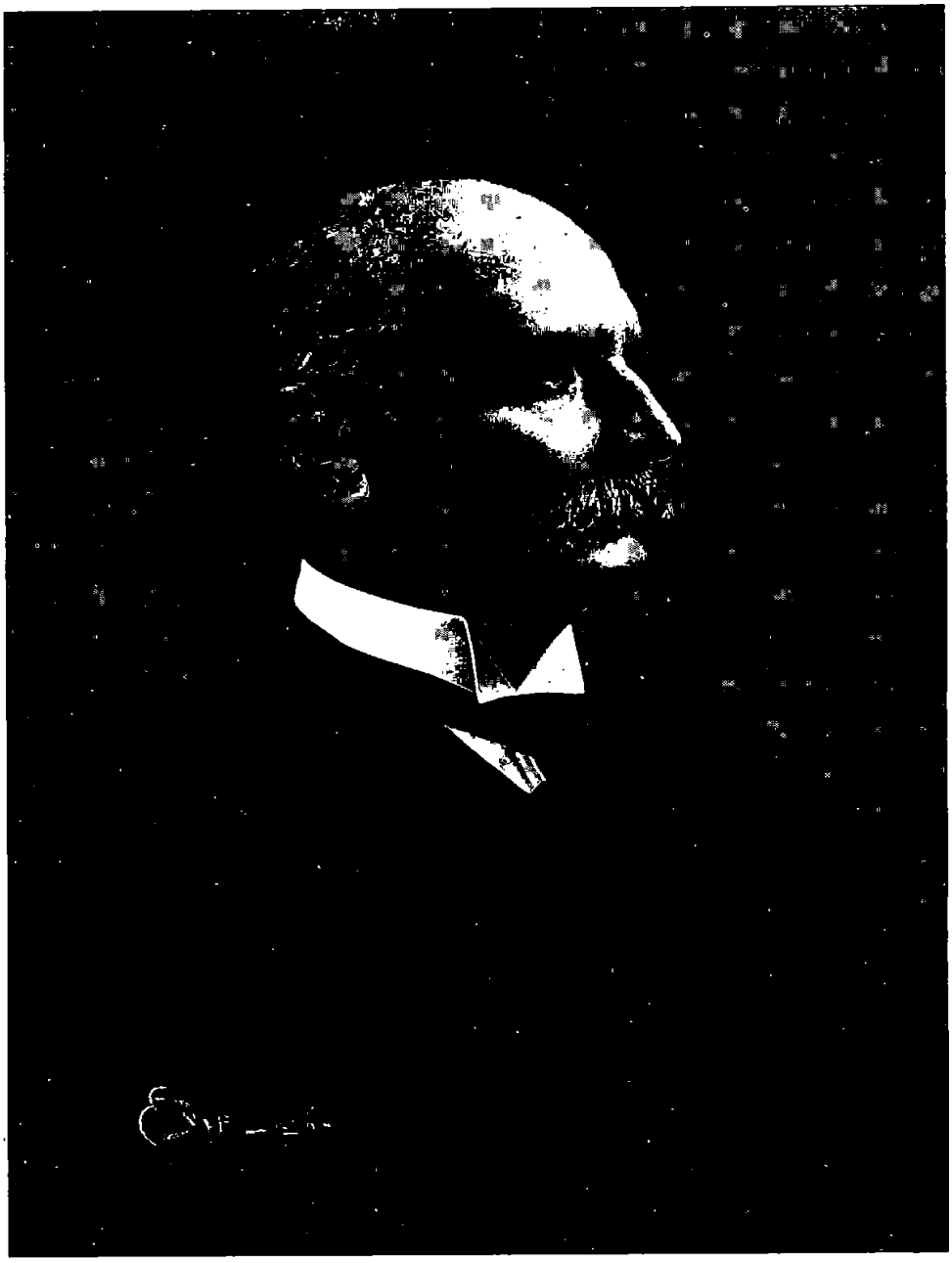
Kaarlo Juho Ståhlberg

80 v

Suomalainen Lakimiesyhdistys

TÄTÄ JULKAISUA ON PAINETTU
1800 NUMEROIMATONTA JA 200
NUMEROITUA KAPPALETTA



K. J. Ståhlberg.

JUHLAJULKAISU

KAARLO JUHO STÅHLBERG

1865 · 28/1 · 1945

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY
VAMMALA 1945

ISBN 978-951-855-881-4 (PDF)

Perustaja- ja Kunniajäsenelleen, Presidentti

Kaarlo Juho Ståhlbergille

hänen täyttäessään kahdeksankymmentä vuotta

Kunnioittavasti

Suomalainen Lakimiesyhdistys

28 päivänä tammikuuta 1945

Gabriel Thulin

Ökad möjlighet för nordiska förvaltningsmän att följa utvecklingen i Finland på det förvaltningsrättsliga området[1]

I senare tid har förvaltningsrätten i alla de nordiska länderna blivit föremål för alltmera ingående studier, som kommit även grannländernas förvaltningsmän till godo. En svårighet härutinnan har emellertid Finland berett, i den mån dess förvaltningsrättsliga litteratur varit avfattad på finska språket. Väl har i Finlands nordiska grannländer ökat intresse visat sig för studium av det finska språket. Detta studium har dock endast kunnat bedrivas i mindre omfattning, och skulle det icke minst för Sverige, vars förvaltningsrätt är uppbyggd på gemensam grund med den finska, vara av stor betydelse, om ökad möjlighet kunde beredas för nordiska förvaltningsmän att trots språksvårigheterna följa utvecklingen på det förvaltningsrättsliga området i Finland.

Jag skall i korthet redogöra för några av de utvägar, som härutinnan kunna ifrågakomma, och därvid var för sig behandla förvaltningsrättsliga författningssamlingar och handböcker, prejudikatsamlingar samt avhandlingar, kommittébetänkanden och uppsatser i fest- och tidskrifter.

Vad författningssamlingar angår, tillkommer det under redaktion av f. presidenten Ståhlberg på finska år 1939 utgivna

[1] Se en uppsats i Svensk förvaltningsrättslig tidskrift 1944, s. 199 med titel »Nyare förvaltningsrättslig litteratur i Finland» av *Harry Venoja* (cit. Venoja).

arbetet Julkisen oikeuden lakikirja (den offentliga rättens lagbok)[2] den största betydelsen vid sidan om den på både finska och svenska utgivna allmänna författningssamlingen och de likaledes på både finska och svenska utgivna upplagorna av 1734 års lag med dithörande författningar. Den offentliga rättens lagbok omfattar i ett band nära 2500 kvartsidor och innehåller den väsentligaste delen av Finlands statsförfattnings- och förvaltningsrätt, systematiskt ordnad. Verket är uppdelat på två huvudavdelningar: den allmänna delen samt den specialiserade, vilken senare ansluter sig till fördelningen av förvaltningsgrenarna på de olika ministerierna. År 1943 utkom ett »tillägg till lagboken». Erfarenheten hos de förvaltningsmän i grannländerna, som behärska finska språket, ådagalägger, vilken betydelse det skulle hava, om detta arbete med de tillägg, som utkommit eller kunna väntas utkomma, bleve översatta till svenska.

Vad förvaltningsrättsliga handböcker angår, intages huvudplatsen av f. presidenten Ståhlbergs arbete Finlands förvaltningsrätt,[3] vars allmänna del utkom år 1913, i andra upplagan år 1929 med tillägg år 1936 och »Inrikesförvaltningen» år 1915, i andra upplagan år 1931. Den allmänna delen har översatts till svenska och fått en rik användning i de nordiska grannländerna, främst i Sverige. Önskvärt vore, om arbetet i dess helhet kunde föreligga på svenska, och gäller detsamma även en del viktiga speciella handböcker med lagtext och kommentarer över olika delar av förvaltningsrättens område.

Vad prejudikatsamlingarna angår, intager Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset (högsta förvaltningsdomstolens utslag) huvudplatsen. Från och med 1937 har för de på finska avfattade referaten, vilka utgöra huvudparten, intagits en översättning av rubriken till svenska, vilket hälsats med stor tillfredsställelse av nordiska förvaltningsmän. Önskvärt vore emellertid om dessutom, i lik-

---

[2] Se recension på finska i Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland årg. 1940, s. 52 f. Jfr en uppsats av förvaltningsrådet *M. Aura* med titel »En förvaltningsrättslig författningshandbok i Finland» i Svensk förvaltningsrättslig tidskrift 1942, s. 213 samt *Venoja*, s. 206 f.

[3] *Venoja*, s. 199 f.

het med vad som sker för Danmark, Norge och Sverige, mera fullständiga redogörelser kunde lämnas på svenska för viktigare rättsfall, som ej tillräckligt belysas endast genom rubrikerna. Dessa redogörelser kunde lämpligen intagas i Nordiska administrativa förbundets tidskrift. Ifrågasättas kan, om icke även det sammanfattande registret borde föreligga på svenska.[4]

Vad angår förvaltningsrättsliga avhandlingar på finska språket, hava de väl i många fall blivit föremål för recensioner eller redogörelser i svenskspråkiga tidskrifter. Vill man emellertid erhålla en mera fullständig kännedom om samtliga dessa arbeten, synes detta bäst kunna ske på det sätt att årligen förteckningar upprättas över desamma med svensk översättning av titeln. Plats för dessa förteckningar torde kunna beredas i Nordisk administrativt Tidsskrift. Vad sålunda anförts om avhandlingar på finska språket äger motsvarande tillämpning beträffande kommittébetänkanden och uppsatser i fest- och tidskrifter på finska språket.

Vad särskilt avhandlingarna angår, vore det emellertid tillika önskvärt, om i ökad utsträckning[5] kunde iakttagas att i dessa infördes, jämte titel, en resumé på svenska språket eller ett av de större kulturspråken.

Ett beaktansvärt inslag har gjorts av förvaltningssekreterare Harry Venoja. Denna har å den i not 1 omnämnda uppsatsen med titel »Nyare förvaltningsrättslig litteratur i Finland» närmare redogjort för vissa förvaltningsrättsliga arbeten på finska språket, men avser denna uppsats endast det senast förflutna decenniet och upptager den dessutom allenast viktigare arbeten med uteslutande bl.a. av de betydelsefulla tidskriftsuppsatserna.

De åtgärder jag här ifrågasatt motiveras väl företrädesvis genom deras betydelse för Finlands nordiska grannländer, särskilt Sverige,

[4] Se recension i Nord. administrativt Tidsskrift för 1936, s. 248 f.

[5] Detta har å flertalet av Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja (finska juristföreningens publikationer), av vilka 1—24 utkommit åren 1934—44, iakttagits på det sätt att ofta mycket fullständiga resuméer intagits på tyska, engelska eller franska.

och kan man därför helt visst gå ut ifrån, att Sverige är berett ekonomiskt träda emellan, särskilt då det gäller större, dyrbarare översättningsarbeten.

Önskvärt vore givetvis, om i samband med firande av f. presidenten Ståhlbergs 80-årsdag åtgärder kunde vidtagas för att, på sätt ovan ifrågasatts, bereda ökad möjlighet för nordiska förvaltningsmän att följa utvecklingen i Finland på det förvaltningsrättsliga området.

Jag skall till sist endast beröra en fråga, som uteslutande gäller Sverige. Riksdagsbiblioteket i Stockholm har utbildats till ett bibliotek avsett ej endast för riksdagen utan överhuvud för förvaltningen och har dess betydelse därutinnan ökats genom tryckta kataloger över bibliotekets hela bokbestånd. Går man igenom dessa kataloger [6] finner man, att den på finska utgivna finska förvaltningsrättsliga litteraturen — med undantag av kommittébetänkanden — praktiskt taget saknas. Önskvärt vore, om även på finska utgivna förvaltningsarbeten kunde få sin plats i biblioteket och dess katalog, särskilt då det gäller viktigare sådana eller arbeten, i vilka finnes en resumé på svenska språket eller något av de större kulturspråken.

---

[6] I regel har i katalogen beträffande arbeten på finska den finska titeln ej medtagits utan allenast införts titeln på svenska inom klammer eller med tillägg »endast finsk titel».

Nils Herlitz

Några ord om förvaltningsrättslig lagskipning i Finland och Sverige

Sedan regeringsrätten inrättades 1909, har frågan om den förvaltningsrättsliga lagskipningens anordning icke i någon högre grad varit föremål för den svenska lagstiftningsmaktens uppmärksamhet. På speciella områden hava nya förvaltningsdomstolar inrättats, försäkringsrådet (1917), poliskollegierna (1925) och patentverkets besvärsavdelning (1931). Rätten att föra talan hos regeringsrätten i avlöningsmål och vissa anmärkningsmål m.m. avskaffades 1924, varigenom kammarrätten blev sista instans. Förfarandet i taxeringsmål har vid flera tillfällen ändrats (senast 1943); även på detta område blev kammarrätten 1928 för stora grupper av mål — särskilt om fastighetstaxering — sista instansen. Också i övrigt skulle naturligtvis en mångfald smärre reformer kunna antecknas. Men själva grundvalarna för den bestående ordningen hava ej rubbats. Och det har knappast ens förekommit att några mera väsentliga eller principiella förändringar ifrågasatts.

Ett undantag får här göras för den gamla, ständigt återkommande frågan om en enhetligare behandling av mål angående avlöningsförmåner. Ända sedan regeringsrätten tillskapades, har man varit betänkt på att övervinna den dualism som uppkommer därigenom att sådana mål enligt svensk rätt kunna upptagas både vid administrativ och allmän domstol; på senare tid har man också börjat uppmärksamma de olägenheter som vållas av att regeringsrätten handlägger

mål om kommunala avlöningsförmåner, medan kammarrätten behandlar mål om statliga, fastän båda delvis regleras av en lagstiftning med likartat innehåll. Riksdagen föranleddes härav 1942 att begära en utredning om inrättande av en särskild lönedomstol.

Det förtjänar också nämnas att riksdagen 1942 hemställde om utredning angående »en mera enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då de avgöra frågor som angå enskild rätt».[1] Detta riksdagsinitiativ vilar på en tankegång, vilken, nästan lika väl som med riksdagens egna uttalanden, skulle kunna uttryckas med *K. J. Ståhlbergs* ord (1936)[2]: »Förfarandet vid den administrativa lagskipningen är i Finland ej allmänt eller enhetligt ordnat. Endast rörande vissa centrala ämbetsverk m.fl. myndigheter, vilka utöva lagskipning i lägre instans, eller ock om vissa slags mål, särskilt disciplinära ärenden, finnas specialstadganden. Dessa samt rättegångsbalkens principer äro för det mesta även i övrigt bestämmande för praxis. Men då det sålunda iakttagna förfarandet lider av splittring och brist på stadga, borde förvaltningsprocessen rätteligen i sin helhet ordnas genom särskild lagstiftning. En dylik reglering, omfattande också högsta förvaltningsdomstolen, torde även bli nödvändig så snart en omorganisation av det egentliga rättegångsväsendet och rättegångsförfarandet kommer till stånd.» Man skall observera att riksdagens skrivelse avläts samma år som den nya svenska rättegångsbalken antogs.

I detta läge är det även ur svensk synpunkt av stor betydelse, icke minst för den utredning som nu enligt riksdagens nyssnämnda hemställan igångsatts, att frågan om den förvaltningsrättsliga lagskipningens anordning i Finland blivit upptagen till en mycket djupgående och allsidig behandling. Jag syftar på lagberedningens av *K. J. Ståhlberg* och *Matti Piipponen* undertecknade »betänkande om

[1] Jfr första lagutskottets utlåtande nr 34 och motionen i första kammaren nr 141.

[2] Nordisk administrativt Tidsskrift 1936 s. 13; jfr även lagberedningens nedan citerade betänkande s. 67.

den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans» (1936).[3] Den finska rätten och den svenska äro på detta område så nära besläktade, att synpunkter, som kunna göras gällande i det ena landet, ofta måste tillerkännas giltighet även i det andra; intet annat land står oss i detta hänseende ens tillnärmelsevis så nära. Det är därför som man i en finsk utredning om den förvaltningsrättsliga lagskipningen kan finna svar på frågor, som rests även i vårt land, men också se spörsmål uppkastade, som hos oss knappast — om uttrycket tillåtes — nått ovan medvetandets tröskel, men måste erkännas vara för oss lika betydelsefulla som på andra sidan Bottenhavet. Lika lärorika äro också de skillnader mellan finskt och svenskt, som en dylik utredning belyser; varje sådan skillnad blir en erinran om vad som hos oss kunde vara annorlunda och kan bli ett uppslag de lege ferenda.

Här skall ett försök göras att sammanfatta några av de reflexioner som betänkandet — läst i samband med Ståhlbergs uppsats »Den administrativa lagskipningen i lägre instans» (Nordisk Administrativt Tidsskrift 1936) och lagberedningens reviderade förslag av 1939 (»Översett förslag till regeringens proposition till riksdagen angående den förvaltningsrättsliga lagskipningen i lägre instans») — väckt hos en rikssvensk jurist.[4]

1. Vid den förvaltningsrättsliga lagskipningens organisation har som bekant den tanken mångenstädes varit livligt omfattad, att lekmannaelement borde

[3] Lärorik är icke minst den ingående redogörelsen för främmande rätt, som även för svenska läsare är av stort värde, sedan *Hammarskjölds* redogörelse för samma ämne i hans Betänkande om regeringsrätt (1907) blivit föråldrad.

[4] Jfr även *Castrén* i Nordisk administrativt Tidsskrift 1938 s. 191 ff. Med avseende på begreppet »förvaltningsrättslig lagskipning» se 1936 års betänkande s. 14. Man observerar särskilt, att besvär icke anses höra till lagskipningen, när fråga är om »nödvändighet, nytta eller ändamålsenlighet». Vad svensk rätt angår, synes detta förbehåll icke kunna göras; det skulle innebära, att en icke oväsentlig del av regeringsrättens verksamhet ej vore att anse såsom lagskipning — eller, såsom man i Sverige oftare säger, »rättskipning». Jfr nedan s. 22 ff. Men i övrigt synes begreppet fattas ungefär så som i Sverige, där det likväl icke har någon fullt stadgad innebörd.

komma till användning däri. På sätt och vis kunde väl denna tanke sägas ligga särskilt nära till hands i Finland och Sverige, där lekmännen av ålder medverkat i lagskipningen. I Finland hava också tankarna redan tidigare gått i denna riktning. Lagberedningens förslag följer däremot andra linjer. Vad Sverige angår, faller det i ögonen att lekmannaelementet av ålder intagit en stark ställning i taxeringsprocessen; detta ansågs på sin tid vara en ofrånkomlig konsekvens av folkets rätt att »sig själv beskatta».[5] Den plats, länsstyrelserna på detta område intaga i Finland, fylles i Sverige av de huvudsakligen av lekmän bestående prövningsnämnderna. Ingen torde egentligen tänka på att avskaffa dem, men om deras betydelse äro meningarna mycket delade; mången anser, att lekmännen sakna varje möjlighet att tränga in i den stora mängden av taxeringsmål, och föga sannolikt är väl, att de förändringar, som 1943 vidtogos i syfte att stärka deras ställning,[6] härutinnan skola bliva av avgörande betydelse. Lekmannainslag förekomma också i försäkringsrådet, kammarrätten (vid behandlingen av fastighetstaxeringsmål m.m.) och poliskollegierna; på dessa områden hava de kanske varit av större betydelse. Att mera allmänt anlita lekmannaelement i förvaltningslagskipningen har hos oss, så vitt jag vet, icke på allvar kommit i fråga. Detta är egentligen ganska märkligt, särskilt om man erinrar sig det starka intresse för ökat lekmannainflytande i de allmänna domstolarna, som tagit sig uttryck i den nya rättegångsbalken. Den svårighet som i Finland består däri att där »ännu saknas sådana självstyrelsesamfund av högre ordning, till vilka de lägre förvaltningsdomstolarna, där sådana finnas, i allmänhet ansluta sig»,[7] föreligger ej i Sverige.

En förstärkning av lagskipningen »i lägre instans» (huvudsakligen länsstyrelser och centrala ämbetsverk) vill lagberedningen sålunda icke åstadkomma med anlitande av lekmannaelement. Däremot föreslår den organisatoriska förändringar inom länsstyrelser

[5] Se mitt arbete Riksdagens finansmakt s. 79 ff.

[6] Jfr bevillningsutskottets betänkande 1943 nr 57 s. 17 ff.

[7] Lagberedningens betänkande s. 99.

och centrala ämbetsverk för att möjliggöra en kollegial behandling och åvägabringa ett »ständigt deltagande av lagfaret element med beslutanderätt».

Vad de centrala ämbetsverken angår, ha de åsyftade förändringarna jämförelsevis begränsad räckvidd, eftersom centrala verk i Finland å ena sidan endast i ringa omfattning handhava förvaltningslagskipning, å andra sidan, i den mån detta är fallet, redan nu i stort sett äro organiserade på ett tillfredsställande sätt. I det förstnämnda hänseendet förhåller det sig nog i Sverige annorlunda, så till vida som en rad av centrala ämbetsverk — pensionsstyrelsen, kammarkollegium, riksräkenskapsverket, skolöverstyrelsen m. fl. — i ganska stor omfattning handlägga besvärsmål. För dessa fall är emellertid, liksom i Finland, kollegial behandling i regel — icke alltid [8] — föreskriven.

Sin största betydelse har lagberedningens uppslag med avseende på länsstyrelsen, i vilken det är avsett att landshövdingen, en för lagskipningsmål tillsatt lagfaren medlem (»lagrådet») och föredraganden tillsammans skola bilda en »länsdomstol». Från svensk synpunkt ter sig detta uppslag måhända överraskande; något missnöje med länsstyrelserna såsom besvärsinstanser har knappast avhörts; i varje fall har det icke utmynnat i några reformförslag. Men i själva verket kunde det nog även hos oss vara anledning att övertänka problemet. Länsstyrelserna äro icke vad de fordom varit. Landshövdingen är oftast icke jurist. Och den väldiga anhopningen av göromål har framtvingat allt enklare former för målens handläggning. Föredragningen ankommer numera sällan, såsom förr, på landssekreterare eller landskamrerare, utan merendels på lägre tjänstemän. Besluten fattas väl ibland av landshövdingen, men oftare a n t i n g e n av landssekreterare och landskamrerare i förening, då en av dem är föredragande, e l l e r av en lägre föredragande och hans avdelningschef (landssekreterare eller landskamrerare) eller eventuellt annan befattningshavare e l l e r av »föredraganden» ensam.

[8] Så t.ex. avgöras besvärsmålen i pensionsstyrelsen av två ledamöter; i järnvägsstyrelsen förekommer kollegial behandling endast i avsättnings- och bestraffningsärenden och då blott »såvitt sådant låter sig göra».

Denna sistnämnda form — införd genom 1937 års landshövdingeinstruktion — är den mest anmärkningsvärda; den innebär ju att jämförelsevis unga och oerfarna tjänstemän (ofta nog icke ordinarie) — visserligen alltid med juridisk utbildning — ensamma kunna få avgöra lagskipningsmål. Och det är härvidlag ingalunda endast fråga om bagatellmål; såsom exempel på mål, vilka få behandlas i denna enkla ordning, nämner landshövdingeinstruktionen bl.a. ersättningstvister enligt fattigvårdslagen och mantalsskrivningsmål. Det synes uppenbart, att om den finska ordningen för handläggning av lagskipningsmål inom länsstyrelserna kan kritiseras, detta i än högre grad gäller om den svenska. Visserligen tör det hända, att antalet lagskipningsmål är mindre vid en svensk länsstyrelse (som t.ex. ej har att göra med beskattningsmål) än vid en finsk,[9] och att ett »lagråd» där icke alltid skulle finna full sysselsättning. Det kan också ifrågasättas, huruvida kollegial behandling — fastän sådan på sätt och vis, såsom lagberedningen starkt understryker, kan sägas höra till lagskipningens begrepp — kan anses påkallad i alla lagskipningsmål; tanken går i detta sammanhang till åtskilliga slag av förvaltningsärenden, vilka kunna vara av lika stor vikt som lagskipningsmålen och i lika hög grad som dessa kräva en ur rättssynpunkt lämplig handläggning men för vilka lagberedningen icke ifrågasätter nya beslutsformer. Men dessa reflexioner äro ej ägnade att betaga kritiken av den gällande ordningen dess giltighet. Det är icke tillfredsställande, att det juridiska elementet stundom är alltför svagt företrätt, eller att avgörandet ofta ankommer på personer med alltför ringa erfarenhet och auktoritet. Det är också uppenbart, att den rådande ordningen medför en äventyrlig splittring med risk för bristande sammanhang och följdriktighet.

2. Särskilt intresse tilldrager sig lagberedningens betänkande, i vad det avser f ö r f a r a n d e t vid förvaltningsrättslig lagskipning i lägre instans och ändringssökande. Lagberedningen är härmed inne på det ämne som utgör föremålet för den av Sveriges riksdag 1942 begärda, ovan omnämnda utredningen. I ett mycket intressant av-

[9] *Lundevall,* Nordisk administrativt Tidsskrift 1938 s. 226.

snitt av betänkandet har lagberedningen sammanställt vissa allmänna grundsatser, som i praxis stadgat sig med avseende på lagskipningsförfarandet; i Sverige — där man, till skillnad från de flesta andra länders förvaltningsrätt, delar det i finsk rätt starkt framträdande intresset för processuella spörsmål — läser man denna framställning med så mycket större uppmärksamhet som bakom densamma står en man med den största vetenskapliga auktoritet och med rik praktisk erfarenhet.

I vad mån lämpar sig då detta ämne för lagstiftning? Det är ett spörsmål som man ovillkorligen ställes inför vid den utredning som skall äga rum i Sverige.[10] Det är uppenbart, att ingalunda allting kan fixeras i författningstext. Men å andra sidan borde man icke tveka att i möjligaste mån på sådant sätt reglera frågor, av vilka enskild rätt beror; ur rättssäkerhetssynpunkt är detta av icke ringa betydelse. Den författningsmässiga regleringen måste givetvis till stor del bliva av växlande innebörd. Men det är av vikt, att icke olikheterna bliva större än sakliga skillnader betinga; ofta nog iakttager man att rena tillfälligheter medfört olikheter som ej alls varit sakligt motiverade. Även sådan olikformighet är ur rättssäkerhetssynpunkt betänklig såsom ägnad att medföra misstag och rättsförluster. Till en viss grad kan naturligtvis likformighetsintresset tillgodoses genom ökat aktgivande på den reglering, som förfarandet erhåller i specialförfattningar. Men ofrånkomligen inställer sig också tanken på en allmän lagstiftning som icke hänför sig till särskilda förvaltningsangelägenheter eller myndigheter.

Det är denna tanke, som nu framföres i lagberedningens förslag. Såsom redan antytts, är det dock här endast fråga om den förvaltningsrättsliga lagskipningen, ej om förvaltningen. Detta innebär utan tvivel en rationell uppdelning av problemet, som törhända blir aktuell även i Sverige. Förvaltningen är ett stort och vittutseende område; lagskipningen — i främsta rummet omfattande besvärsmål — är ett fält, som vida lättare kan överskådas och något så när en-

[10] Det torde böra betonas, att denna icke endast avser lagskipningen utan även det egentliga förvaltningsförfarandet i ärenden som beröra enskild rätt.

hetligt regleras. Ur rättssäkerhetssynpunkt är kanske också behovet av en reglering i lag här mest kännbart. I Sverige torde man dock icke vara benägen att släppa det egentliga förvaltningsförfarandet ur sikte; också inom detta är det angeläget att vidmakthålla och fullfölja svensk-finska rättstraditioner.

Det lagförslag som nu föreligger är även så till vida av begränsad räckvidd som det endast avser lagskipningen i lägre instans; det inskränker sig också till att fastslå vissa »allmänna lagstiftningsprinciper». I väsentliga delar överensstämmer den kodifiering av finsk rätt, som här skett — sedd i sammanhang med den nyss nämnda redogörelsen för de allmänna grundsatser som tillämpas i praxis — med vad som gäller även i Sverige. Några punkter giva dock anledning till kommentarer och reflexioner.

I mål som rör statens rätt är enligt lagberedningens lagförslag vederbörande myndighet eller av densamma förordnad berättigad att å dess vägnar föra talan (10 §). Och den som sålunda för talan hos t.ex. länsstyrelse eller centralt ämbetsverk har också rätt anföra besvär över dess utslag (16 §). Om jag rätt förstår redogörelsen för gällande finsk rätt, äger staten i väsentligt större omfattning än enligt svensk rätt på detta sätt uppträda såsom part i den förvaltningsrättsliga lagskipningen (se s. 76).[11] Av intresse är bl.a. justitiekanslerns möjlighet att till bevakande av det allmännas intresse föra talan och anföra besvär och allmän åklagares besvärsrätt i disciplinära mål, ävensom att då en förvaltningsåtgärd ändrats genom utslag i besvärsmål, besvärsrätt principiellt anses å statens vägnar tillkomma vederbörande myndighet. Enligt uttrycklig lagstiftning kunna å statens vägnar besvär föras i mantalsskrivningsmål. Dessa företeelser sakna egentlig motsvarighet i svensk rätt. Hos oss torde besvärsrätt för kommuner erkännas i större utsträckning än i Finland (jfr s. 70), men besvär, som föras i tjänsten till bevakande av statens intressen, äro hos oss sällsynta och torde alltid grundas på positiv författningsföreskrift (såvida det icke gäller att hävda statens

[11] Jfr beträffande finsk rätt även *Söderholm*, i Festskrift för Otto Hjalmar Granfelt (1934) s. 149 ff.

rent ekonomiska intressen, t.ex. såsom fastighetsägare i avseende å beskattning).[12] Likväl är det nu avsett att i finsk rätt ännu mera generellt åvägabringa en partsställning för staten i den förvaltningsrättsliga lagskipningen.

Denna åtskillnad mellan svensk och finsk rätt stämmer till eftertanke. Avsaknaden av en representant för staten såsom part är onekligen ägnad att driva in det lagskipande organet i en ömtålig dubbelställning, i det att det vid målens utredning föranledes att, på samma gång som det skall förfara opartiskt, tillika särskilt tillvarataga statens intressen. Detta konfliktläge är särskilt välbekant på taxeringsprocessens område.[13] Ju mera den förvaltningsrättsliga lagskipningen utvecklas till en självständig funktion, lösgjord från den egentliga förvaltningen, desto mera stötande måste det te sig. Olägenheterna bestå emellertid icke enbart i risken för att statens intressen, med åsidosättande av objektivitetens princip, bliva i otillbörlig mån tillgodosedda. Frånvaron av besvärsrätt å det allmännas vägnar kan också medföra att statens intressen i alltför hög grad uppoffras av lägre instanser; i allmänhet kan intet åtgöras, om en sådan myndighet tillgodoser enskilda intressen på statens bekostnad.[14]

Beträffande utredningen märkas i förslaget två stadganden som gå utöver vad som gäller enligt svensk rätt. Sålunda stadgas generellt att sakägare kan genom vite tvingas att avgiva svaromål eller förklaring; sådant vitestvång är hos oss möjligt endast i den mån specialföreskrifter därom meddelats. Vidare observeras en generell regel om att förordnande må meddelas om vittnesförhör vid domstol; i den mån en sådan möjlighet står till buds enligt svensk rätt, är den faktiskt — kanske särskilt på grund av att vittnesersättning i allmän-

[12] Se mitt arbete Förvaltningsrättsliga grunddrag s. 79.

[13] Belysande äro bl.a. de meningsbrytningar som föregingo den ändring av taxeringsförordningen 1943, enligt vilken landskamreraren skall vara ordförande i prövningsnämnd. Jfr *Norgren, Sundberg* och *Jarnerup* i Förvaltningsrättslig tidskrift 1944 s. 24 ff., 100 ff., 218 ff.

[14] Jfr beträffande statens bidrags-, låne- och understödsverksamhet Förvaltningsrättslig tidskrift 1943 s. 212 f. Jfr även rörande en speciell fråga *Nilsson*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1938 s. 133 ff.

het ej kan beredas — av ringa praktisk betydelse. Med dessa stadganden berör förslaget svagheter, som i vart fall i svensk rätt vidlåda den förvaltningsrättsliga lagskipningen. Det är en svaghet, att myndigheterna äga långt mindre möjligheter än domstolarna att för målens utredning tilltvinga sig tillgång till det kunskapsmaterial som sakägare och andra äro i besittning av. Och det är tillika, så vitt jag förstår, en svaghet att de upplysningar myndigheterna erhålla endast i ringa utsträckning lämnas i muntlig form, med de större möjligheter denna form erbjuder till bedömande av lämnade uppgifters trovärdighet och till ordentligt klarläggande av fakta. Man har på auktoritativt finskt håll ifrågasatt att gå ännu längre än lagberedningen tänkt sig. Sålunda har det förklarats vara »önskligt om muntlighets- och omedelbarhetsprinciperna kunde komma till större användning än vad f.n. är fallet»; samtidigt har ifrågasatts, om ej vittnesförhör hellre än inför allmän domstol borde försiggå inför vederbörande förvaltningsmyndighet.[15] Spörsmålet om ökad muntlighet hör till dem som vid den i Sverige igångsatta utredningen icke kunna släppas ur sikte; då första lagutskottet 1942 förordade en skrivelse till K. M:t i ämnet, uttalade sig utskottet — som i övrigt knappast gjorde något tillägg till den motionsvis förebragta motiveringen — särskilt härom: »Det kan ifrågasättas om ej även inom förvaltningsförfarandet en ökad muntlighet skulle vara av värde.»

3. Ett intressant uppslag till rättsskyddets fullständigande — i anslutning till vissa i fransk och tysk rätt förekommande rättsmedel — innebär lagberedningens förslag om en allmän rätt att besvära sig hos högsta förvaltningsdomstolen, när någon anser sig genom beslut eller förfogande av förvaltningsmyndighet »kränkt i sin rätt». Meningen är att denna besvärsrätt skall kunna göras gällande i alla de lägen, där enligt gällande rätt besvärsvägen slutar hos något annat organ än högsta förvaltningsdomstolen. Det är emellertid endast »rättsbesvär» som skola få föras i denna ordning. Det har ju eljest av ålder varit karakteristiskt för både finsk och svensk rätt, att besvärsprövningen avser de överklagade

[15] *Castrén,* Nordisk administrativt Tidsskrift 1938 s. 202.

beslutens ändamålsenlighet såväl som deras lagenlighet. I fråga om ändamålsenligheten är det nu meningen att det skall förbliva vid vad som hittills har gällt. Det gäller endast att fullt ut förverkliga »kravet att den enskilde icke skall lämnas skyddslös mot någon lagstridig förvaltningsakt».

Givetvis har lagberedningen här stått inför uppgiften att definiera vad som bör förstås med lagstridighet. Det har skett i nära anslutning till franska förebilder. Rättskränkning skall anses föreligga om klaganden »förvägrats vad honom enligt lag bör tillkomma, om honom ålagts sådant vartill han enligt lag ej är förpliktad, om offentlig myndighet till förfång för honom utövats med överskridande av behörighetens gränser eller för annat ändamål än den är avsedd; eller om i ärende som rör honom förfarits på ett lagstridigt sätt». Beaktansvärt är särskilt, att den franska rättens »détournement de pouvoir» här kommit till positivrättsligt uttryck.[16]

Den föreslagna regeln synes huvudsakligen hava tillkommit i syfte att bereda rättsskydd mot lagstridiga regeringsbeslut (se nedan). Men den avser även beslut av andra förvaltningsmyndigheter. Vilken räckvidd och betydelse den i sistnämnda hänseende kan få enligt finsk rätt vågar jag ej bedöma. Vad Sverige angår är det tydligt, att en regel sådan som den föreslagna — även om man bortser från frågan om regeringsbeslutens överklagande — skulle få en mycket omfattande tillämpning. Visserligen skulle den väl icke innebära, att besvär skulle få föras över kammarrättens och försäkringsrådets beslut (ty de skulle väl ej räknas till lagförslagets »förvaltningsmyndigheter»). Men vägen till regeringsrätten skulle öppnas i alla de fall, där enligt gällande rätt centrala ämbetsverks och länsstyrelsers beslut icke kunna överklagas; så t.ex. skulle klagan kunna föras över alla pensionsstyrelsens beslut och över mångahanda beslut av olika myndigheter angående lån, bidrag o.d. Detta skulle vara en synnerligen ingripande förändring. Man torde icke heller känna något

[16] Enligt 1936 års förslag skulle särskild besvärsrätt gälla även i det fall, att i ärende, vari sakägare är berättigad att erhålla avgörande, beslut ej fattats senast inom 6 månader (»déni d'administration»). Men denna regel har ej upptagits i 1939 års förslag.

egentligt behov därav. Varför? Rättsläget i Sverige är så till vida ett annat än i Finland, som det finnes något större möjligheter att hos allmän domstol påkalla rättsskydd. Det är emellertid endast i begränsad omfattning denna möjlighet står till buds. Och då man hos oss avskurit besvärsvägen, är det — om jag bortser från de i kammarrätten stannande avlöningsmålen — icke med tanke på att vägen till allmän domstol står öppen, utan i förlitande på att den myndighet, där målet med hänsyn till sin mindre vikt stannar, skall kunna träffa ett även ur rättsliga synpunkter fullt hållbart avgörande.

4. Förhållandet mellan regeringsmakten och den högsta administrativa lagskipningsmyndigheten gestaltar sig som bekant helt olika i Sverige och i Finland. Såsom särskilt framträdande skillnader kan anföras, att högsta förvaltningsdomstolens kompetens delvis vilar på en mycket vidsträckt generalklausul, att mål, i vilken fråga är såväl om ett besluts ändamålsenlighet som om dess lagenlighet, bliva föremål för delad behandling, så att den förra frågan avgöres av högsta förvaltningsdomstolen, den senare av regeringen,[17] och att i vissa fall besvär över regeringsbeslut få föras hos högsta förvaltningsdomstolen. Med hänsyn härtill kan det synas föga fruktbärande att från svensk synpunkt närmare skärskåda de förändringar med avseende på regeringens och högsta förvaltningsdomstolens inbördes ställning, som lagberedningen i sammanhang med regleringen av förvaltningslagskipningen i lägre instans föreslagit. Dock har det sitt intresse även från svensk synpunkt att iakttaga, huruledes lagberedningen sökt att i olika hänseenden så att säga konsolidera domstolens ställning och därigenom förstärka rättsskyddet.

Den i Finland rådande ordningen torde medföra att högsta förvaltningsdomstolen, till den del det är fråga om lagstridighet, avgör många besvärsmål, som i Sverige helt bero av regeringen. Så till vida synes alltså rättsskyddet redan nu vara starkare i Finland än i Sverige. Nu föreslås att den nyss nämnda dubbelbehandlingen skall

[17] Det bör, med anledning av vad lagberedningen anför s. 37, framhållas att en liknande ordning endast för visst fall (regeringsrättslagen 4 §, jfr däremot 3 §) gäller i Sverige.

genomföras för en grupp av ärenden som förut varit undantagen härifrån: befordringsärenden. Ett liknande förfarande föreslås beträffande beslut (väl huvudsakligen kommunala) som äro av beskaffenhet att böra fastställas av regeringen. Medan det i Sverige är regel, att besvär över sådana beslut först fullföljas och avgöras i vanlig ordning (d.v.s. i sista instans av regeringsrätten) och att först därefter frågan om regeringens fastställelse upptages, har i Finland den praxis utvecklats, att besvär över sådana beslut upptagas och avgöras av fastställelsemyndigheten, d.v.s. regeringen; högsta förvaltningsdomstolen ställes sålunda utanför. På denna brist vill lagberedningen råda bot genom föreskrift, att även i dessa fall en dubbelbehandling skall äga rum: domstolen skall avgöra laglighetsfrågan, i den mån sådan väckts genom besvär, och sedan överlämna fastställelsefrågan till regeringen; till undvikande av tidsutdräkt har länsstyrelsen på denna punkt eliminerats som besvärsinstans.

Förslaget erinrar den svenske läsaren om ett för kort tid sedan aktuellt lagstiftningsspörsmål. Det hade befunnits att K. M:ts fastställelse å stadsplaneändringar i hög grad försenades genom besvär över stadsfullmäktiges beslut i ärendet; därför borttogs genom lagändring 1943 besvärsrätten, vilket med andra ord innebär att den som eljest kunnat anföra besvär hos regeringsrätten blir hänvisad till att göra sina invändningar gällande i det hos regeringen anhängiga fastställelseärendet.[18] Man införde med andra ord på ett speciellt område den ordning som synes gälla generellt i Finland. Men det skedde under starka betänkligheter. Lagrådet ansåg icke tillräckliga skäl hava förebragts för en »så ovanlig åtgärd som avskärandet av fullföljdsrätten» och framhöll särskilt att det skulle innebära »ändring av den praktiskt taget undantagslösa ordningen för prövning av kommunalbesluts laglighet». Andra lagutskottets betänksamhet inför ändringen markerades av det önskemål det uttalade om att regeringen måtte inhämta utlåtande av regeringsrätten, när i ett fastställelseärende en rättsfråga av tveksam beskaffenhet förekomme.

[18] K. M:ts proposition 1943 nr 153, andra lagutskottets utlåtande samma år nr 31.

Såsom nyss nämndes, har i Finland för vissa grupper av mål den ordningen utvecklats, att besvär över regeringens beslut kunna föras hos högsta förvaltningsdomstolen. Nu är det meningen att den nyss (under 3) berörda allmänna rätten till besvär över lagstridiga beslut skall avse även regeringsbeslut. Det är ett mycket viktigt steg som härmed tages. Det innebär, att regeringsverksamheten — med undantag för presidentens beslut och vissa andra beslut — ställes under förvaltningslagskipningens kontroll. Rättsskyddet blir med andra ord ungefär lika fullständigt genomfört som t.ex. i Frankrike. Anordningen möjliggöres därigenom att regeringsmakten i Finland i regel icke, såsom i Sverige, utövas genom beslut av statschefen, utan genom beslut av statsråden eller de särskilda ministerierna. Det är uppenbarligen otänkbart att tillämpa en sådan anordning i Sverige. Man kan icke tänka sig besvär över Kungl. Maj:ts beslut; icke ens i de undantagsfall, där ett statsråd självständigt beslutar, ter det sig för svensk uppfattning naturligt att låta besluten överklagas i regeringsrätten.[19] Vill man hos oss stärka garantierna för rättssäkerheten vid den förvaltningsrättsliga lagskipningen i högsta instans, stå endast två vägar öppna. Antingen kan man överflytta mål från regeringen till regeringsrätten. Eller också kan man försöka en sådan dubbelbehandling som, enligt vad nyss nämndes, redan förekommer i Finland; det är i själva verket den ordning för förvaltningslagskipningen i högsta instans som på sin tid föreslogs av Hammarskjöld, då den svenska regeringsrätten skulle inrättas.

Det skall icke bestridas, att det alltmera framstår som en betänklig lucka i det svenska rättsskyddet, att intet rättsmedel står till buds gentemot de avgöranden som träffas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Visserligen vore det orättfärdigt att underkänna den omsorg som i allmänhet inom departementen nedläggas på prövningen av förekommande rättsfrågor; det bör ej heller förbises att regeringen ej sällan infordrar regeringsrättens utlåtande i sådana frågor och då nästan alltid böjer sig för dess mening. Men säkra garantier för en riktig rättstillämpning kan naturligtvis regeringsmakten icke erbjuda. Det

[19] Jfr tryckfrihetsförordningen § 2, 5: o.

är en insikt, som mer och mer griper omkring sig. Därför är det naturligt att diskussionen hos oss alltmera sysselsätter sig med frågan om möjligheten för de allmänna domstolarna att i en eller annan form ingripa gentemot felaktiga förvaltningsakter, inclusive regeringsbeslut.

Om man jämför finsk och svensk rätt, är det — såsom framgår av vad som redan anförts — särskilt en skillnad som framträder, och denna skillnad skulle, om lagberedningens förslag genomfördes, ytterligare accentueras. I svensk rätt är behandlingen av besvär i överensstämmelse med svensk-finska traditioner alltigenom densamma, vare sig det i besvären är fråga om ett besluts ändamålsenlighet eller om dess lagenlighet. Varje myndighet, som prövar besvär, äger taga båda dessa sidor i betraktande.[20] Finsk rätt gör däremot redan nu så till vida en bestämd skillnad mellan de olika momenten, som högsta förvaltningsdomstolen skall skjuta ifrån sig frågor om ett besluts ändamålsenlighet. Härtill kommer nu, att den allmänna besvärsväg som lagberedningens förslag vill öppna endast skall leda därhän, att laglighetsfrågor komma under högsta förvaltningsdomstolens bedömande. Man skall sålunda inom den högsta instansen — om detta ord får användas som en sammanfattande beteckning för regeringen och domstolen — få en konsekvent genomförd boskillnad: regeringen beaktar ensam vad som ur det allmännas synpunkt är ändamålsenligt, domstolen vakar ensam över lagens helgd. Finsk rätt ställes därmed inför en svårighet som är väl känd exempelvis från Tyskland och Frankrike men som man icke behöver brottas med i Sverige: att fastslå, var gränsen går för laglighetsprövningen och var det s.k. fria skönet vidtager.[21] Denna svårighet utgör naturligtvis intet argument mot den finska linjen. Däremot skulle jag, med svenska erfarenheter såsom utgångspunkt, vilja framhålla en annan olägenhet. Det har enligt min tanke varit av betydande värde, att

[20] En helt annan sak är, att vid kommunala besvär — alldeles som i Finland — ingen annan prövning än av lagenligheten får förekomma.

[21] Se mitt arbete Förvaltningsrättsliga grunddrag s. 81. Jfr med avseende på den föreslagna allmänna besvärsrättens betydelse vid befordringsfrågor *Tarjanne*, Nordisk administrativt Tidsskrift 1938 s. 523.

vår regeringsrätt äger bedöma förekommande frågor i hela deras vidd och icke behöver låta hejda sig, då den kommer in på det fria skönets område. Det är till rättssäkerhetens fromma, att även på detta område — icke blott på de dunkla och diskutabla gränsområdena mellan laglighetsprövning och fritt skön utan även på de områden där otvivelaktigt fritt skön råder — en domstol får säga det avgörande ordet.[22] Men det skall å andra sidan konstateras att det är för ett mycket högt pris som denna fördel vinnes. Sin välsignelsebringande verksamhet får nämligen regeringsrätten icke utöva inom förvaltningens hela område; inom stora grenar därav är den högsta politiska myndigheten allenarådande, utom räckhåll för domstolskontroll. Vi bygga alltjämt i överenstämmelse med svensk-finska rättstraditioner på en — kanske icke längre hållbar — tilltro till de administrativa och politiska organens förmåga att utöva en rättsvårdande funktion. Finlands rätt vilar — och kommer, om lagberedningens förslag genomföres, i ännu högre grad att vila — på en rättsstatlig tankegång av mera modernt snitt: den administrativa funktionens särhållande från och underordnande under den rättsvårdande.

[22] Se mitt ovan a.a. s. 90.

Carl W. U. Kuylenstierna

Beskattningsprinciper och internationella skattefrågor

När samhällsekonomien började bliva föremål för vetenskapsmännens intresse, kom helt naturligt också beskattningen att särskilt uppmärksammas. Beskattningsmakten hade, åtminstone enligt den måttstock vi nu anlägga, missbrukats av dem som haft den politiska makten, och ej minst såsom en reaktion däremot var det väl som ekonomerna med sådan styrka framhöllo kravet på rättvisa i beskattningen. Att denna synpunkt kom starkt i förgrunden efter de stora omvälvningarna i slutet av 1700-talet med den tidens starka betonande av medborgerlig jämlikhet var helt naturligt. Mycken möda nedlades på att utfinna normer för en »rättvis» beskattning.

Så länge man höll sig inom den s.k. intresseprincipens ram, stod man såtillvida på marken att utgångspunkten för denna princip var objektivt betingad. Skatten skulle i stort sett utgöra en ersättning för de fördelar av olika slag som medborgarna åtnjöto från det allmänna, och frågan om skattens avvägning var i huvudsak ett problem om mätning av den relativa nytta, som den ene och den andre hade av samhällsverksamheten. Men att praktiskt lösa ett sådant problem var omöjligt. Sammanhanget var för stort; det var ej tänkbart vare sig för den enskilde medborgaren att ens efter grövsta måttstock skönja värdet av samhällsverksamheten för honom själv i förhållande till andra eller för samhällsrepresentationen att efter dylik måttstock skifta mellan de enskilda. Intresseprincipens till-

lämpningsområde blev också med det växande samhällshushållet mer och mer inskränkt.

Nu kom i stället skatteförmågeprincipen i förgrunden såsom den praktiskt taget enda möjliga skattefördelningsgrunden. Men härmed var man inne på ett i högsta grad subjektivt bedömande. Försök ha väl gjorts att med tillhjälp av gränsnytteteorien i förmågeprincipen inlägga något av objektivt innehåll. Och vore man väl ense om att gränsnytteteorien just betecknade förmågeprincipens verkliga kärna, kunde man alltjämt tala om en viss fasthet i begreppsbestämningen. Erfarenheten visar dock, att sådan enighet ingalunda är för handen. Särskilt i fråga om progressivitetens spännvidd ger förmågeprincipen rum för utpräglat skiljaktiga meningar. Den s.k. socialpolitiska skatteprincipen — som visserligen enligt mitt sätt att se mindre betraktar det allmännas inkomster än dess utgifter och som sålunda knappast gör skäl för benämningen skatteprincip, men som likväl ofta och i stigande grad åberopas såsom en vetenskaplig teori — innebär i än lägre grad ett hjälpmedel för skatteavvägning enligt objektiva normer. Man måste vidgå, att de principer för rättvisa i beskattningen, som för närvarande betraktas som erkända, lämna rum för den mest skiftande tillämpning.

Härmed är givetvis ej sagt att alla krav på rättvisa i beskattningen i verkligheten uppgivits. Varje tid har sitt politiska samvete och en känsla av att mycket långt gående åtgärder i ena eller andra riktningen kunna vara orättvisa, även om klarhet hos de breda lagren ej finnes om hur gränsen mellan det rättvisa och det orättvisa egentligen skall bestämmas. Så länge som folket såsom sådant har en inneboende rättskänsla bör ju kunna påräknas att denna också skall komma till uttryck hos folkets majoritet då denna handlar under ansvar, om den har tillräcklig självständighet att hävda sin egen mening. Häri ligger en styrka hos den verkliga demokratien. Det föreligger stor risk att vid fåtalsväldet det allmänna rättsmedvetandet ej skall komma till verkligt uttryck, då de tillfälliga makthavarna kunna behärskas mer av egna intressen än av rättskänsla. Man skall dock ej blunda för riskerna heller vid demokrati. Det egna intresset

har hos de flesta människor en viss förmåga att göra sig brett, och det är mycket svårt för människor i allmänhet att verkligen sätta sig in i andra människors bekymmer och svårigheter. Kravet på rättvisa i beskattningen blev, när det gamla fåtalsväldet bröts, framställt såsom ett elementärt önskemål främst från dem som ansågo sig orättvist behandlade. Dessa utgjorde folkets majoritet. Man kan naturligtvis befara, att, när denna med den allmänna rösträtten och demokratiens successiva genomförande kommit att själv bestämma beskattningen, rättviseprincipen skall åter skjutas tillbaka, och att beskattningens utnyttjande för egoistiska intressen ej blir uteslutet. Det finns för en var rättänkande en påtaglig skyldighet att söka i sin mån förhindra att det minoritetsmissbruk av beskattningen, som man ej kan frånkänna forna tiders makthavare, skall utbytas mot ett majoritetsmissbruk, som inte blir mera sympatiskt därför att det utövas av många.

Men vad är då missbruk? Härom kan tvistas ungefär lika mycket som om vad rättvisan innebär. När detta uttryck här användes avses emellertid därmed ungefär att vederbörande handlar mot den samvetets röst som talar allra djupast inne. Ty samhällsviljan måste vi utan vidare underordna oss, och den bestämmes ju åtminstone enligt det demokratiska system, som nu tillämpas, väsentligen av majoriteten ensam. Önskvärt är att även med detta system samhällsviljan, sådan den kommer till synes, blir ett uttryck ej för vederbörandes intresse utan för deras samveten.

Vi lärde oss redan i katekesen att det gäller att hålla samvetet levande. Såsom särskilt betydelsefull framstår den uppgiften, när det gäller »hela samhällets samvete» och samhällets välfärd. De som bestämma böra ständigt få lyssna till samvetets röst. De böra hållas underkunniga om olika samhällsgruppers verkliga ställning och lovvärda intressen och om verkningarna av de beslut de fatta. Här är en uppgift för samhällsvetenskapens målsmän och för byråkratien i god bemärkelse, d.v.s. de förvaltningsorgan som se sin främsta uppgift i att utan inställsamhet, i samarbete med sin regering, rättlinjigt och oegennyttigt tjäna sitt lands sanna intressen.

Det är beklagligt att det skall vara så svårt att åt principerna om rättvisa i beskattningen giva ett positivt innehåll. Vad som kan åstadkommas i sådan riktning är emellertid alltjämt och kanske i stegrad omfattning önskvärt. I den mån åt intresseprincipen och skatteförmågeprincipen kan — för den senares vidkommande på grundval av gränsnytteteorien eller annorledes — givas ett fastare innehåll, bör detta ske. Ty de resultat, som sålmedelst erhållas, äro väl ägnade såsom stommar eller hållpunkter, vägledande för det samhälleliga samvetet. Man skall blott göra klart för sig själv och andra att lösandet av dylika uppgifter icke kommer att betyda ett avslöjande av h e l a sanningen. De värdefullaste utredningar kunna råka i misskredit därför att de uppges innefatta annat och mer än de betyda i verkligheten. Men låter man detta vara detta, d.v.s. e n synpunkt på ett stort problem, så innebär ett uppläggande av sammanhangen från särskilda utgångspunkter i själva verket att man gör vad man kan för att rädda barnet, när man kastar ut det smutsiga badvattnet.

Skatterna voro enligt nutidens sätt att se icke just så höga före förra världskriget. Inom den ekonomiska vetenskapen hade man likväl beaktat skatternas ekonomiska verkningar, och man hade uppställt som en vägledande beskattningsprincip, att skatterna ej borde ha ekonomiskt skadliga följder. Men frågans räckvidd ansågs ej särskilt stor. Det var, om man bortser från incidensfrågan, just icke någon större del av den finansvetenskapliga litteraturen som ägnades detta spörsmål. Man var mycket mer intresserad av den tämligen obestämda rättvisesynpunkten än av frågan om skatternas särdeles påtagliga ekonomiska verkningar. Dessa ha dock alltid varit betydelsefulla och ha blivit det i allra högsta grad, sedan beskattningen nått den höjd den har numera.

Det kan exempelvis antagas, att ju högre skatterna äro desto mindre blir bildningen av nytt kapital, samt att skatter, som mycket hårt drabba innehavare av förmögenhet, direkt utgå av det befintliga kapitalet. Man må ha vilken mening man vill om detta är önsk-

värt eller ej — det gäller här blott att fastslå, att så avvägda skatter kunna ha dylika verkningar. Att själva utformningen av skatterna å näringslivet kunna starkt påverka dettas inriktning ligger i sakens natur och är enligt erfarenheter från Sverige omvittnat. Produktionsapparatens bibehållande och stärkande befordras exempelvis, om rätt medgives att vid beskattningen få godkända avdrag för i räkenskaperna företagna konsolideringsåtgärder genom uppläggande av dolda reserver eller fonder för framtida bruk. Olika försäkringsformers inriktning har i Sverige i en grad, som måhända kan betecknas som ej önskvärd, påverkats genom beskattningens utformning. Internationella kapitalrörelser influeras under normala tider ävenledes starkt av beskattningens höjd och sättet för dess uttagande särskilt inom näringslivet. Erfarenheten från gångna tider visar också nogsamt, hur kapitalister personligen söka sig till länder vilka för dem erbjuda förmånliga beskattningsvillkor, och hur de vid sina placeringar beakta det netto som står dem till buds efter avräkning av alla skatter. Att även de breda lagrens levnadsförhållanden kunna starkt påverkas t.ex. av olika rörelsegrenars lönsamhet står också klart. Eftersom lönsamheten är beroende även av skattetrycket, och den relativa lönsamheten av det relativa skattetrycket, kan beskattningen utöva inflytande jämväl i sådant avseende. På penningvärdet kan beskattningen utöva inverkan i olika avseenden dels exempelvis med hänsyn till skatternas tillräcklighet eller otillräcklighet för statsbudgetens balansering men dels också med hänsyn till ett sådant förhållande som att gynnande av beskattningen genom reservbildning vanligen betyder att motsvarande medel undandragas omedelbar konsumtion. Exemplen skulle kunna mångfaldigas. Det anförda bör emellertid vara tillräckligt för att visa, att skatternas ekonomiska verkningar äro förtjänta av synnerligt beaktande, och att vinnande av kännedom om dessa verkningar är en betydelsefull uppgift.

Man har diskuterat frågan om vilken synpunkt som vore den viktigaste, rättvisesynpunkten eller hänsyn till skatternas ekonomiska verkningar. Frågan lärer ej kunna så besvaras, att företrädet gene-

rellt tillerkännes endera synpunkten. Det blir säkert i praktiken ofta fråga om en kompromiss mellan båda. Man kan väl ej heller säga att skatternas stegrade höjd betyder ett ensidigt framskjutande av just de ekonomiska synpunkterna. Ty även de inbördes orättvisorna stegras med ökade skatter. Men man kan helt visst med fog påstå att betydelsen av de ekonomiska verkningarna framstår med en helt annan klarhet än verkningarna i avseende å rättvisan, vars innebörd är oklar och föremål för starkt skiftande meningar. Det råder alltså intet tvivel att de ekonomiska synpunkterna kommit allt mera i förgrunden.

Såtillvida måste detta anses lyckligt, att man här har något konkret, påtagligt att hålla sig till. Åtskilliga ekonomiska verkningar av en på visst sätt lagd beskattning torde enligt allas eller de flestas samfällda åsikt betraktas såsom skadliga. Att även härutinnan olika meningar kunna göras gällande är sant. Det finns exempelvis företrädare för den meningen att en utjämning av de rikas och fattigas levnadsförhållanden är så viktig att sådan måste åstadkommas även om det endast kan ske på det sättet att också de fattiga bliva ändå något fattigare. Vi kunna ej nu veta, hur framtidens samhälleliga samvete kommer att inställa sig härutinnan. Med rätt stor säkerhet kan dock ett sådant betraktelsesätt som det nämnda ej göra sig gällande mer än till en viss gräns. Största möjliga välstånd för så många som möjligt och en dräglig tillvaro för alla synes vara ett program som har utsikt att förena många. Hur som helst med detta, så står det fast att även de ekonomiska synpunkterna äro ägnade att utgöra ledande normer för beskattningen, och att mycket för samhället skadligt skall kunna i framtiden undvikas, om detta tillräckligt beaktas. Kan det riskeras, att rättviseprincipen skjutes mera i skymundan, finnes desto större anledning hålla på de ekonomiska principerna. Det vore olyckligt om alla objektiva hållpunkter skulle släppas.

Tiden har ridit så fort. Den samhällsekonomiska och företagsekonomiska forskningen har ej hunnit följa med i utvecklingen och i varje ögonblick gripa vad som just då borde gripas. Den har, vill

det synas, åtskilligt att återhämta. Även förvaltningen har sitt ansvar att beakta, ty det ankommer på den att avgiva förslag till dem som besluta i samhället och att bistå dem med råd. Statistiskt material bör hopsamlas och på lämpligt sätt bearbetas. Om man betänker hur stor del av ett lands ekonomi som själva samhällsekonomien numera representerar, och hur mycket det allmänna kan just genom skatternas inriktning påverka det ekonomiska livet i allmänhet, bör det stå klart att hela denna angelägenhet måste snabbt föras framåt.

De spörsmål, som ovan berörts, äro även av internationell räckvidd och pocka med eller mot vår vilja jämväl ur denna synpunkt på uppmärksamhet hos vetenskap och förvaltning. Man kan betrakta frågan ur de vidaste synvinklar och inrikta sig på hela mänsklighetens välfärd. Men man kan också nöja sig med att i första hand beakta varje stats och dess befolknings egna intressen. Ingen nation kan så inrätta sin beskattning att den ej kolliderar med andra nationers. Ett skattesystem måste ju alltid i mer eller mindre utpräglad grad växa fram på historisk grund. Olika folkslags egenart måste också komma till uttryck. Det är alltså ej vare sig lämpligt eller ens möjligt att alla skattesystem göras lika. Av olikheterna följa emellertid kollisionsanledningar, och sådana föreligga också mellan alla länders skattesystem.

Vanligen förfares åtminstone beträffande inkomstbeskattningen så, att varje stat beskattar alla inom densamma bosatta personer för all deras inkomst, den må härleda sig från den staten eller från någon annan stat. Sådana personer äro »oinskränkt skattskyldiga». Till denna kategori pläga även hänföras i staten hemmahörande juridiska personer med i viss mån olika bestämning av vilka som skola betraktas såsom hemmahörande. Dessutom plägar varje stat beskatta vissa inkomster som härflyta från staten men utgå till personer bosatta i utlandet eller där hemmahörande juridiska personer. Omfattningen av sådan »inskränkt skattskyldighet» är olika i olika stater. Såsom genomgående regel torde dock gälla att inkomst av fastighet och av rörelse lokaliserad i en stat blir där beskattad, oavsett var i världen den skattskyldige bor. Tydligt är att, i den mån i

två stater oinskränkt skattskyldighet som nu sagts tillämpas vid sidan av inskränkt sådan, beskattning av samma inkomst sker två gånger. Internationell dubbelbeskattning är då för handen. Motsvarande förhållande kan föreligga beträffande skatt å förmögenhet. I fråga om arvsskatt förekommer ofta liknande dubbelbeskattning, och även beträffande gåvoskatt är sådan möjlig. På andra beskattningens områden, t.ex. beträffande omsättningsskatt, är liknande dubbelbeskattning tänkbar men vanligen mindre omfattande.

Om nu någon på detta sätt blir dubbelbeskattad för inkomst eller förmögenhet, så är detta sett från vardera av de intresserade staternas utgångspunkter en olägenhet, ty vardera staten har vanligen beskattat den ifrågavarande inkomsten eller förmögenhetstillgången precis lika hårt som andra inkomster eller förmögenhetstillgångar. Dubbelbeskattningen måste följaktligen från vardera statens synpunkt betraktas såsom orättvis. Intar man en rent isolationistisk ståndpunkt, kan man ju slå bort detta faktum med det argumentet att det må vara resandens ensak, att han kan hålla sig till sitt eget land med båda sin person och sina placeringar, och att, om han går därutanför, han får taga konsekvenserna. Är man däremot övertygad om nödvändigheten av internationellt ekonomiskt utbyte, ställer sig saken annorlunda. Då kan man ej alldeles avvisa rättvisans krav. Så länge beskattningen var låg överallt i världen, fäste man sig icke vid detta missförhållande så mycket att man vidtog åtgärder för dess avhjälpande. Det kan för övrigt betvivlas att detta skulle skett än i dag, om ej en annan omständighet tillkommit, nämligen olägenheterna av den internationella dubbelbeskattningens ekonomiska verkningar. Man finner hur de ovan behandlade allmänna principerna för beskattningen äga självständig betydelse på det internationella området. Det var under det förra världskriget som beskattningen i de flesta stater och framför allt i de krigförande länderna blev alltmera skärpt, och det var också kort efter det krigets slut som den internationella dubbelbeskattningen kom att särskilt uppmärksammas. Inom nationernas förbund verkställdes utredningar och framställdes förslag till åtgärder för missförhållandets

avhjälpande, och avtal för dubbelbeskattningens undanröjande blevo allt vanligare. Centraleuropa gick i spetsen med Tyskland som initiativtagare. Det var säkert ingen tillfällighet att frågan främst pockade på sin lösning i ett land, där skattebördan var så hög som där. Vid ytligt betraktande förefaller det kanske paradoxalt att man, i stället för att låta penningbehovet föranleda en utvidgning av beskattningsföremålen, fann det förmånligt att avtalsvis minska beskattningens omfång i förbindelserna med utlandet. Förvånande är det dock vid ett närmare betraktande icke. Om på en hög inhemsk skatt kumulerades en avsevärd skatt i utlandet, betydde detta i regel döden för den företagsamhet, som så drabbades. Internationell ekonomisk verksamhet blev genom dubbelbeskattningen i särskilt hög grad försvårad för de länder, som hade de höga skatterna.

De frågor som i detta sammanhang främst uppmärksammats äro väl följande:

1) skatt på utdelning från bolag i en stat till delägarna i en annan stat, vilka även där beskattas för utdelningen; dylik dubbelbeskattning försvårar verksamhet i den senare staten genom dotterbolag samt hindrar kapitaltillflöde genom direkta placeringar i utländskt företag;

2) skatt på kapitalräntor från låntagare i en stat till kapitalägare i en annan, vilken hindrar investeringar i den senare staten i obligationer eller andra lån;

3) skatt på royalty och andra liknande utbetalningar från industrier, bokförlag etc. i en stat till rättsägare i en annan; det är särskilt överlåtelse av patent till utlandet som härigenom försvåras;

4) skatt på avdelningskontor eller dyl., som ett företag i en stat har i en annan stat;

5) skatt på grund av verksamhet genom agent eller kommissionär för företag i en annan stat, ett svårt hinder för export; samt

6) skatt på sjöfart vid in- eller urlastning av gods i eller från fartyg i internationell trafik, uppenbarligen ett besvärande hinder för sjöfartsnäringen.

Då såsom nämnts olika stater sträckt den inskränkta skattskyldigheten olika långt, ha de menliga följderna av dubbelbeskattningen varit rätt olika. Skatt på utdelningar och royalty till utlandet samt på avdelningskontor är nog regel, skatt på kapitalräntor till utlandet är vanlig, skatt på agenter för utländska företag är olika långt driven men ej ovanlig, och skatten på sjöfarten är väsentligen en utomeuropeisk företeelse.

Om dubbelbeskattning av nu antytt slag kan anses ur ekonomisk synpunkt mest skadlig, finns det emellertid även andra fall av dubbelbeskattning som kunna drabba mycket hårt, t.ex. när en i en stat bosatt person äger fastighet i en annan stat eller när arbetsinkomst beskattas både i den stat där vederbörande bor och i den där arbetet utföres. Det kan väl antagas att dubbelbeskattningen i dylika fall ej ur samhällsekonomisk synpunkt har särskilt stor betydelse, men man kan ej blunda för att den kan framstå som en stor orättvisa, desto mera kännbar vid skattetryck sådana som dem vi nu räkna med. Att även i sådana fall dubbelbeskattningen om möjligt bör undvikas är ett önskemål i full överensstämmelse med de allmänna principer för beskattningen, som i det föregående uppställts såsom vägledande.

De avtal som träffats mellan olika stater för undvikande av dubbelbeskattning staterna emellan äro dels av allmän beskaffenhet och åsyfta dubbelbeskattningens undanröjande över hela linjen med undantag för sådana särskilda punkter, beträffande vilka av tekniska eller andra skäl överenskommelse ej kunnat ernås, dels av speciell natur. Bland de senare märkas särskilt avtal för undvikande av dubbelbeskattning beträffande verksamhet genom agenter och kommissionärer samt avtal för undvikande av den speciella dubbelbeskattningen av sjöfart.

Förhandlingar angående dubbelbeskattningsavtal kunna ofta medföra ett mödosamt arbete, särskilt vid större skiljaktigheter mellan skattesystemen. Givetvis kunna principiella motsättningar föreligga, vilka måste i möjligaste mån bringas ur världen. Men dessutom kräves regelmässigt ett omsorgsfullt arbete, då det gäller att så anpassa

systemen efter varandra att vid skarvarna å ena sidan ingen dubbelbeskattning kvarstår men å andra sidan ingen inkomst eller förmögenhetstillgång, som enligt de båda staternas lagstiftning bör beskattas, undgår skatt i båda staterna. Luckor i beskattningen äro i regel mycket skadliga, då de begärligt utnyttjas och kunna föranleda en oekonomisk inriktning av de produktiva krafterna. Förhandlingarna komma därför ofta att till stor del bestå av ingående detaljdiskussioner rörande gränsbestämningar o.dyl. Uppkommande problem böra om möjligt lösas redan från början. Föreligger ett dubbelbeskattningsavtal, som avser att fullständigt undvika dubbelbeskattning beträffande de flesta inkomster, och utgå de skattskyldiga följaktligen från att de skola beskattas allenast en gång, är det mindre lyckat om de skola i första hand få sitta emellan och konflikten löses först efter särskilda förhandlingar mellan staterna. Den svenska erfarenheten är visserligen att uppkommande kollisionsfall bruka utan större svårighet lösas i samförstånd mellan de olika staternas myndigheter. Här kommer det emellertid mycket an på den goda viljan, och det må vara tillåtet påpeka att de rent personliga relationerna, det ömsesidiga förtroendet, i sådant avseende spela stor roll.

Sådant förtroende bör skapas första gången vid förhandlingsbordet. Det gäller ej att vid avtal av detta slag söka tillskansa sig fördelar på andra partens bekostnad. I avtalens natur ligger att man ej förvärvar några beskattningsföremål utan tvärtom avstår sådana. Det är visserligen naturligt, om varje stat härvid ej vill lämna från sig mer än nödvändigt. Det förhåller sig dock mestadels så att eventuella eftergifter äro av ganska bagatellartad betydelse i jämförelse med den ekonomiska frihet som är den stora vinsten av varje avtal. Dessutom kan inriktningen av det ekonomiska livet i en stat stundom tämligen hastigt förändras, varför en förskjutning även av intresset i beskattningsavseende kan äga rum. Tillika kan vad som vid första påseendet förefaller fördelaktigt i förhållande till ett land te sig på motsatt sätt i förhållande till ett annat land, varför vid tillämpning av enhetliga principer i de olika avtalen nackdelar och fördelar taga ut varandra. Det är givetvis principiellt förkastligt

att vid förhandlingarna mer eller mindre minutiöst avväga vad den ene och den andre avstår av sina i anspråk tagna beskattningsföremål. Ty de olika skattesystemen gripa olika långt omkring sig i förhållande till utlandet, och det händer ofta att vad som från den ena partens sida betraktas som en eftergift på grund av avtalet från den andra partens sida ej kan åberopas såsom motsvarande eftergift, emedan skattefrihet stadgats redan genom den interna skattelagstiftningen. Man måste nog räkna med att man kan komma till ett förhandlingsbord vid vilket man icke möter den önskvärda principiella inriktningen utan där inställningen snarast kan betecknas såsom »do ut des». Givetvis kan man vid förhandlingar av detta slag ej undgå att rätta sin argumentering efter motpartens betraktelsesätt. Såsom eftersträvansvärt och på längre sikt lönande står dock att frågorna dryftas principiellt samt med klarhet och öppenhet. Att förhandlingarna underlättas härigenom ligger i öppen dag.

Enhetliga huvudprinciper i avtalen med skilda stater böra alltså eftersträvas, även om deras tillämpning i förhållande till någon viss stat kan te sig mindre förmånlig. I förhållande till ekonomiskt mäktigare stater befinner sig den mindre staten stundom i ett ogynnsamt förhandlingsläge, och har den då ej principiellt grundade skäl utan intressesynpunkter att hänvisa till, lär den sannolikt få draga det kortaste strået. Det ideala är i själva verket att alla stater såvitt möjligt genomgående följa enhetliga principer. En internationell rätt även på detta område borde småningom kunna skapas. Att effektivt bidraga till en sådan är på längre sikt värt uppoffring för dagen.

Det kan väl sägas, att man kommit rätt långt på vägen mot enhetlighet i fråga om principerna för dubbelbeskattningsavtal. Inom nationernas förbunds comité fiscal bedrevs allt intill det andra världskrigets början ett träget och målmedvetet arbete i sådan anda. Vid en expertkonferens i Genève år 1928 möttes specialister från de flesta stater och synpunkterna vädrades. Man kom då till enighet i många punkter men ej i alla. Det var den gången kommittén bilda-

des. Sedan dess har det klarnat i åtskilliga stycken. Kommitténs utredningar ha varit av stort värde, och ingångna avtal uppbäras av i huvudsak likartade principer, även om de ej alltid kommit att fullständigt reglera alla fall av dubbelbeskattning.

Dubbelbeskattningsavtalen innefatta icke endast ett uppgivande av inskränkt skattskyldighet utan tvärtom ett erkännande i viss utsträckning av denna och uppgivande i motsvarande mån av oinskränkt skattskyldighet. I denna frågeställning ligger i själva verket förborgad motsättningen mellan de båda huvudmetoder för inkomstbeskattningen, som betrakta såsom primär antingen beskattning i den skattskyldiges bostadsstat eller beskattning i den stat varifrån inkomsterna härflyta (ursprungsstaten). De nordiska staterna lägga huvudvikten vid den förra metoden men taga också hänsyn till den senare, nämligen i den mån inskränkt skattskyldighet stadgas. De principiella motsättningar, som kommit till synes på ifrågavarande område, avse just frågan om prioritet skall tillerkännas beskattning i bostadsstaten eller beskattning i ursprungsstaten. Avtalen böra — därom är man ense — bygga på ömsesidighet. Vill man sluta avtal med utgångspunkt från viss beskattning i ursprungsstaten, måste alltså skattesystemet vara så inrättat att den inskränkta skattskyldigheten omfattar även sådan beskattning. Man k a n — för att undvika luckor — tänka sig en p å g r u n d a v a v t a l e t utvidgad skattskyldighet, d.v.s. införande av inskränkt skattskyldighet i förhållande till ett visst främmande lands medborgare eller personer bosatta i visst annat land. Principiellt vore föga att anmärka mot en sådan anordning, då den utgör ett led i det så att säga gemensamma skattesystem, som avtalet grundar. Förfarandet kan dock för den enskilde te sig som en diskriminering till de därav berördas nackdel och bör helst undvikas. Uppenbarligen utgör emellertid ej det nu anförda tillräcklig grund att i lagstiftningen så utvidga den inskränkta skattskyldigheten att ramen skall räcka till för avtal av alla tänkbara slag. Man kan finna det ur ekonomiska eller andra synpunkter så önskvärt att bibehålla skattefriheten i olika avseenden i sin egen lagstiftning, att man hellre bortser från ömsesidigheten.

Såvitt jag vet råder fullständig enighet om att enligt dubbelbeskattningsavtal inkomst av fast egendom bör beskattas där egendomen är belägen och inkomst av rörelse beskattas där den bedrives vid fast driftställe. Utövning av fritt yrke brukar i stort sett likställas med rörelse. Ett specialfall beträffande rörelse utgör frågan om agentbeskattningen. En agent beskattas nämligen såsom ovan antytts stundom ej blott för sin personliga inkomst utan också därjämte i sin egenskap av representant för företaget i utlandet. Han betraktas då ungefär såsom likställd med ett avdelningskontor, ett fast driftställe för företaget. Att komma till rätta med dylika fall av dubbelbeskattning erbjuder ofta svårigheter. Enligt svensk uppfattning bör beskattning av representanter ske endast där dessa hava karaktär av anställda hos det främmande företaget under sådana former att fråga verkligen är om avdelningskontor eller dyl. för företaget, och man har strävat efter att få avtalen såvitt möjligt anordnade efter denna linje. I ett annat avseende äger frågan om rörelsens behandling särskild betydelse, nämligen beträffande royalty och likställda utbetalningar. Royaltyn kan nämligen betraktas — och till denna uppfattning har comité fiscal anslutit sig — som ett slags delaktighet i den rörelse varifrån den utbetalas. Emellertid kan det ej anses att den som uppbär royaltyn av sådan grund har fast driftställe i den andra staten, varför beskattningen avtalsvis bör tillerkännas den stat där den royaltyberättigade bor. Detta är numera också en åtminstone i huvudsak vedertagen regel.

Beträffande arbetsinkomster kommer motsättningen mellan de båda systemen i viss mån till synes — beskattning kan ske antingen i den stat där vederbörande bor eller i den stat där arbetet utföres — och olika regler gälla enligt olika avtal. Sverige blev på sin tid nödsakat att något utvidga den inskränkta skattskyldigheten i sin lagstiftning för att kunna i överensstämmelse med dubbelbeskattningsavtal beskatta i Sverige utfört arbete, där den som utför detta ej är bosatt i Sverige. Frågan äger emellertid större praktisk betydelse väsentligen endast beträffande arbetare bosatta i gränstrakter. I viss omfattning äger den också aktualitet t.ex. beträffande ledamöter

i bolagsstyrelser i främmande stat m.fl. Beträffande arbetsinkomster ligger därför vikten mera vid a t t frågan löses än h u r den löses, om det blott sker på ett tekniskt rimligt sätt.

De starkaste motsättningarna ha kommit till synes beträffande kapitalinkomster, särskilt aktieutdelningar. Det är skillnaden mellan kapitalimporterande och kapitalexporterande stater som här gjort sig gällande. De kapitalimporterande staterna ha velat förlägga beskattningen till ursprungslandet, där investering skett, medan de kapitalexporterande staterna hållit på beskattning i kapitalägarens bostadsland.

Om en sådan ensidig inställning är klok må lämnas därhän. Ifall exempelvis en skatt vid källan uttages å obligationsräntor, är väl syftet närmast att träffa obligationsägaren. Åtminstone i den mån obligationerna äro avsedda att utsläppas å utländsk marknad torde dock det väsentliga resultatet bliva att räntan måste ökas med skattens belopp, varför skatten träffar icke obligationsägarna utan låntagarna i det land som pålagt skatten, vilket i regel ej torde vara avsikten. Att här gå närmare in på dessa sammanhang kan ej ifrågakomma. Det sagda må vara tillräckligt för att antyda att det som synes ligga närmast till hands ej alltid överensstämmer med vederbörandes välförstådda intresse. I varje fall är det naturligtvis just beträffande en sådan fråga som denna sett från en viss stats synpunkter föga lyckligt, om olika principer skola tillämpas i olika avtal.

Enigheten ifråga om beskattning av kapitalinkomster sträcker sig väl i huvudsak därhän att rent personliga skatter å kapitalavkastning, vilka ej uttagas vid källan, böra förbehållas kapitalägarens bostadsland. Tvisten har väsentligen hänfört sig till frågan, huruvida ursprungslandet borde avstå från där utgående skatter å kapitalavkastning vid källan. I avvaktan på att enighet om viss tillämpning härutinnan skulle vinnas har man hittills mestadels från dubbelbeskattningsavtalens tillämpning undantagit källskatter å kapitalavkastning. Det är tydligt att detta icke är tillfredsställande, ty det fall av dubbelbeskattning det här gäller är särskilt viktigt. Den enda lösning, som det kan tänkas vara möjligt att få genomförd

såsom enhetlig princip, synes därför vara att i dylikt fall uppdela beskattningsrätten så, att ursprungslandet avstår en del av men ej hela sin skatt vid källan och att kapitalistlandet gör ett mot den återstående skatten i ursprungslandet svarande avdrag från sin personliga skatt å utdelningen. Sverige har lyckats få denna metod partiellt genomförd i sitt dubbelbeskattningsavtal med U. S. A. beträffande aktieutdelningar, och principen har också knäsatts genom ett provisoriskt förfarande i förhållandet mellan Sverige och Danmark. Att eftergiva källskatt erbjuder tekniska svårigheter men är dock möjligt åtminstone på den vägen att restitution sker av den vid källan uttagna skatten. Beträffande obligations- och andra räntor finns i Sverige ingen skatt vid källan och ej heller inskränkt skattskyldighet i annan form. Då Sverige i olika dubbelbeskattningsavtal avstått från dylik skatt, innebär detta sålunda ingen i det sammanhanget gjord eftergift utan endast en förbindelse att tillämpa vad som gäller i alla fall. En i Sverige bosatt person, som äger obligationer utsläppta i främmande land med källskatt å räntan, får alltså vidkännas källskatten i det landet samt vanlig inkomstskatt i Sverige på det efter avdrag av källskatten återstående räntebeloppet. Det kan anmärkas att detta icke innebär materiell ömsesidighet. Att Sverige icke infört källskatt å obligationsräntor är emellertid dess ensak och har intet med dubbelbeskattningsavtalen att göra.

Dubbelbeskattningsavtalen innebära en uppdelning av beskattningsföremålen. Det bör dock tillses att detta förhållande ej medför en sänkning av den sammanlagda progressiviteten. Regulativ i sådant avseende kan utan större svårighet åstadkommas.

Vissa dubbelbeskattningsavtal ha ingåtts även beträffande arvsskatt. I detta avseende är väl i mindre utsträckning fråga om skadliga samhällsekonomiska verkningar av dubbelbeskattning. Däremot framstår rättvisesynpunkten desto starkare. Medan skatt å inkomst endast betyder avstående av större eller mindre del av varje års avkastning, innebär arvsskatten en indragning av viss del av själva

kapitalet. Dubbel sådan skatt blir synnerligen kännbar, och anordningar för dess undvikande äro påkallade. Sverige har för sin del — vid sidan av vissa avtal — ett ensidigt arrangemang, enligt vilket oberoende av ömsesidighet eftergift göres av skatt, där dubbelbeskattning eljest skulle uppkomma. Anordningen verkar emellertid ej fullständigt och gör sålunda ej avtal på detta område överflödiga.

Att beträffande arvsskatten ernå samstämmighet i fråga om principerna är i regel ej så svårt. Kapital som är nedlagt i fastighet och rörelse, eventuellt även i aktier, i den ena staten bör där beskattas, övriga tillgångar däremot vanligen i arvlåtarens bostadsland, därvid givetvis bör tillses att allenast tillfällig bosättning ej skapar prioritet i förhållande till den stat, vars medborgare den avlidne var vid dödsfallet.

Svårigheterna vid dubbelbeskattningsavtal beträffande arvsskatt ligga företrädesvis på det tekniska planet, beroende därpå att just den som i den ena staten beskattas för viss egendom bör erhålla befrielsen i den andra staten såvitt angår samma egendom. Om den stat, där arvlåtaren bodde, beräknar skatten på grundval av s.k. fingerat arvskifte, vilket ej tar hänsyn till vem egendomen faktiskt tillfaller, men den andra staten, där egendomen är belägen, tar ut skatt av den som erhåller egendomen, kan ett rättsläge uppstå, som ej kan bemästras enligt allmänna schabloner. I stort sett torde emellertid den stat, där det fingerade arvskiftet lägges till grund för arvsskattens beräkning, böra ställa sig i efterhand i förhållande till den andra staten och tillse att skattefriheten kommer den till godo som dubbelbeskattningen verkligen drabbar. Detta är möjligt, om prövningen lägges i en central myndighets, lämpligen finansministeriets, hand.

Dubbelbeskattningsavtalen ha i ett flertal fall förbundits med överenskommelser om ömsesidig handräckning i beskattningsärenden. Om det kan anses vara ett gemensamt intresse att ingen lucka skall vara för handen i det genom dubbelbeskattningsavtalet skapade, för båda avtalsslutande staterna gemensamma skattesystemet,

är det också ett gemensamt intresse att ej på grund av felande uppgifter eller brist på exekutionsmöjligheter den av båda parterna avsedda beskattningen skall kunna undgås. Detta intresse kan tillgodoses genom avtal om ömsesidigt bistånd för inhämtande av upplysningar i skatteärenden samt för utkrävande av resterande skatt. Där åter dubbelbeskattning kvarstår kan i princip ej samma gemensamma intresse av att skatt uttages i båda staterna vara för handen. Dubbelbeskattning är icke från någondera statens synpunkt önskvärd, och varje stat har anledning att tillerkänna sin egen beskattning prioritet i förhållande till den andra staten. Handräckningsavtal äro sålunda i princip önskvärda blott såsom komplement till effektiva dubbelbeskattningsavtal. Det inträffar visserligen att handräckningsavtalen sträcka sig längre, men det skall icke fördöljas, att ett sådant förhållande är ägnat att föranleda ogynnsamma psykologiska verkningar. Erfarenheten visar, att detta ej är blott ett antagande.

Handräckningsavtalen äro, såvitt angår bistånd med införskaffande av uppgiftsmaterial, av två skilda huvudtyper, dels sådana som innefatta skyldighet att efter särskild begäran meddela uppgifter, dels sådana som innebära skyldighet att automatiskt lämna sådana. Mest betydelsefulla vid avtal av den senare typen torde uppgifter om aktieutdelningar vara. Förutsättning för att sådana uppgifter skola lämnas bör enligt det föregående vara att frågan om undanröjande av dubbelbeskattning beträffande sådana aktieutdelningar blivit i huvudsak löst.

Ömsesidigt bistånd med uttagande av skatter kan uppenbarligen vara av ej ringa värde. Erfarenheten i Sverige har varit att tillämpning av dylika bestämningar ej ofta behöver ifrågakomma. Detta förklaras helt säkert därav att själva avtalets existens utgör ett kraftigt incitament att frivilligt betala skatten. Åtgärder för uttagande av resterande skatt i annan stat böra ej ifrågakomma, förrän exekutionsmöjligheterna i den stat där skatten pålägges blivit uttömda. De statsrättsliga frågor, som kunna i detta sammanhang uppstå, särskilt där indrivningsförfarandet leder till rättegång, kunna

lösas på det sätt, att den stat, där handräckningen sökes, meddelar uttryckligt exekvatur och därefter behandlar skatteanspråket gent emot den skattskyldige såsom sitt eget. Den stat, som begärt handräckningen, uppträder då ej i förfarandet.

Skälen för ömsesidig handräckning i beskattningsärenden ligga givetvis helt och hållet på beskattningens eget område. Förfarandet bör ej tjäna som en täckmantel för tillgodoseende av helt andra intressen. Upplysningar i skatteärenden kunna exempelvis utnyttjas i strävanden att med straffreaktion drabba kapitalflykt. Oavsett det lovliga i sådana strävanden är det tydligt att frågan om handräckning för bistånd i kampen mot kapitalflykt är en helt annan och mycket mer komplicerad än när det gäller enbart beskattningen. Frågan är desto ömtåligare, som kapitalflykten i vissa länder drabbats av enormt stränga straffpåföljder. Det är icke på sin plats att en enkel upplysning i beskattningsavseende användes för att förverkliga ett straff, vilket kanske ingalunda överensstämmer med det allmänna rättsmedvetandet i den stat, där handräckningen begäres. Handräckning bör därför kunna vägras, om det befaras att beskattningen ovidkommande synpunkter gjort sig gällande när handräckningen begärts. Det må tilläggas, att man i Sverige ej haft någon som helst praktisk erfarenhet av svårigheter av nu nämnt slag.

När jag hedrats med en förfrågan, om jag ville lämna bidrag till en festskrift för den i hela norden så högt uppburne förvaltningsmannen, Presidenten Ståhlberg, har jag valt det område, på vilket jag själv särskilt mött den finska förvaltningens män, nämligen den internationella beskattningsrättens, och jag har försökt inpassa frågan härom i ett vidare sammanhang. Det har förunnats mig att med framstående representanter för finska förvaltningen förhandla just på den principiella bas, som är den enda riktiga vid sådana förhandlingar, såsom i en krets av vänner. Sverige och Finland ha också slutit avtal med varandra dels för undvikande av dubbelbeskattning på den direkta beskattningens område dels för ömsesidig handräckning i beskattningsärenden. I det förra avtalet är alltjämt frågan om

aktieutdelnings dubbelbeskattning oreglerad, och arvsskatteavtal saknas. Min personliga övertygelse är, att med den våldsamma skattebelastning, som överallt kommer att bestå såsom en följd av den ödesbrand som går över världen, de internationella skatteproblemen skola tvinga sig alltmer i förgrunden. Därför har jag vågat tro att framläggandet av några synpunkter och erfarenheter i ämnet skulle kunna vara av något värde även för finska förvaltningsmän. Med denna anspråkslösa uppsats har jag alltså velat hylla Presidenten Ståhlberg genom att i min ringa mån tjäna hans fosterland, vårt broderland sedan urminnes tid, Finland.

John Uggla

Seutukuntasuunnitelma

Voimassa olevassa asemakaavalaissa ei ole säännöksiä, jotka tekisivät mahdolliseksi asemakaavan vahvistamisen eri kuntiin kuuluvalle, yhtenäistä järjestelyä kaipaavalle alueelle. Tammikuun 29 päivänä 1932 annetun rakennussäännön 7 §:ssä määrätään kuitenkin, että asemakaavaa laadittaessa on huomioonotettava muun muassa, että kaupungin ja sen läheisyydessä olevain yhdyskuntien välille järjestetään hyvät kulkuyhteydet ja että asemakaava yleensä hyvin mukautuu kaupunkiin rajoittuviin yhdyskuntiin. Asemakaavalain 5 § määrää edelleen, että asemakaavaehdotuksen julkipanosta on erityisesti ilmoitettava muun muassa naapuriyhdyskunnalle, jossa asemakaava tai rakennussuunnitelma on voimassa ja johon asemakaavoitettu alue rajoittuu. Täten varataan naapuriyhdyskunnille tilaisuus antaa lausuntonsa asemakaavaehdotuksesta.

Uudenaikainen ulkomainen asemakaavalainsäädäntö ei kuitenkaan tyydy yhteen ainoaan asemakaavallisen järjestelyn kaavaan, vaan on varsinaisen asemakaavan lisäksi tehty pakolliseksi myöskin ns. y l e i s a s e m a k a a v a (generalplan), jossa vahvistetaan suuntaviivat kaupungin ulommaisten osien vastaista asemakaavoittamista varten. Yleisasemakaava sisältää niinmuodoin kauas tulevaisuuteen tähtäävän yleispiirteisen ohjelman kaupunkialueen kehitystä ja rakentamista varten. Yleisasemakaavaa koskevalle oikeussäännöstölle voidaan antaa sellainen sisältö, että kaupungin edut pääkulkuväyliin yleisiin alueisiin samoinkuin eräisiin muihinkin tarkoituksiin varattuihin alueisiin tulevat turvatuiksi. Sanotussa yleisasemakaavassa

määrätään, mitkä osat asemakaavoitettavasta alueesta varataan yksityistä rakennustoimintaa varten ja mitkä osat taas muihin tarkoituksiin. Tässä tarkoituksessa on yleisasemakaavasäännöstö otettu Ruotsin uuteen asemakaavalainsäädäntöön, jossa tästä asemakaavasta käytetään nimitystä s t o m p l a n, jota suomenkielessä voidaan nimittää r u n k o k a a v a k s i. Meidänkin asemakaavalakimme tuntee tämän oikeussäännöstön, joskin hyvin rajoitetussa ja kehittymättömässä muodossa. Asemakaavalain 21 §:ssä säädetään nimittäin, että jos kaupunkialueelta asemakaava-alueen ulkopuolelta tarvitaan maata vastaisia p ä ä k a t u j a varten, jotka alueen asemakaavoitusta silmällä pitäen katsotaan tarpeellisiksi, on valtioneuvostolla valta myöntää kaupungille oikeus sellaisen maan lunastamiseen. Asemakaavaarkkitehdit käyttävät myös yleisasemakaava-nimitystä merkitsemään ohjelmaehdotusta kaupunkialueen ulko-osien asemakaavoittamiseksi. Tällaisilla suunnitelmilla, joista voi olla suurta hyötyä senvuoksi, että ne saattavat huomattavasti helpottaa suuntaviivojen luomista kaupunkikunnan kehitykselle, ei kuitenkaan ole oikeudellista merkitystä, asemakaavalakimme kun ei niitä tunne eikä tunnusta.

Ulkomaisessa lainsäädännössä on sitäpaitsi otettu käytäntöön eräs uusi asemakaavoittamista koskeva oikeussäännöstö, s e u t u k u n t a s u u n n i t e l m a (regionplan), jolla tarkoitetaan eri kuntiin kuuluvalle alueelle vahvistettavaa yhtenäistä kaavaa, missä osoitetaan alueen pääliikenneväylät ja sen pääpiirteittäinen jaoittelu eri tarkoituksiin. Seutukuntasuunnitelma on kuntainvälinen asemakaavasäännöstö, joka perustuu kuntien yhteistoimintaan. Sen tarkoitus on luoda vankka perusta, johon myöhemmin tehtävä varsinainen asemakaava tai rakennussuunnitelma voi nojautua.

Seutukuntasuunnitelmalle on luonteenomaista, että siinä säännöstellään alue, joka on taloudellinen ja maantieteellinen kokonaisuus, kiinnittämättä huomiota sen kunnalliseen jaoitukseen. Seutukuntasuunnitelmia tarvitaan etupäässä suurempia kaupunkeja ja niitten ympäristöjä varten samoinkuin teollisuusalueille. Seutukuntasuunnitelman oikeusvaikutukset samoinkuin sen vahvistamista koskeva menettely on säännösteltävä lailla. Oikeussäännöksiä tarvitaan mm.

kuntien velvollisuudesta osallistua yhteistoimintaan, yrityksen rahoittamisesta, sen toimeenpanoelimistä sekä kunnan oikeudesta ja velvollisuudesta maan lunastamiseen. Samoin on siinä säännösteltävä tontinomistajan korvausvelvollisuus.

Asemakaava samoinkuin rakennussuunnitelmakin on voimassa olevan lain mukaan sidottu yhden kunnan piiriin. Asemakaavan ja rakennussuunnitelman vahvistusjärjestys on sitäpaitsi erilainen. Senvuoksi ei kunnallislaeissa säädetyistä kuntien yhteistoimintaa koskevista säännöksistä ole apua seutukuntasuunnitelman aikaansaamiseksi. Seutukuntasuunnitelmalla voi olla ainoastaan neuvoa antava merkitys. Sitäpaitsi on huomattava, että maaseudulla voimassa olevan rakennussuunnitelman vahvistaa lääninhallitus, jota ei sido maalaiskunnan asiasta tekemä ratkaisu. Tämä ei kuitenkaan luonnollisesti estä naapurikuntia rakennussäännön edellä viitatun 7 §:n säännöksen mukaisesti suunnittelemasta hyviä kulkuyhteyksiä eikä muitakaan yhteisiä asemakaavallisia järjestelyjä. Samoin voidaan yhteisten asemakaavallisten töiden suunnittelu antaa kuntien yhteisen asiantuntijan suoritettavaksi.

Kunta alueineen ei ole enää, kuten aikaisemmin, koskematon kokonaisuus, vaan eri kuntiin kuuluvien alueitten yhtenäinen järjestäminen tulee yhä enemmän kysymykseen. Kulkuyhteyksien tavaton helpottuminen on yhä laajentanut sosiaalisten etupiirien rajoja. Samat yhteiset tekijät vaikuttavat ratkaisevasti kehitykseen sellaisilla alueilla, jotka on pirstottu usean kunnan kesken. Tällaisten alueitten järjestelyä on viranomaisten mahdollisuuksiensa mukaan pyrittävä ohjaamaan. Jos alueen kehitys ei tapahdu suunnitelmallisesti ja yhdenmukaisesti, vaan yksityisintressit päästetään liikaa etualalle, voi rakennustoiminta helposti luisua sellaiselle tasolle, jota terveydelliseltä, taloudelliselta ja sosiaaliselta kannalta on pidettävä vahingollisena.

Viranomaisten mahdollisuudet järjestää rakennustoimintaa maaseudulla rakennussuunnitelma-alueen ulkopuolella olivat aikaisemman asemakaavalainsäädännön nojalla hyvin rajoitetut. Kesäkuun 16 päivänä 1938 tehdyllä lainmuutoksella poistettiin tämä epäkohta.

Vuoden 1931 asemakaavalainsäädäntöön otettiin tällöin täydentäviä säännöksiä, joitten nojalla rakennussuunnitelma-alueen ulkopuolellakin voidaan valvoa rakennustoimintaa, niin ettei se ole haittana rakennussuunnitelmaa laadittaessa ja toteutettaessa. Tämä uusi oikeussäännöstö, r a k e n n u s s u u n n i t e l m a n t a k a i s e t m ä ä r ä y k s e t, voidaan määrätä voimaan paitsi rakennussuunnitelman vahvistamisen yhteydessä tai myöhemmin siihen liittyvänä myöskin sellaiselle maaseudun alueelle, jolle ei vielä ole aihetta vahvistaa rakennussuunnitelmaa.

Kun maaseudulla olevat yhtenäiset laajat alueet vaativat rakennustoiminnan järjestämistä, on siellä, ajanmukaisen asemakaavalainsäädännön puuttuessa, turvauduttava edellä mainittuihin rakennussuunnitelmantakaisiin määräyksiin ja neuvoa antavaan seutukuntasuunnitelmaan. Seutukuntasuunnitelman laatiminen edellyttää tietysti asianomaisten kuntien viranomaisten neuvotteluja, ja sen tulee perustua perusteellisiin esitutkimuksiin, joissa on selvitettävä alueen elinkeinoelämä, väestösuhteet, liikenneolot, teollisuuden kehitysmahdollisuudet ja rakennustiheyden tarve. On tärkeätä, että kaikki asianomaiset kunnat voivat hyväksyä ainakin tehdyn suunnitelman pääkohdat.

Seutukuntasuunnitelmaa koskevan oikeussäännöstön ottaminen asemakaavalainsäädäntöömme on tullut päiväjärjestykseen lähinnä niitten ehdotusten johdosta, jotka on tehty Kokemäen- ja Kyminjokilaaksojen vanhojen kulttuuriseutujen asemakaavalliseksi järjestämiseksi. On ilmeisestikin erittäin tärkeätä, että asemakaavoissa, joitten vaikutus ulottuu kunnan omien rajojen ulkopuolelle, otetaan huomioon tarpeellisen laajat alueet yhtenäisyyden saavuttamiseksi varsinkin mitä tulee liikenteeseen. Seutukuntasuunnitelma olisi eräs keino yhteisymmärryksen aikaansaamiseksi ja ristiriitaisten asemakaavallisten etujen tasoittamiseksi kuntien kesken. Kuntien yhteistoiminnan tulisi tapahtua kulloinkin sopivaa kuntien yhteistoiminnan muotoa käyttäen. Kun voimassa olevan asemakaavalainsäädännön tarkistaminen ja täydentäminen käynee lähiaikoina välttämättömäksi sen kokemuksen nojalla, joka sanotun lainsäädännön soveltа-

misesta on saatu,[1] samoinkuin vallitsevan pula-ajankin vuoksi, olisi tässä yhteydessä otettava harkittavaksi myös ajanmukaisen seutukuntasuunnitelmaa koskevan oikeussäännöstön ottaminen lakiin.

[1] Seutukuntasuunnitelmaa koskevaa säännöstöä ei ole otettu vuodelta 1931 olevaan Ruotsin asemakaavalakiin, mutta asia on valmistelun alaisena v. 1942 asetetussa asiantuntijakomiteassa.

Einar Böök

Yhteiskunnallisen huollon käsite ja järjestelmä

Ruotsissa v. 1942 julkaistussa, siis verraten tuoreessa, yhteiskunnallisen huoltohallinnon järjestämistä koskevassa valtionkomitean mietinnössä on lausuttu epäilyksiä siitä, onko ns. yhteiskunnallista huoltoa (»socialvård» eli »social vårdnad»), sen eri haaroja sekä siihen rajoittuvia tai sitä sivuavia, julkisen oikeuden säännöstämiä, sosiaalipolitiikkaan — sanan laajemmassa merkityksessä — kuuluvia valtion ja yhteiskunnan toimintamuotoja koskeva lainsäädäntö vielä kehittynyt niin täydelliseksi ja järjestelmältään selväpiirteiseksi, että sosiaalihuollon käsite ja huolto-oikeuden rajat voitaisiin aivan täsmällisesti määritellä. Joka tapauksessa ruotsalainen komitea on hahmotellut julkiseen oikeuteen perustuvan avun tarpeeseen joutuneiden yksilöiden sekä kokonaisten yksilöryhmien ja yhteiskuntaluokkien aseman parantamista tarkoittavien toimenpiteiden jaon kolmeen suureen pääalaan: sosiaalivakuutukseen, valtion rahoittamaan ja ohjaamaan kaavamaiseen avustustoimintaan ja näitä yksilökohtaisempaan yhteiskunnalliseen huoltotoimintaan.

Täällä Suomessakin on meidän syytä kysyä, kuinka yhteiskunnallinen huolto on oikein määriteltävä, — mikä on huolto-oikeuden asema yleisessä oikeusjärjestelmässä. Vastaamatta näihin kysymyksiin ei kyetä antamaan edes huolto-oikeutta opiskeleville tyydyttävää käsitystä siitä oikeuden alasta, joka on heidän opintojensa kohteena.

Samat kysymykset ovat toiselta taholta ikäänkuin itsestään, eräänlaisen rinnakkaisuuden ja vastakohtaisuuden johdosta, antautuneet

pohdittaviksi. Jo kuusi vuotta sitten professori *Arvo Sipilä* rikastutti oikeustieteellistä ja sen ohessa myös sosiaalipoliittista kirjallisuuttamme julkaisemalla huomattavan teoksen, joka koski »Suomen työoikeuden käsitettä ja järjestelmää sekä suhdetta sosiaaliseen lainsäädäntöön». Sellaisen tutkimuksen valmistuminen tyydytti ilmeistä ja ajankohtaista tarvetta. Siihen mennessä, kahdessakymmenessä vuodessa Suomen tultua itsenäiseksi valtioksi, oli maamme työlainsäädäntö läpikäynyt ennen näkemättömän kehitysvaiheen. Mutta siihen verrattava ripeä monipuolistuminen ja tehostuminen oli samanaikaisesti tapahtunut myös huolto-oikeuden ja siihen rajoittuvan, sekä yhteiskunnallista avustustoimintaa että sosiaalivakuutusta koskevan lainsäädännön osalta. Tämä oli tapahtunut ilman järjestelmällistä suunnitelmaa, aina sen mukaan, mikä yhteiskunnallinen avustusmuoto syystä tai toisesta oli sattunut joutumaan päiväjärjestykseen, paitsi silloin kun Eduskunnalle v. 1934 samanaikaisesti annettiin ns. »uusien huoltolakien» esitykset ja nämä lait v. 1936 vahvistettiin tulemaan voimaan seuraavan vuoden alusta. Varsin runsaaksi kasvaneen huoltolainsäädäntömme käsitteen määritteleminen ja sen periaatteiden järjestelmällinen selvittäminen näyttää nyt sekin vuorostaan olevan ajan vaatima. Tehtävä on kiintoisa, ja seuraavassa yritetään se suorittaa, mikäli se on mahdollista lyhyen esityksen puitteissa. Työoikeuden osalta professori Sipilä on vastaavaan suoritukseen tarvinnut lähes 250 sivua. Mitä näistä asioista tässä kirjoitelmassa esitetään, supistuu siis ainoastaan ratkaisun luonnokseen. Tyhjentävä selvitys jäänee jonkun nuoremman tutkijan, varsinaisen tiedemiehen toimitettavaksi.

Kun tahdotaan määritellä yhteiskunnallisen huollon olemus ja työala, on lähdettävä ainakin astetta ylemmästä kategoriasta, sosiaalipolitiikan käsitteestä, jopa vielä astetta ylempää eli siitä kysymyksestä, kuuluuko yhteiskunnallinen huoltotoiminta todella sosiaalipolitiikkaan sen yhtenä osana vai kansantalouspolitiikkaan tai ehkä sosiaalietiikkaan. On kuitenkin mahdotonta tässä yhteydessä perinpohjaisesti syventyä noihin periaatteellisiin yleiskysymyksiin. Eikä se liene tarpeellistakaan, kun niiden osalta voidaan viitata katsauk-

seen, minkä Sipilä edellämainitun teoksensa ensimmäisessä luvussa on luonut lukuisain, enimmäkseen saksalaisten tutkijain näistä kysymyksistä esittämiin mielipiteisiin. Riittänee, kun muistutan mieliin muutamat niistä. Kuuluisa *Adolf Wagner* aikoinaan luki sosiaalipolitiikan yhteiskuntatalouden eli kansantalouden piiriin kuuluvaksi. Mainitakseni eräitä Wagneria jonkin verran nuorempia tiedemiehiä, joiden yhteiskuntapoliittiset teokset ovat meillä suomennoksina tunnettuja, on *J. Conrad* »Kansantalouspolitiikassaan» käsitellyt köyhäinhoitoa ja muutakin huoltotoimintaa, ja *R. van der Borght* on taas »Yhteiskuntapolitiikan pääpiirteissään» nimenomaan sulkenut köyhäinhoidon ja muun huoltotoiminnan tämän alan ulkopuolelle. Myöhemmän polven saksalainen tiedemies *Leopold von Wiese* on »Einführung in die Sozialpolitik»-nimisessä teoksessaan sattuvasti luonnehtinut sosiaalipolitiikan kansantalouden täysikasvuiseksi tyttäreksi, samalla kuin hän huomauttaa, ettei se ole vieras eetillisillekään virtauksille. Tässä yhteydessä sopii muistaa, että Tanskan filosofian suurmestari *Harald Höffding,* käsitellessään »Etiikassaan» omasta filosofisesta näkökulmastaan katsoen »filantrooppista kulttuuria», antoi sijan myös sosiaalipolitiikan merkitykselle yhteiskunnan henkis-siveellisessä elämässä ja toiminnassa. Omista tutkijoistamme sekä professori *Eino Kuusi* että *Sipilä* ovat lukeneet sosiaalipolitiikan erityiseksi, talouspolitiikasta erilliseksi alaksi ja molemmat samalla sulkeneet huoltopolitiikan sosiaalipolitiikan piiriin. *K. J. Ståhlberg* on taas tunnetussa »Hallinto-oikeudessaan» käsitellyt sekä työlainsäädännön että huoltolainsäädännön erottaen täten nämä oikeus- ja hallintoalat selvästi erityisestä yksityisoikeudesta eli taloudellisesta oikeudesta, mikä jako lainsäädännön järjestelmässä heijastaa sosiaalipolitiikan ja talouspolitiikan välistä eroavaisuutta. Viime aikoina ajatukset omassa maassamme ovat täten yhä selvemmin kallistuneet siihen suuntaan, että sosiaalipolitiikka ja sen lakisääteinen ilmaus, sosiaalioikeus, ei kuulu enää talouspolitiikkaan, vaan että sillä on oma erityinen asemansa valtion poliittisessa toiminnassa, siitä huolimatta, että valtionyliopistossamme sekä huolto-oikeus että työoikeus olivat kuuluneet talousoikeuden professuurin opetusalaan. Aikaisem-

min mainitsemassani Suomen työoikeuden käsitettä ja järjestelmää käsittelevässä teoksessaan (s. 70) Sipilä nimenomaan ja harventaen lausuu: »Valtion interventio yhteiskunnallisten olojen parantamiseksi sosiaalisen lainsäädännön tietä merkitsee julkisen vallan käyttöä määräävänä tekijänä niiden suhteiden ja olojen alalla, joihin se kohdistuu. Sosiaalioikeus on siten julkista oikeutta kaikkien siihen kuuluvien säännösten osalta.» —

Sosiaalipolitiikka-sanaa voidaan, kuten tunnettua, käyttää kahdessa eri merkityksessä. Puhutaan sosiaalipolitiikasta toiselta puolen tieteenä, toiselta puolen toimintana. Normatiivisen sosiologian alakäsitteenä sosiaalipolitiikka, tieteenä, on periaatteiltaan oppia yhteiskunnasta ja sen rakenteesta tietystä näkökulmasta tarkasteltuna. Tähän sosiaalipolitiikan puoleen ei kuitenkaan tällä erää ole aihetta eikä aikaa sen laajemmin kajota. Mitä sosiaalipolitiikka on toimintana, on kysymys, jota koetetaan seuraavassa tarkemmin selvittää. On kuitenkin tässä tyydyttävä siinä suhteessa tarkastelemaan ainoastaan muutamia kotimaassa esitettyjä määritelmiä.

Eino Kuusen määritelmän mukaan sosiaalipolitiikka käsittää kaikki ne pyrkimykset ja toimenpiteet, joiden tarkoitus on vaikuttaa eri yhteiskuntaluokkien elinehtojen ja keskinäisten suhteiden sekä näiden luokkien ja valtion välisten suhteiden muodostumiseen sellaisiksi, kuin valtiossa vallitsevan käsityskannan mukaan pidetään oikeimpana sekä yleis- ja yhteisetujen kannalta tarkoituksenmukaisimpana.

Lyhyemmin *Arvo Sipilä* on määritellyt sosiaalioikeuden ja, koska tämä sisältää valtiossa sen sosiaalipoliittiselle toiminnalle lailla säädetyt perusteet, myös sosiaalipolitiikan, lausuessaan, että sosiaalioikeus erottuu muusta lainsäädännöstä materiaaliselta tarkoitukseltaan, jonka mukaisesti tämä oikeus erityisesti pyrkii parantamaan vähäväkisten luokkien taloudellista ja henkis-siveellistä asemaa.

Niinkuin useimmat muut sosiaalipolitiikan ja sosiaalioikeuden tutkijat sekä Kuusi että Sipilä määritelmissään pitävät »vaakasuorasti» kerrostuneita yhteiskuntaluokkia ja näiden suhteita toisiinsa ja valtioon sosiaalipolitiikan pääasiallisina, jopa yksinomaisina kohteina.

Mutta jos *Werner Sombartin* mukaisesti köyhälistö luokkana ei ole mikään epämääräinen uinuva massa, vaan väestön alin, varaton tai ainakin vähävarainen kerrostuma, joka on tietoinen itsestään luokkana, päämäärästään entisen yläluokan vertaisena tai valtiaana ja tämän päämäärän saavuttamista tarkoittavista keinoista, ja jos toiselta puolen, niinkuin nykyään useimmat tutkijat ainakin täällä Suomessa tekevät, yhteiskunnallista huoltotoimintaa ja sen ohjeena olevaa huolto-oikeutta pidetään sosiaalipolitiikkaan ja sosiaalioikeuteen kuuluvina, silloin sosiaalipolitiikan kohteeksi saattaa joutua lukuisastikin sellaisia yksilöitä, jotka hengeltään ja olemukseltaan eivät tietoisesti lukeudu taistelevaan alaluokkaan, köyhälistöön, proletariaattiin, miksi sitä sanottaneenkin, vaan päinvastoin perinteiltään ja elämänkatsomukseltaan, puutteenalaisesta asemastaan huolimatta, kuuluvat ainakin keskiluokkaan tai ehkäpä vielä ylempään kerrostumaan, vaikkakin he ovat joutuneet tai saattavat joutua ei ainoastaan huollon tarpeeseen, vaan myös sen kohteiksi, kun onnettomuudet heidät kohtaavat. Jo tässä kohden edellä kerrotut määritelmät kaipaavat korjausta. Määritelmä on siten laajennettava, että sen puitteisiin luokkien sivussa voivat sopia yksilötkin. Vielä on huomattava, että kaikkein uudenaikaisin, sosiaalipolitiikkaan kuuluva valtion avustustoiminta ja pakollinen sosiaalivakuutuskin pyrkivät laajenemistaan laajenemaan ja sulkemaan piiriinsä kaikki kulloinkin kysymykseen tulevat yhteiskunnan jäsenet heidän tulo-, omaisuus- ja luokkarajoistaan riippumatta.

Kuusen määritelmä tuntuu olevan liian avara sikäli, ettei hän lukenut sosiaalipolitiikkaan ainoastaan toimenpiteitä, vaan myös pyrkimyksiä, ja että toimenpiteisiinkin saattaa kuulua sellaisia, mitkä ovat luonteeltaan yksityistä armeliaisuutta tai hyväntahtoista filantropiaa, kuulumatta siltä yhteiskuntapolitiikkaan. Useinhan sellaisiin ryhdytään, vaikkei valtio puutu niihin lainsäädännöllään tai hallinnollaan eikä edes kunta avustuksillaan tai valvonnallaan.

Sipilä taas puhuessaan sosiaalioikeuden materiaalisesta tarkoituksesta ajattelee vähävaraisten luokkien sekä taloudellisen että henkisiveellisen aseman parantamista. Tässä tapauksessa olisi mielestäni

parempi materiaalisen eli aineellisen tarkoituksen sijasta puhua asiallisesta tarkoituksesta.

Näiden huomautusten jälkeen voitaneen sosiaalipolitiikka määritellä seuraavasti:

Sosiaalipolitiikka toimintana on valtion ja tämän antamalla valtuudella, toimeksiannosta tai kannatuksella toimivien oikeussubjektien (julkisten yhdyskuntain tai yksityisten yhteisöjen) sellaisten toimenpiteiden kokonaisuus, jotka tarkoittavat yhteiskunnan vähävaraisten ainesten taloudellisen, terveydellisen ja henkisiveellisen aseman vakiinnuttamista ja parantamista sekä luokkana tai ryhmänä että myöskin yksilöinä ja siten valtion muodostajana ja kannattajana olevan kansakunnan sisäistä lujittamista.

Sosiaalioikeus on se lainsäädännön osa, joka sisältää asianomaisessa valtiossa harjoitetun sosiaalipolitiikan eli yhteiskuntapoliittisen toiminnan lakisääteiset perusteet.

Sosiaalioikeus voidaan jakaa neljään pääryhmään:

I. Ehkäisevää yleistä yhteiskuntapolitiikkaa koskeva lainsäädäntö, jonka alaan kuuluu asutustoiminta, asuntopolitiikka, väestöpolitiikka, terveydenhoito yms.

II. Työoikeus, joka käsittää palkkatyöntekijäin suojelua itse työsuhteessa ja työoloissa tarkoittavat säännökset sekä yksityisoikeudelliset, erilaisia työ- ja työehtosopimuksia, niin myös työnvälitystä koskevat säännökset. Tätä ryhmää Sipilän mukaan kuitenkin olisi pidettävä aivan itsenäisenä oikeusalana.

III. Sosiaalivakuutusta ja siihen verrattavaa avuntarpeessa olevien kaavamaista, henkilökohtaista avustamista valtion varoista koskeva oikeus.

IV. Varsinainen huolto-oikeus, jossa säädetään yksilöjen huollon tarpeen tyydyttämisestä yhteiskunnan toimenpitein avuntarpeen laa-

dun, asteen ja kustannusten kussakin tapauksessa erikseen suoritettavan harkinnan nojalla. Tähän sisältyy myöskin suojelunluontoisia säännöstöjä, esim. lastensuojelulain 7 luku, mikä koskee lasten (ja nuorten henkilöiden) suojelemista heille sopimattomilta ansiotoimilta, ja saman lain 6 luku, missä säädetään kasvattilasten suojelunluontoisesta valvonnasta. Huoltoon voi niin ollen sisältyä sekä ehkäisevää suojelua että suoranaista hoitoa.

Tosin on huomattava, että sosiaalivakuutusta ja valtion varoista myönnettäviä henkilökohtaisia avustuksia koskevaan uusimpaan lainsäädäntöön on ilmaantunut huollonomaisia piirteitä. Nämä esiintyvät kuitenkin toistaiseksi poikkeuksina lain säätämästä, yleensä kaavamaisesta menettelystä. Ne eivät siis ole näiden toimintamuotojen kantavina ja johtavina periaatteina niinkuin varsinaisessa sosiaalihuollossa. Yleinen tarkoitus, puutteen alaisten tai sen uhkaamien henkilöiden elinehtojen turvaaminen, on näille yhteinen, mutta perusluonteeltaan menettely on niissä eriävä. Ruotsissa ollaan sitä mieltä, että sosiaalihuolto-käsitteen merkitys on toistaiseksi epäselvä, mutta sielläkin ryhmitetään yksityisten henkilöiden toimeentulon tukemista tarkoittavat toimenpiteet kolmeen päämuotoon, joista »avustus»-muoto on siltana sosiaalivakuutuksen ja sosiaalihuollon välillä. On helposti selitettävissä, että Ruotsissa ja Suomessa sosiaalihuolto-sanan käyttö tarkoin määrätyn käsitteen vastineena ei ole täysin vakiintunut. Kummassakin maassa on suhteellisen lyhyessä ajassa annettu monta uutta lakia, milloin sosiaalivakuutuksesta, milloin valtion varoista annettavista avustuksista, milloin ainakin Suomessa varsinaiseen huoltoon luettavasta toiminnasta. Nuo lait on valmistettu ja vahvistettu kukin erikseen ilman yhtenäistä suunnitelmaa, aina sen mukaan, mikä erityiskysymys kulloinkin on sukeltanut pinnalle, yleisen huomion kohteeksi. Niiden asettaminen selväpiirteiseen järjestelmään on nykyisen tutkimuksen ja ehkä vastaisen lainsäädännön asia.

V a r s i n a i s t a y h t e i s k u n n a l l i s t a h u o l t o a koskevaan lainsäädäntöön on luettava ne sosiaalioikeuteen kuuluvat säännökset (oikeussäännöstöt), jotka tarkoittavat taloudellisen toimeentulon,

henkilökohtaisen terveydenhoidon ja henkis-siveellisen tuen antamista niiden puutteessa oleville henkilöille yhteiskunnan huolenpidolla ja toimenpiteillä siten, että toimenpiteiden laatu ja teho sekä niiden kustannukset kussakin tapauksessa henkilökohtaisesti harkitaan ja sovelletaan yksilöllisen huollontarpeen mukaisesti. Niiden rinnalla on kuitenkin huoltopolitiikkaa käsiteltäessä sekä huolto-oikeutta selitettäessä ja sovellettaessa kiinnitettävä huomio siihen lainsäädäntöön, joka koskee toisaalta sosiaalivakuutusta ja toisaalta siihen rinnastettavaa valtion rahoittamaa ja pääasiallisesti kuntien välityksellä harjoittamaa avustustoimintaa, sikäli kuin asianomaisessa laissa säädetään huollonomaisista erityistoimenpiteistä, etenkin sellaisista, joiden hoito on joltakin osalta uskottu valtion ja kunnan huoltoviranomaisille. Kuulumatta varsinaiseen huolto-oikeuteen viimeksimainitut säännöstöt tarkoittavat yhteiskunnallista huoltoa sen laajemmassa merkityksessä.

Edellä on jo määritelty huolto-oikeuden käsite ja sen asema sosiaalioikeudessa, jolle professori Sipilän mielipiteen mukaan olisi annettava oma asemansa yleisessä oikeusjärjestelmässä. Sosiaalioikeuden paikka olisi silloin joko siviilioikeuteen kuuluvan talousoikeuden alaosana tai julkiseen oikeuteen kuuluvassa hallinto-oikeudessa taikka aivan itsenäisenä näiden kahden välissä kosketuskohtineen kumpaankin suuntaan.

Sosiaalioikeuden sijoittaminen oikeaan yhteyteen yleisessä oikeusjärjestelmässä ei ole aivan helppoa. Niin on esim., kuten jo äsken mainittiin, työoikeus Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan opinto-ohjelmassa aikaisemmin luettu taloudelliseen oikeuteen ja samoin myös huolto-oikeuden alku ja juuri, köyhäinhoitolainsäädäntö. Jälkimmäisen kuitenkin K. J. Ståhlberg suuressa Suomen hallinto-oikeutta koskevassa teoksessaan lukee tähän oikeusalaan, ja myöhemmin ilmestyneessä »Julkisen oikeuden lakikirjassaan» hän on sijoittanut köyhäinhoidon, kansaneläkkeet, äitiysavustuksen, lastensuojelun, sokeiden ja invalidien huollon, työsuojelun sekä työväen tapaturmavakuutuksen ja apu- ja työttömyyskassat sosiaalihallinnon alaisina julkisen oikeuden piiriin. Sosiaalivakuutusta koskevaa lain-

säädäntöä on kuitenkin toisaalta pidetty myös yhtenä vakuutuslainsäädännön erityisosana. Toisaalta taas vakuutusyhtiöitä koskeva lainsäädäntö luetaan talousoikeuteen ja vakuutussopimusta koskeva säännöstö kauppaoikeuteen, jota jälkimmäistä silloin pidetään itsenäisenä oikeusalana. Perheoikeus on siviilioikeuden alaosasto, ja perheoikeuteen kuuluvassa laissa avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista on kosketuskohtia sekä lastensuojelu- että köyhäinhoitolakiin. Lain pääsisältö kuitenkin määrää sen aseman oikeusjärjestelmässä. Sen säännön Sipilä aikaisemmin toistamissani lauseissaan on erityisesti mieliin teroittanut. Näin ollen on todettava, että sellaisten verraten uusien käsitteiden kuin sosiaalioikeuden ja huolto-oikeuden sijoittamisesta vanhaan oikeusjärjestelmään ei vielä ole aivan vakiintunutta tieteisopillista mielipidettä. Mutta siitä huolimatta voitaneen maassamme nykyään voimassa olevan lainsäädännön ja hallintojärjestelmän perusteella, Ståhlbergin mukaan, pitää huolto-oikeutta ja samaan sosiaaliseen hallintoalaan kuuluvia ns. avustuslakeja hallinto-oikeuteen kuuluvina, jollei noudattaen Sipilän työoikeuden kohdalta antamaa esimerkkiä lohkaista huolto-oikeutta aivan itsenäiseksi oikeusalaksi.

Kun nyt on yritettävä tehdä Suomen huolto-oikeuden erityisjärjestelmän pohjapiirros, on muistettava, mitä jo aikaisemmin on sanottu: Suomessa voimassa olevia sosiaalihuoltoa ja sosiaalisia avustusmuotoja sekä sosiaalivakuutusta koskevia lakeja ei ole laadittu ennakolta valmiin, yhtenäisen suunnitelman mukaan. Piirrettäessä Suomen huolto-oikeuden perusviivoja on näin ollen ehkä paras valita tarjona olevista eri järjestelmistä eli jakoperusteista se, mikä on voimassa olevaan oikeuteen ja sosiaalihallintoon katsoen luonnollisin, silti unohtamatta käsitteellistä asiallisuutta ja selvyyttä.

Yhteiskunnallista huoltotoimintaa voidaan katsoa useasta eri näkökulmasta: historiallisesta, kansantaloudellisesta, eri rahoitusmuotojen mukaan, eri väestö- tai ikäluokkien mukaan, avuntarpeen eri syiden mukaan, avustuksen laadun tai sen tehokkuusasteen mukaan jne.

Seuraavassa esitettävän järjestelmän luonnos perustuu eräänlaiseen sovitteluun. Siinä seurataan sekä historiallisia että periaatteellisia ja myös asiallis-käytännöllisiä näkökohtia. Yleiskatsausta ei voida alkaa alhaalta käsin, vaan ylhäältä, — ei ensin perehtymällä kaavamaisimpien ja yksinkertaisimpien erityisavustusten eri muotoihin, sitten nousemalla niistä monimuotoisempiin ja monihaaraisempiin varsinaisen yhteiskunnallisen huollon eri aloihin ja päätymällä lopuksi näitä kaikkia työmuotoja johtavaan, toimeenpanevaan ja valvovaan huoltohallintoon, vaan aivan päinvastaisessa järjestyksessä.

Jos tahdotaan järjestelmällisesti esittää Suomen huolto-oikeuden pääpiirteet, on siis mielestäni alettava sillä, että ensin kuvataan sosiaalihuollon hallintoelimet, ei ainoastaan niitä, jotka hoitavat sosiaalihuollon erikoishallintoa kunnissa, suuremmissa hallintopiireissä ja koko maan keskushallinnossa, vaan myös ne hallintoelimet, jotka kuuluvat valtion yleishallintoon. Kun sitten edelleen kunkin huolto-, avustus- tai vakuutuslain kohdalla tulee kysymys sen säännösten täytäntöönpanosta, ovat tällaista esityksen järjestystä käyttäen itse toimeenpanijat edeltä päin tunnetut. Sellaista järjestystä on myöskin hallitussihteeri *Aune Mäkinen-Ollinen* noudattanut äskettäin julkaisemassaan »Huoltolautakunnan lakikirjassa».

Tämän jälkeen seuraisi lähinnä varsinaisen sosiaalihuoltomme historiallisen alkurungon, köyhäinhoidon, lakisääteisten perusteiden esittäminen. Köyhäinhoito-oikeutemme sisältää sosiaalioikeutemme vanhimmat säännöstöt. Varsinaisen sosiaalihuollon piirissä köyhäinhoidon kenttä on vieläkin kaikkein laajimpana osana. Se on sitä yhteiskunnan yleistä, tosin toissijaista, puutteen torjumista ja puutteenalaisen tukemista, hänen elatustaan ja hoitoaan tarkoittavaa toimintaa, mihin on lain velvoituksesta ryhdyttävä silloin, kun joko yksityinen tai muu yhteiskunnallinen apu ei riitä.

Köyhäinhoitoa lähimpänä seuraisi siitä verraten myöhään eri haaraksi eronnut ja laajaksi kasvanut lastenhuolto monine erikois- ja lisätehtävineen. Monipuolisena ja moniasteisena lastenhuolto kilpailee köyhäinhoidon kanssa toisena yhteiskunnallisen huollon yleisosana. Sitä vastoin lastenhuollon jälkeen seuraavat alkoholistihuolto

ja irtolaishuolto kumpikin tietävät alaltaan ahtaampaa yhteiskunnallista erityishuoltoa. Joskin niillä kummallakin on oma tehtävänsä, esiintyy niiden asteissa ja hallinnollisessa menettelyssä useita yhteisiä piirteitä.

Nuo varsinaisen sosiaalihuollon neljää pääalaa koskevat lait: köyhäinhoitolaki, lastensuojelulaki, alkoholistilaki ja irtolaislaki sekä niiden paikallista toimeenpanoa koskeva laki kunnallisesta huoltolautakunnasta, niitä täydentävine lisä- ja muutoslakeineen ja täytäntöönpanoasetuksineen, muodostavat varsinaisen yhteiskunnallisen huolto-oikeutemme. Ensiksi mainittujen neljän lain huoltolautakunnalle uskomien tehtävien lisäksi on kuitenkin samalle lautakunnalle määrätty erinäisten tärkeidenkin valmistus-, toimeenpano- ym. tehtävien paikallinen hoito sekä päätöstenkin teko kunnissa pantaessa täytäntöön useita lakeja, enimmäkseen varsin tuoreita, jotka koskevat valtion kustantamia erilaisia yhteiskunnallisia avustuksia. Ne ovat: äitiysavustuslaki, perhelisälaki, sokeanavustuslaki, lait sotaleskien ja sotaorpojen työhuollosta sekä ammattiopintojen avustuslaki.

Lopuksi on varsinaista yhteiskunnallista huoltoa koskevien lakien ja ns. avustuslakien ohessa otettava huomioon eräät sosiaalivakuutuslakeihin sisältyvät huollonomaiset poikkeussäännökset, joiden mukaisesti kunnallisen huoltolautakunnan on suoritettava määrättyjä virka-avun luontoisia erityistehtäviä sosiaalivakuutuksen eri haarojen viranomaisten tai hallintolaitosten apuelimenä.

Huolto-oikeutta tieteellisesti käsiteltäessä on tutkimus ja esitys tietenkin ensi sijassa ja pääasiassa kohdistettava varsinaista yhteiskunnallista huoltoa koskevaan lainsäädäntöön. Mutta niinkuin edellä on ehdotettu tehtäväksi, on asiallista ja tarkoituksenmukaista ja lienee siis luvallistakin sen ohessa käsitellä myös ns. avustuslainsäädäntöä ja sosiaalivakuutusta sikäli, kuin näiden tarkoittamia hallinnollisia tehtäviä on annettu valtion ja kuntien sosiaalihuollon toimeenpanijoiksi asetetuille viranomaisille. Viimeksimainittuja oikeusaloja voitaneen ainakin kysymyksessä olevilta osiltaan lukea yhteiskunnallista huoltoa sen laajemmassa merkityksessä läheltä koske-

viksi, sikäli kuin ne välittömästi sivuavat viimeksimainittua oikeusalaa. Edemmäs varsinaisen huolto-oikeuden rajojen ulkopuolelle ankaran tieteellinen käsittely ei saa ulottua.

Mutta kun on kysymys huoltohallinnon tarpeista, on vielä asian- ja tarkoituksenmukaista, että huoltoviranomaisten, ei ainoastaan viran-, vaan myös toimenhaltijain, tietomäärään kuuluu perehtyminen erinäisiin, enimmäkseen hallinto-oikeudellisiin lakeihin ja asetuksiin, jotka eivät kuulu huolto-oikeuteen eivätkä edes sitä välittömästi sivuakaan. Tällä tarkoitetaan sellaisia lakeja ja oikeussäännöstöjä, joiden säätämällä julkisella toiminnalla toiselta puolen ja huoltotoiminnalla toiselta puolen on tai saattaa olla keskinäistä yhteyttä. On syytä tässä yhteydessä viitata köyhäinhoitolain 15 §:n, huoltolautakunnasta annetun asetuksen 3 §:n ja lastensuojelulain 5 §:n melkein sanasta sanaan samoin kuuluviin säännöksiin, joilla huoltolautakunta velvoitetaan tarpeen mukaan olemaan yhteistoiminnassa sellaisten viranomaisten kanssa, joiden toiminnalla ja kulloinkin kysymyksessä olevalla huoltotoiminnan haaralla on keskinäistä yhteyttä. Aivan erikoinen merkitys sellaisella yhteistoiminnalla on niissä tapauksissa, joissa asianmukaista hoitoa ei voida huollettavalle antaa huoltolautakunnan omassa hallinnossa olevissa laitoksissa, vaan huoltolautakunnan on huolehdittava huollon tarpeessa olevan sijoittamisesta muiden viranomaisten kuin huoltoviranomaisten johdon ja valvonnan alaisiin erityislaitoksiin, niinkuin esim. sairaaloihin, mielisairaaloihin, keuhkotautiparantoloihin, sokeainkouluihin jne. Vaikka puheena olleet lait ja asetukset eivät välittömästi kuulu huolto-oikeuteen, eivätkä siihen aivan läheisesti rinnastu, on kuitenkin paikallaan tässä omistaa niillekin muutama sana, koska siten selviää, kuinka laaja ja monipuolinen vuorovaikutus on olemassa huolto-oikeuden ja huoltohallinnon toiselta puolen ja toiselta puolen monilukuisten muiden oikeus- ja hallintoalojen kesken.

Sellaisia lakeja ovat perheoikeudessa avioliittolaki, laki ottolapsista, laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista ja holhouslaki.

Niihin kuuluvat talousoikeudesta ne työsuojelulakien säännök-

set, jotka kokonaan kieltävät tai osaksi rajoittavat ja erikseen säännöstävät lasten ja nuorten henkilöiden käyttämistä ammattityössä.

Tähän kirjavaan ryhmään kuuluvat myöskin sellaiset työ- ja työttömyyshuoltoa koskevat lait kuin laki sotainvalidien työhuollosta, työnvälityslaki, laki työttömyyskassoista, työvelvollisuuslaki ja laki erikoistyöleireistä, kaikki paitsi viimeksi mainittu täytäntöönpanoasetuksineen.

Kansanopetusta koskevasta lainsäädännöstä on huoltolautakuntien omassa toiminnassaan otettava huomioon niiden kansakoululaitoksen kustannuksista annetun lain säännösten vaikutus, jotka koskevat kansakoululapsille järjestettäviä koulukoteja, kouluaterioita, vaatetusapua, ilmaisia opetusvälineitä yms. Sellaisillakin yleistä kansanvalistusta koskevilla laeilla kuin lailla kansanopistojen valtionavusta, lailla työväenopistojen valtionavusta ja kansankirjastolailla täytäntöönpanoasetuksineen on hyvinkin huomattava vaikutus vähävaraisten ja keskisäätyynkin kuuluvien kansalaisten henkis-siveelliseen kohottamiseen. Taloudellisesti taas on niillä monilla laeilla ja asetuksilla, joilla on järjestetty sekä maatalouden että teollisuuden ammattioppilaitoksia, suuri merkitys vähävaraisten kouluttamiselle omalla työllään toimeentuleviksi, varsinkin kun sosiaalihallinnon toimesta heitä vielä rahallisesti avustetaan saamaan sellaista ammattiopetusta.

Aivan välttämättömänä edellytyksenä huoltoviranomaisten asianmukaiselle ja tehokkaalle toiminnalle on, kuten jo edellä viitattiin, kaikki se runsas erityislainsäädäntö, joka koskee yleistä terveyden- ja sairaanhoitoa. Siitä mainittakoon tärkeimpänä laki ja asetus sairaanhoitajattarien koulutuksesta ja samoin kunnallisesta kätilöntoimesta sekä asetukset kätilöiden koulutuksesta ja kätilötoimen harjoittamisesta ynnä synnytyslaitoksista, lait terveyssisarista sekä kunnallisista äitiys- ja pientenlasten neuvoloista, mielisairaslaki asetuksineen, laki ja asetus kunnallisille mielisairaaloille, tuberkuloosia sairastavien hoitolaitoksille ja tuberkuloosin vastustamistyön edistämiseksi annettavasta valtionavusta sekä lopuksi, mitä erityisesti terveydenhoitoon ja erityistauteihin tulee, terveydenhoitolaki ja tervey-

denhoitosääntö, rokotuslaki asetuksineen, sukupuolitautilaki asetuksineen ja sterilisoimislaki asetuksineen.

Tätä luettelointia voisi jatkaa pitemmältikin, mutta jo edellä esitetty riittänee antamaan käsityksen siitä, kuinka laajalla rintamalla varsinaisen sosiaalihuollon ja siihen läheisesti liittyvien julkisten toimialojen ulkopuolella valtio ja yhteiskunta lainsäädännöllään ja hallinnollaan toimivat kansamme taloudellisen, terveydellisen ja sivistyksellisen tason kohottamiseksi syvimpiä kansankerroksia myöten. Monet näistä toimialoista ovat sellaisia, joita vielä viime vuosisadan puolivälissä *(Rosenborg)* luettiin ehkäisevään köyhäinhoitoon. Niitä ei enää siihen lueta, ei edes laajempikäsitteiseen ehkäisevään sosiaalihuoltoon, joskin ne ovat sen edellytyksenä ja apuna. Ne eivät kuitenkaan saa olla yhteiskunnallisen huollon toimihenkilöille vieraita.

Niin monisäikeisesti punoutuvat toisiinsa laajalle haaraantuvan, sosiaalisen hengen täyttämän nykyaikaisen lainsäädännön eri oikeusalojen edellyttämät ja säännöstelemät toimintamuodot, niin vilkasta ja läheistä niiden vuorovaikutus on tai ainakin sen olisi oltava, niin nopean ja voimakkaan kasvamisen vaiheessa kaikki tämä lainsäädäntö on, että vanhojen oppijärjestelmien mukaisten selväpiirteisten ja ehdottomien rajaviivojen vetäminen saattaa tämän rehevän, toisten mielestä ehkä liian rehevän ja vanhan hyvän lakitekniikan muotokulttuurista liiaksi piittaamattoman, luomistyön ja sen tulosten tarkastelijasta tuntuu samalta kuin elävän elimistön leikkeleminen terävällä veitsellä. Mutta vaikeuksista huolimatta on pyrittävä systemaattiseen selvyyteen, sikäli kuin siihen kyetään.

Aikaisemmin oli jo puhe siitä, että sosiaalipolitiikka ja siihen sisältyvä sosiaalihuolto on aikoinaan luettu milloin kansantalouspolitiikkaan, milloin sosiaalietiikkaan kuuluviksi. Nykyään sosiaalipolitiikalle myönnetään jo oma erityinen ja itsenäinen asema noiden kahden naapurialan välillä. Aatteellisesti se saa voimaa ja tukea kummaltakin taholta. Ilman eetillistä virtausta talouspolitiikka voi kyllä tarjota ihmisille jokapäiväistä leipää, mutta ihminen ei elä yksin leivästä. »Filantrooppinen kulttuuri» taas voi jäädä toteutumattomaksi ihanteeksi, jollei sitä varmistamassa ja ohjaamassa ole

taloudellinen järki. Sosiaalipolitiikka ja siihen sisältyvä sosiaalinen lainsäädäntö ja yhteiskunnallinen huoltotoiminta pyrkivät ratkaisemaan tämän antinomian ja niin yhdistämään nuo molemmat eri lähteistä tulevat pohjavirrat yhdeksi voimakkaaksi kymeksi.

Antti Tulenheimo

Konkurssirikosten kehityksen yleispiirteet[1]

Konkurssirikokset ovat yleensä liittyneet siviilioikeudelliseen ulosottotoimintaan ja siitä melkein kaikkialla kehittyneet. Varsinaisina rikoksina ne esiintyvät verrattain myöhään. Vanhemmat oikeudet, kuten vanhin hebrealainen oikeus, egyptiläinen oikeus ja kreikkalainen oikeus Drakonin aikana, tunsivat kyllä tavattoman ankaran ulosottomenettelyn: velallinen, joka ei velkaansa maksanut, joutui — katsomatta siihen, oliko maksun laiminlyömisen syynä puuttuva halu vai puuttuva kyky maksaa — henkilökohtaisesti, kaikkine omaisuuksineen, orjaksi velkojalle, joka saattoi hänet tappaa tai myydä hänet ja usein hänen lapsensakin muille. Mutta tämä velkojain oikeus, jota sittemmin kaikkialla rajoitettiin, johtui velkasuhteesta itsestään eikä ollut rikosoikeudellinen seuraus velallisen menettelystä.

Näin oli asianlaita roomalaiseenkin oikeuteen nähden. 12 taulun lain aikana oli seuraamus, joka kohtasi maksunsa laiminlyöpää velallista, erittäin ankara. Oikeuston edessä tapahtuva *manus injec-*

[1] Luonnollisesti voi tämän kehityksen esittäminen vain verrattain lyhyesti tulla tässä kysymykseen. Käytetyistä lähteistä mainittakoon: *v. Hoiningen,* Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung des strafbaren Bankerutts in Deutschland, 1878; *Köstlin,* Darstellung der Lehre vom strafbaren Bankerott, Goltdammers Archiv V ja VI, 1857—1858; *Landtmanson,* Om Concursbo, Uppsala Universitets Årsskrift 1866; *Löning,* Der Vertragsbruch im deutschen Recht, 1876; *Montgomery,* Om afträdesförmån och ackord i den utländska konkurslagstiftningen, 1869; *Neymeyer,* Historische und dogmatische Darstellung des strafbaren Bankerotts, 1891; *Rydin,* Om konkursförbrytelser enligt svensk rätt, 1888; *Schmidt,* Der strafbare Bankbruch in historisch-dogmatischer Entwickelung, 1893; *Wilda,* Das Strafrecht der Germanen, 1842. Kun teoksia ei nykyään ole käytettävissä, ovat viitteet osittain tarkistamattomia.

tio-menettely, johon velkoja sellaisessa tapauksessa saattoi ryhtyä, johti, ellei velallinen suorittanut velkaansa taikka *vindex* esiintynyt hänen vapauttajanansa, velallisen henkilökohtaiseen tuhoamiseen ja kaiken sen *(familia pecuniaque)* joutumiseen velkojan haltuun, joka oli ollut velallisen isäntävallan alaisuudessa. Velkoja saattoi tappaa valtaansa joutuneen, myydä hänet orjaksi *trans Tiberim* taikka itse pitää hänet orjana. Vieläpä saattoivat velkojat, jos heitä oli useampia, lain mukaan jakaa velallisen ruumiin keskenään.

Seurauksena niistä poliittisista voitoista, joita alemmat kansanluokat 4. vuosisadan alkupuolella Rooman perustamisen jälkeen saivat, oli mm. se, että velallisen kohtaloa lievennettiin. *Lex Poetelian* mukaan ei velallista saanut kahlehtia, häntä ei voitu myydä orjaksi, eikä kaikkia hänen kansalaisoikeuksiaan katsottu kokonaan poistetuiksi, jos kohtakin hänen tuli velkojan talouteen kuuluvana *(addictus)* suorittaa velkansa työllä, ellei hän muuten voinut sitä tehdä tai joku muu suorittanut sitä hänen puolestaan.

Samoihin aikoihin syntyi velallisen henkilöön kohdistuvan ulosottotoimen rinnalla uusi velallisen omaisuuteen kohdistuva ulosottomenettely *missio in bona debitoris.* Mutta samoinkuin silloin, kun velallinen oli pakotettu työllään suorittamaan velkansa, kohtasi velallista, jonka omaisuus oli joutunut mission alaiseksi, *infamia* — ja nytkin huolimatta siitä, oliko hän omasta syystään vai syyttömästi joutunut maksukyvyttömäksi, oliko hän tehnyt itsensä syypääksi epärehelliseen menettelyyn velkojiaan kohtaan taikka huolimattomuuteen, vai oliko hän menetellyt rehellisesti ja huolellisesti.

Keisariajan alussa katsottiin tarpeelliseksi suoda vieläkin suurempia helpotuksia velalliselle. Tämä tapahtui erään *lex Julia de cessione bonorum*in kautta: velallinen saattoi sen mukaan vapaaehtoisesti luovuttaa omaisuutensa velkojille, hänelle myönnettiin *cessio bonorum.* Velallinen vapautui silloin henkilöön kohdistuvasta ulosotosta eikä häntä kohdannut infamia, saipa hän vielä, paitsi muuta, vastaisuuteenkin nähden eräitä siviilioikeudellisia etuja, kuten *beneficium competentiae.* Oikeus cessio bonorumin saantiin, joka alkuaan lienee erotuksetta myönnetty kaikille velallisille, suotiin

sittemmin erään Gratianuksen ediktin mukaan vain sellaisille, joiden onnettomuuteen oli syynä vis major, kuten tulipalo, haaksirikko, rosvoaminen jne., kun taas myöhempi kehitys vei siihen, että sen kautta saavutettu etu kiellettiin niiltä, jotka olivat tehneet itsensä syypääksi petolliseen menettelyyn velkojiaan kohtaan taikka jotka tuhlailemisen, pelin tai kevytmielisyyden vuoksi taikka törkeällä huolimattomuudella omaisuutensa hoidossa olivat sen menettäneet.[2]

Cessio bonorumista johtuvan edun velallinen menetti, jos maksukyvyttömyys oli hänen syykseen luettava. Jos taas velallinen ulosoton yhteydessä tuotti velkojille vahinkoa, oli velkojilla justinianilaisen oikeuden mukaan käytettävänään *actio Pauliana*. Tämän kanteen saattoi velkoja nostaa kolmatta henkilöä vastaan, jolle velallinen *animo fraudandi*, velkojiensa vahingoksi oli luovuttanut omaisuuttaan, joko ennen ulosottomenettelyn alkamista taikka sen jälkeen. Ellei kanne tällöin johtanut toivottuun tulokseen, voitiin sama kanne nostaa velallistakin vastaan, jota silloin kohtasivat ne maksukyvyttömyyden seuraukset, joista velallinen cessio bonorumin vuoksi olisi vapautunut.

On sekä vanhimpina aikoina[3] että myöhemminkin[4] pidetty perusteena 12 taulun lain ankariin määräyksiin myöskin rikosoikeudellisia näkökohtia, jotka sitten edelleen olisivat jääneet vaikuttamaan sellaisen velallisen kohtaloon, joka ei saanut oikeutta cessio bonorumiin. Tämä ei kuitenkaan ole oikein: seuraus manus injectiosta ei ole *poena perfidiae*, eivätkä maksukyvyttömyyden seuraukset roomalaisen oikeuden myöhäisempinäkään aikoina sitä olleet. Se seikka, että velallinen muutamissa tapauksissa ei saa nauttia hyväkseen cessio bonorumista johtuvaa siviilioikeudellista etua, on yhtä vähän rangaistus kuin että häntä actio Paulianan johdosta kohtaa eräitä siviilioikeudellisia seurauksia. Samanlainen siviilioikeudellinen seuraus on myös velallista kohtaava existimatio ja siitä johtuva infamia. Toinen asia on, että velallista vastaan ulosoton

[2] *Montgomery*, m. t. s. 12—21. Tähän seikkaan nähden lausutuista eroavista mielipiteistä ks. mm. *Rydin*, m. t. s. 12 j. s.

[3] *Gellius*, sit. *Neymeyer*, m. t. s. 3.

[4] Mm. *Karlova*, Der Römische Civilprocess, 1872, sit. *Rydin*, m. t. s. 7 m. 3.

yhteydessä saatettiin nostaa rangaistuskanteita erityisistä teoista, milloin edellytykset niihin olivat olemassa. Stellionatus, falsum, vieläpä furtum saattoivat tällöin tulla kysymykseen.

Kanoninen oikeus omisti tähänkin kysymykseen nähden yleensä roomalaisen oikeuden kannan. Vankeus velan vuoksi oli kanonisen oikeuden mukaan kielletty, mutta velkaansa maksamatta jättämistä pidettiin syntinä, jota rangaistiin ekskomunikatiolla ja interdiktillä. Konkurssirikosten käsittelyn kehitykseen ei kanoninen oikeus ole suoranaisesti vaikuttanut, mutta kyllä välillisesti sen kautta, että se velkaoikeuteenkin nähden välitti roomalaisen oikeuden vaikutusta germaaniseen oikeuteen.

Pohjoisitalialaisten kaupunkien oikeuksien velkasuhdetta koskevat määräykset liittyvät roomalaiseen oikeuteen, omaksuen niiden siviilioikeudellisen luonteen, mutta samalla liittäen niihin rikosoikeudellisia momentteja. Nämä oikeudet tuntevat cessio bonorumin, mutta määräykset siitä ovat sangen suuresti muuttuneet. Cessio bonorum oli sallittu vain milloin velkoja sitä oli pyytänyt ja myönnettiin vain sellaisille, joiden maksukyvyttömyys oli johtunut heistä itsestään riippumattomasta onnettomuudesta. Omaisuuden luovuttaminen oli tällöin määrätty tapahtumaan sangen häväisevin menoin, samalla kun velallisen säännön mukaan tuli valalla luvata jättää velkojilleen kaikki se omaisuus, jonka hän vast'edes mahdollisesti tulisi saamaan. Ainoastaan sitä rangaistiin, joka petollisesti lakkautti maksunsa; mutta jokaista maksunlakkauttamista pidettiin petollisena: *fallitus, ergo fraudator* (Baldus). Erityisesti oli kaksi seikkaa, joista päätettiin velallisen toimineen petollisesti: epäsäännöllinen kirjanpito ja velallisen pakeneminen. Kirjanpito oli tavanomaisen oikeuden mukaan välttämätön — huomattava nimittäin on, että nyt puheenaolevien rikosten subjektina alkuaan saattoi olla vain kauppias, jos kohtakin myöhemmän kehityksen aikana muidenkin velallisten katsottiin voivan tehdä itsensä niihin syypääksi. Jos velallinen väitti, ettei hän ollut kirjoja pitänyt, ei häntä ollut uskottava; jos hän taas ei kirjojaan esittänyt taikka jos hän niihin oli tehnyt vääriä merkintöjä, oli häntä pidettävä petollisena velallisena.

Jos velallinen karkasi, koetettiin häntä aluksi saada palaamaan ja hänelle annettiin turvakirja, mutta ellei hän määrättynä aikana palannut, oli häntä kohdeltava petollisena velallisena.

Petollinen velallinen joutui muutamien lakien mukaan vankeuteen tai pannan alaiseksi, toisten mukaan hänet julistettiin rauhattomaksi, jolloin kuka tahansa saattoi tehdä hänelle mitä tahtoi, ei kuitenkaan surmata. Hän menetti oikeuden harjoittaa liikettä [5] ja hänen petollisuutensa tehtiin häväistyskuvilla kaiken kansan tiettäväksi. Jos velallisen epäiltiin salaavan varoja, koetettiin hänet kidutuksella saada se tunnustamaan. Muutamien kaupunkien lakien mukaan ulottuivat seuraukset velallisen perheeseenkin. Myöhemmin, erittäinkin ellei velallinen, joka oli karannut, palannut kotiinsa, hän kadotti kansalaisoikeutensa ja saattoi joutui kaleeri- tai kuolemanrangaistuksen alaiseksi.

Moniaiden edelläkerrottujen rangaistusten tarkoituksena oli pakottaa velallinen maksamaan velkansa. Niinpä niihin ryhdyttiin vain velkojan pyynnöstä, ja usein rangaistus keskeytettiin, jos velkojan saaminen maksettiin taikka velkojan ja velallisen välillä saatiin aikaan sopimus. Näin ei kuitenkaan ollut asianlaita kaikkien lakien mukaan, päinvastoin monet lait eivät tätä asianpuolta ottaneet lainkaan huomioon.

Italialaiset kaupunginoikeudet tunsivat jo verraten varhain rangaistavan osallisuuden maksunlakkauttamiseen. Samoinkuin velallisen itsensä oletettiin toimineen petollisesti, samoin oletettiin, että hänen perheensä oli osallinen tähän toimintaan. Karanneen velallisen vanhemmat, lapset ja vaimo, eräissä tapauksissa hänen veljensäkin voitiin vangita. Joka velallista oli auttanut pakenemaan taikka hänet kätki tai salasi hänen kirjanpitokirjansa tahi hänen omaisuuttaan, rangaistiin samalla tavalla kuin velallista itseään, tai hän joutui vastaamaan velallisen velasta. Viimeksi mainittu seuraus kohtasi myöskin sitä, joka ennen maksukyvyttömyyden ilmenemistä taikka velal-

[5] Konkurssirikosten epäonnistunut eurooppalainen nimitys »banqueroute», »Bankerutt t. Bankerott (siitä Bankbruch)», »bankruptcy, bankrupt», »bankrutt» on johtunut pohjoisitalialaisissa kaupungeissa vallinneesta tavasta rikkoa maksunsalakkauttaneen rahanvaihtajan pöytä (banco rotto).

lisen pakoa — tavallisesti kuuden kuukauden aikana ennen sitä — oli oikeudenmukaisen saannon varjolla saanut velallisen omaisuutta.

Sensijaan että roomalaisen oikeuden mukaan maksunsalakkauttanutta velallista kohtaavat toimenpiteet laadultaan ovat ulosottotoimenpiteitä ja siis siviilioikeudellisia, ovat vanhemman germaanisen oikeuden mukaan velallista sellaisessa tapauksessa kohtaavat toimenpiteet luonteeltaan rikosoikeudellisia. Ellei sopimuskumppani täytä mitä fides facta vaatii, hän joutuu rangaistuksen alaiseksi. Vanhimpina aikoina tuli velallisen sovittaa tämä rikkomuksensa hengellään ja ruumiillaan.[6] Pian kuitenkin seuraamus lieventyi. Paitsi sakkoja, joita velallisen tuli maksaa, ellei hän sovittuna aikana suorittanut velkaansa, oli seurauksena, ellei velkaa myöhemminkään suoritettu, velallisen joutuminen velkojalle pakkotyöhön (Schuldknecktschaft — Übergabe zu Hand und Halfter), jolloin hän alkuaan todennäköisesti tuli täydelleen orjan veroiseksi. Myöhemmin oli tavallista, että velallinen pakkotyössä ollessaan teki työtä velkojan hyväksi ja suoritti velkaansa sikäli kuin hänen työnsä tuotti enemmän kuin mitä hänen elatuksensa velkojalle maksoi, saaden vapautensa takaisin, kun velka oli kokonaan suoritettu.[7] Mutta velkoja ei ollut velvollinen tällä tavoin, käyttämällä hyväkseen velallisen työtä, vastaanottamaan velan suoritusta. Hän saattoi myöskin pitää velallista vangittuna, ilman että vangittunaoloaikaa olisi rajoitettu — ja koettaa siten niin vaikuttaa velalliseen, hänen omaisiinsa ja ystäviinsä, että he tekisivät kaikkensa saadakseen velan suoritetuksi. Mutta jos velallisella ei ollut mitään apulähteitä,

[6] Mm. lex Salican mukaan, jonka vanhin muoto on syntynyt ennen vuotta 511. Norjalaisen Gulathingslain mukaan saattoivat velkojat, maksuajan kuluttua ja ellei kukaan muu ottanut velasta vastataksensa, leikata maksukyvyttömän velallisen ruumiista kappaleen mielensä mukaan joko ylempää tai alempaa.

[7] Näin Sachsenspiegelin alueella — siis pohjois- ja itäosissa maata. Schwabenspiegelin alueella — Etelä- ja Länsi-Saksassa, tuli velallisen, ellei velkoja tahtonut pitää häntä pakkotyössä, — joka, ellei voitu todistaa, että velallisella todellisuudessa oli omaisuutta, mutta siitä huolimatta kieltäytyi velkaansa maksamasta, ei saanut kestää kahdeksaa päivää kauemmin, — valallisesti luvata tehdä velkojalle vapaaehtoista työtä, t.s. maksaa velkojalle kaiken, mitä hän ansaitsi yli välttämättömän tarpeensa. Jos sitävastoin saatettiin osoittaa todennäköiseksi, että velallinen salasi varoja, ei hänen sallittu valaa tehdä, vaan häntä voitiin pitää vangittuna.

tämä ulosottokeino muuttui rangaistukseksi, joka ei ollut missään suhteessa velallisen tekemään vääryyteen, vaan joka saattoi, jos velkoja halusi kustantaa velallisen elatuksen, kestää velallisen kuolemaan saakka ja siten tehdä mahdottomaksi sen ainoan keinon, jolla velallinen mahdollisesti olisi voinut saada velkansa suoritetuksi, nim. hänen vapaan työskentelynsä. Kaupungeissa tuli kuitenkin pian tavaksi, pakkotyön sijasta, karkottaa velallinen kaupungista taikka panna hänet vankeuteen — »heittää hänet torniin» (Schuldthurm), jossa hän muutamien statuuttien mukaan sai olla niin kauan kuin velkoja tahtoi, toisten mukaan velan suuruudesta riippuvan ajan, jonka jälkeen hänen katsottiin vapautuneen velastaan. Epäilemättä tällaisetkin toimenpiteet olivat luonteeltaan ulosottotoimia, jos velallisella oli mahdollisuuksia velan suoritukseen, mutta muuttuivat rangaistuksiksi, jos niin ei ollut asianlaita. »Der Kerker qwält, aber er zahlt nicht.»

Samaa on sanottava niistä seuraamuksista, joihin velalliset, velkaa ottaessaan, usein — ja mikäli koski korkeamman säätyisiä henkilöitä, kuten aatelisia ja pappeja, joita edelläkerrotunlaiset seuraamukset eivät saattaneet kohdata, säännönmukaisesti — vapaaehtoisesti sitoutuivat, sen tapauksen varalta, etteivät velkaa sovittuna aikana suorittaisi. Tällaiset seuraamukset saattoivat olla mitä moninaisimpia; sellaisia olivat aatelisen, papillisen, vieläpä neitseellisen kunnian menettäminen, kirkollinen tai maallinen kirous, auranpyörän, kivien, koiran tai tuolin kantaminen, aseiden tai viitan rikkominen, solvauskirjoitusten tai herjaavien kuvien julkipanemisen salliminen jne. Samaa tarkoitti myöskin sitoumus, jonka varsinkin ruhtinaalliset henkilöt antoivat, asettua seurueineen määrätylle paikalle kaupungin ulkopuolelle sekä olemaan siellä kunnes velka oli maksettu (Einlager). Paitsi viimeksimainitussa tapauksessa seurasi tämänlaisista velvoituksista kunnian menetys. Monet kaupunkilait sääsivät kuitenkin muutenkin maksukyvyttömyyden seuraukseksi infamian.

Keskiaikaiset määräykset maksukyvytöntä velallista kohtaavista seuraamuksista jättivät miltei kokonaan huomioon ottamatta, oliko

maksukyvyttömyys ollut velalliselle syyksi luettava vai ei. Tämä, joka oli germaanisessa oikeudessa yleensä vallitsevan »Erfolgshaftungin» mukaista, johtui osaksi siitä, että yleensä ei tehty eroa siihen nähden, oliko velka siviilioikeudellinen vai rikoksesta johtunut, osaksi myös seuraamukseen sisältyvästä ulosottoa silmälläpitävästä tarkoituksesta. Jos velallinen oli köyhä, saattoi seuraamus olla lievempi, koska silloin hänen vastainen ansionsa saattoi antaa toiveita velan maksamisesta; jos taas maksun laiminlyömiseen arveltiin syyksi haluttomuutta, oli seuraus ankarampi, koska sen kautta toivottiin voitavan vaikuttaa siihen, että velallinen suoritti velkansa. Samoin oli seuraamus erilainen velallisen karatessa, riippuen siitä, oliko hän jättänyt jälkeensä omaisuutta vai oliko hän ottanut sen mukaansa.

Tällainen oli kehitys keskiajan loppuun. *Neymeyer* [8] on esittänyt sen mielipiteen, että tämä kehitys — mikä siis oli niiden monilukuisten määräysten perusteena, jotka vain suurilta ääriviivoiltaan ovat edellisessä esitetyt — olisi saanut alkunsa siitä, että konkurssirikosta alkuperäisimmässä muodossaan oli pidetty eräänlaisena varkain pitämisenä (dieblisches Behalten), siis kavalluksena. Velallinen — alkuaan kauppias — ei antanut takaisin toiselta sillä välipuheella saamaansa tavaraa, että se olisi in specie takaisin annettava. Kehittyneemmät liikesuhteet, joita aikaisemmin keskiajan vilkastuva kauppa synnytti, vaativat sitten samanlaisen turvan ulottamista niihinkin tapauksiin, jolloin esine oli annettu toiselle sellaisin sopimuksin, että vain sen arvo oli suoritettava takaisin. Mutta kauppiasta, joka ehdoin tahdoin oli hukannut tavaran, niin ettei sen antaja voinut saada sitä takaisin, ja samalla toiminut niin, ettei antaja, sopimuksen mukaisesti, voinut rahassakaan saada takaisin sen arvoa, ei voitu rangaista kavalluksesta, ja kun kehitys oli tullut siihen, ettei häntä myöskään voitu rangaista siitä, ettei hän s o v i t u l l a a j a l l a tehnyt vastasuoritusta, oli häntä rangaistava — analogisesti kavalluksen kanssa — uudesta rikoksesta, nim. konkurssirikok-

[8] *Neymeyer*, m. t. s. 22 j. s.

sesta. Rangaistava konkurssirikos vanhimmassa merkityksessään olisi sen mukaisesti ollut kauppiaan tekemä, sellaisen tavaran anastaminen (Hinterziehung), joka, jätettynä hänelle sillä sopimuksella, että hän korvaisi sen arvon, vielä oli antajan omaisuutta —. yhteydessä maksujen lakkauttamisen kanssa. Sittemmin alettiin pitää taloudellisesti vierasta, vaikkakin oikeudellisesti omaa määrättyä omaisuutta tässä suhteessa oikeudellisesti vieraan omaisuuden veroisena: rangaistavan konkurssirikoksen muodostaa silloin vieraan omaisuuden anastamisen sijasta tietoisasti oikeudenvastainen oikeudellisesti oman, mutta taloudellisesti vieraan määrätyn omaisuuden anastaminen. Kun sitten tätä käsitystä alettiin pitää samana, joka ilmeni actio Paulianassa, nim. velkojan vahingoittamisena oman omaisuuden käyttämisellä, tultiin siihen, että sensijaan että ennen oli vaadittu rikoksen edellytyksenä määrätyn omaisuuden — saadun rahalainan, velaksi jätetyn tavaran jne. — väärinkäyttämistä, pidettiin nyt rikoksena sitäkin, että velallinen hävittämällä yleensä omaisuutensa arvoa loukkasi velkojan oikeutta saada hyvitystä hänen koko omaisuudestaan. Mutta samalla tulevat rikoksen passiivisiksi subjekteiksi, niiksi, joita rikoksen kautta loukataan, yksityisen velkojan sijasta kaikki velkojat yhdessä.

Erityisen selvästi on tämä kehitys Neymeyerin mukaan ollut havaittavissa keskiaikaisessa italialaisessa oikeudessa. Sen verrattain vilkkaan kaupankäynnin johdosta, joka italialaisten ja saksalaisten kaupunkien välillä oli olemassa, on italialinen oikeus sitten vaikuttanut saksalaiseen, jossa sama kehitys, joskaan ei niin selväpiirteisenä, on havaittavissa. Se ero on kuitenkin alusta alkaen olemassa, että kun rikoksen subjektina italialaisessa oikeudessa on kauppias, saattaa sinä saksalaisen oikeuden mukaan olla kuka tahansa velallinen. Italian kaupalla oli kansainvälinen luonne, saksalaisella taasen porvarillinen, eikä rehellisen porvarin, joka ahkeruudella ja säästäväisyydellä oli omaisuutta koonnut, pitänyt saada joutua sitä toisen toiminnan kautta menettämään.

Edelläesitettyä Neymeyerin käsitystä ei voi pitää oikeana. Totta on, että konkurssirikoksia keskiajalla pidettiin hyvin lähellä var-

kautta olevina ja niiden tekijöitä jonkinlaisina varkaina, mikä käsitys säilyi pitkälle uuteen aikaankin.[9] Mutta kehitys on epäilemättä ollut toisenlainen kuin mitä Neymeyer olettaa. Ne määräykset 6—14. vuosisadalta, joihin hän viittaa, eivät ole riittäviä hänen käsitystään oikeaksi osoittamaan. Vanhemmassa germaanisessa oikeudessa ei voi havaita sellaista konkurssirikoksen alkumuotoa, josta sanottu käsitys lähtisi, enempää kuin roomalainenkaan oikeus sellaista tunsi. Samaa on sanottava keskiaikaisista italialaisista kaupunkioikeuksista, jotka, kuten mainittu, läheisesti liittyivät roomalaiseen oikeuteen. Eikä kehityskään ollut sellainen kuin Neymeyer olettaa. Keskiajalla tosin kehittyivät ne edellytykset, joista konkurssirikokset, sanan varsinaisessa merkityksessä, seuraavana aikana saattoivat kehittyä. Mutta on paljon luonnollisempaa katsoa niiden juuren germaanisen oikeuden piirissä olevan germaaniselle oikeudelle luonteenomaisessa sopimuksen rikkomisen rankaisemisessa, siinä, että velallista, joka ei täyttänyt mitä oli luvannut, rangaistiin ja että se siitä on kehittynyt luoton suojana. Pyytäessään luottoa on velallinen saattanut luotonantajan siihen käsitykseen, että hän puolestaan täyttää sopimuksen: jos hän ei sitä tee taikka on toiminut niin, ettei hän voi sitä tehdä, hän on pettänyt luotonantajaa. Ja mikäli roomalainen oikeus, jonka vaikutusta germaaniseen tälläkin alalla jo keskiaikana on havaittavissa, ja varsinkin sen määräykset cessio bonorumista samoinkuin actio Paulianasta italialaisten kaupunkien kanssa käydyn kaupan ja kanonisen oikeuden vaikutuksesta edelleen germaaniseen oikeuteen vaikuttivat, sikäli germaaninen oikeus loi konkurssirikosten käsitettä. Tämä luomistyö ei ollut päättynyt keskiajalla, mutta keskiajan loppuun kuluessa oli muodostunut määrättyjä periaatteita, joiden mukaan maksukyvytöntä velallista rangaistiin: oltiin valmiit tyydyttämään niitä uusia vaatimuksia, joita uusi aika toi mukanansa.

---

[9] Tämä on epäilemättä syynä siihen, ettei Kaarle V:n suuri rikoslaki, ns. *Carolina* (Peinliche Gerichts-Ordnung) vuodelta 1532 erityisesti mainitse konkurssirikoksia, samoinkuin että useissa paikallislaeissa, jotka mainitsevat konkurssirikoksen, rangaistuksen suuruutta siitä ei ole määrätty.

Samoihin aikoihin — 15. vuosisadan lopussa ja 16:nnen alussa — kuin roomalainen oikeus oli Saksassa käytännössä resipioitu, olikin olemassa seikkoja, jotka erityisesti vaativat tämän alan järjestämistä. Keskiajalle ominaisen luontaistalouden sijaan alkaa astua rahatalous, ja käsi kädessä jalojen metallien käytön kanssa kasvoi myöskin luoton käyttäminen, erittäinkin kun entisiä koronottamiskieltoja ei enää voitu pitää voimassa. Kauppa ja teollisuus tulivat uuteen vaiheeseen ja monien sotien vuoksi lamassa ollut liike-elämä vilkastui. Samalla kasvoi tuhlaileminen ja ylellinen elämä sekä velkaantuminen, etenkin kauppiasten piirissä. Konkurssien lukumäärä lisääntyi huolestuttavasti. Maksukyvyttömän tai maksuun haluttoman velallisen oli helppo paeta toisen valtion alueelle; tavallisesti hän vei suuren osan omaisuuttaan mukanaan ja jatkoi toisaalla entistä elämäänsä. Hänen kiinniottamisensa oli sangen vaikeata, siihen kun vaadittiin sen alueen viranomaisen suostumus, johon hän oli paennut — jos yleensä edes tiedettiin missä hän oleskeli. Hänen oli senvuoksi helppo saada turvakirja kotivaltiostaan ja pakottaa velkojansa tekemään epäedullinen sovinto ja siten pidättää itselleen osa omaisuuttaan. Toiselta puolen saattoi velallinen turvautua cessio bonorumiin, jonka käyttämistä vielä ei ollut järjestetty ja joka myönnettiin melkein kaikille, ja sen kautta välttää häneen henkilökohtaisesti kohdistuvat maksukyvyttömyyden seuraukset.

Edellä on huomautettu, että keskiajalla yleensä ei otettu huomioon, oliko velallinen syypää maksukyvyttömyyteensä vai ei. Seurauksena niistä uusista olosuhteista, joihin nyt oli jouduttu — eikä vähimmin juuri cessio bonorumin omaksumisesta — oli, että alettiin kiinnittää huomiota etupäässä tähän seikkaan. Jo 15. vuosisadan loppupuolella olivat eräät paikalliset lait tehneet eron niiden tapausten välillä, jolloin maksukyvyttömyyden [10] oli katsottava joh-

[10] *Hälschner,* Das gemeine deutsche Strafrecht, 1884 II,1 s. 399, lausuu sen käsityksen, ettei rangaistavana pidetty maksukyvyttömyyttä (Insolvenz), mikä sen syynä lieneekin ollut, vaan tahallisia tekoja, joiden kautta velallinen teki mahdottomaksi ulosoton. Siitä syystä rangaistiin velallista, joka pakenemalla pääsi velkojainsa käsistä, siinäkin tapauksessa, ettei hän ollut maksukyvytön. — Toista mieltä *Köstlin,* G. A. V. siv. 725 ja Abhandlungen aus dem Strafrecht, 1858, s. 364. Samoin *Meyer-Allfeld,* Lehrbuch, s. 533 ynnä muut.

tuneen velallisen omasta syystä, ja niiden, jolloin siihen oli ollut syynä onnettomuus. Yleiseksi, koko valtakuntaa koskevaksi periaatteeksi tuli tämä katsantokanta Kaarle V:n aikana Reichs-Polizei-Ordnungin (R.P.O.) kautta vuodelta 1548, joka määräävästi vaikutti suurimpaan osaan paikallislakeja nyt puheenaolevassa kysymyksessä.

R. P. O. käsittelee puheenaolevia rikoksia luvussa »Von verdorbenen Kaufleuten». Kerrottuaan, miten oli tavallista, että käsityöläiset ja liikkeenharjoittat (Handthierer und Gewerbsleut)[11] vaarallisella ja petollisella tavalla, luottamusta väärinkäyttäen lainasivat ihmisiltä rahaa ja tavaraa liikkeensä harjoittamista varten, mutta sitten kohtuuttomalla loistolla, epäsäännöllisellä ololla ja elämällä taikka muulla tavalla joutuivat turmioon, minkä jälkeen he pakenivat toisen valtiaan turvaan ja saivat siellä suojelusta oman valtionsa ja velkojainsa vahingoksi, säätää R. P. O., etteivät tällaiset henkilöt, kerrotunlaisten, varkauteen verrattavien tekojen estämiseksi, ole saavat turvakirjaa tai muuta suojelusta vastoin velkojainsa tahtoa, vaan heidät oli, missä heidät tavattaneenkin, toimitettava kotiseudulleen, siellä rangaistavaksi: eikä heidän senjälkeen pitänyt saada virkoja eikä arvotoimia. Mutta jos he tunnetuista ja edeltä arvaamattomista onnettomuuksista (auss kündlichen und unversehenlichen zugestandenen Ungefällen oder Schäden)[12] olivat joutuneet turmioon, oltakoon heille armollisia ja kohdeltakoon heitä yleisen lain mukaan.

Edelläkerrottu säännös, jota tietystikään ei voi tulkita siten kuin nykyaikaisia lainsäännöksiä tulkitaan, määrää siis rangaistavaksi tahallisella — germaanisen käsityksen mukaan niinmuodoin havaittavana olleella — maksukyvyttömyyden aikaansaamisella aiheutetun velkojain oikeuksien loukkaamisen.[13] Eikä rikos ollut olemassa ainoastaan silloin kun velallinen »fürsetzlicher oder betrüglicher Weiss» oli tehnyt velkaa, vaan myös, jos hän myöhäisemmällä toiminnallaan saattoi itsensä maksukyvyttömäksi. Näiden tapausten välillä ei vielä kyetty tekemään eroa, — kumpaakin pidet-

[11] Käytäntö ulotti kuitenkin säännöksen kaikkiin velallisiin.

[12] *v. Hoiningen*, m. t. s. 21 ja s.

[13] *Seeger*, G. A., XX s. 142.

tiin »petollisena» — mutta niistä erotettiin selvästi se tapaus, jolloin maksukyvyttömyys oli johtunut velallisesta itsestään riippumattomista syistä. Vain ensiksimainituissa tapauksissa [14] oli velallista rangaistava (kotipaikkansa lakien mukaan), viimeksimainitussa hän sai oikeuden cessio bonorumiin.[15]

Useimmat 16., 17. ja 18. vuosisadan maa- ja kaupunkilait omaksuivat R. P. O:n määräykset petosluontoisesta konkurssirikoksesta, joko nimenomaan siihen viitaten taikka sen sanamuodon omaksuen. Mutta varsin kauvan ei tämä ainoa muoto ollut riittävä: pian alettiin tehdä ero petollisen ja vilpillisen (mutwilling) konkurssirikoksen välillä. Edellinen oli olemassa, milloin velallinen oli pettänyt velkojiaan joko velan otossa tai cessio bonorumissa tai petollisesti saattanut veloista vastuussa olevan omaisuutensa vähenemään, jälkimmäisen taasen muodosti se, että velallinen epäsäännöllisellä olollaan ja elämällään oli ollut syynä taloudelliseen häviöönsä.

Petosluontoinen konkurssirikos oli, kuten mainittu, ennen kaikkea olemassa silloin kuin velallinen oli petollisessa mielessä tehnyt velkaa, yhdessä maksujen lakkauttamisen kanssa — samoinkuin R. P. O:ssa. Näin esim. Augsburger Anweisungissa 16. vuosisadan keskipaikkeilla, Baijerin maaoikeudessa vuodelta 1616 ja Hansaresetissä vuodelta 1620,[16] muita lukuisia lakeja mainitsematta. Petolliseen velantekoon kuuluva oli myös se tapaus, jolloin jo maksukyvytön velallinen teki uutta velkaa — mikä mm. mainitaan eräässä

[14] Eräät tutkijat katsovat, että pakokin kuului rikoksen objektiivisen puoleen. Toisten mielestä niin ei ole asian laita. Vrt. *Neymeyer*, m. t. s. 65.

[15] *Neymeyer* pitää R. P. O:ta merkkinä siitä, että konkurssirikoksen vanhempi muoto, vieraan tavaran esinekohtainen anastaminen, alkaa kadota ja sen sijaan tulla vieraan omaisuuden käyttäminen. Ei puhuta enää vieraaseen omaisuuteen kohdistuvasta teosta, vaan petollisesta velantekemisestä, mikä on luonteenomaista seuraavienkin vuosisatojen konkurssirikoksille.

[16] »Und im Fall ... befunden würde, dass der Schuldner vorsätzlich und muthwillig, unterm Schein Glaubens, Geld und Wahren auffgenommen und vom ersten anfange der Meynung gewesen, dass er nicht bezahlen, sondern Ehrliche Leute in Schaden führen wollen, auff solchen Fall, soll nach vorhergehender, deklaration nicht allein ... die Schandglocke über ihn geleutet, sondern Er auch mit öffentlicher auffstellung an dem Pranger, ewiger Verweisung, auch nach vermerkten umbständen, als Dieb oder F a l s a r i u s an Leib und Leben gestraffet werden.» *Neymeyer*, m. t. s. 74.

augsburgilaisessa neuvostonpäätöksessä vuodelta 1574 [17] ja Preussin uudistetussa Banqueroutier-ediktissä vuodelta 1723.

Toinen muoto petosluontoista konkurssirikosta oli toisen hyväntyön väärinkäyttämistä, t.s. omaisuuden salaamista cessio bonorumissa, jollaisen tapauksen mainitsevat m.m. Würtenbergin maaoikeus vuodelta 1585, eräs bremeniläinen edikti vuodelta 1717 ja preussilainen edikti »wider die Banqueroutier» vuodelta 1715. Lisäksi tulivat ne tapaukset, jolloin velallinen konkurssin lähestyessä oli myynyt taikka lahjoittanut omaisuuttaa velkojainsa vahingoksi tai haitaksi sekä ilmoittanut olemattomia velkoja tai salannut saamisiaan. Tällaisia määräyksiä on monissa laeissa 18. vuosisadan alussa — kuten frankfurtilaisessa neuvostonpäätöksessä vuodelta 1708, Hamburgin Gerichtsordnungissa vuodelta 1711, Nürnbergin Mandatissa vuodelta 1717 ja mainitussa Preussin Banqueroutier-ediktissä vuodelta 1723 ja monessa muussa. Muutamat lait mainitsevat lisäksi sen tapauksen, jolloin maksukyvyttömyys ei ole todellinen, vaan teeskennelty. Sellaisia ovat braunschweigiläinen Bankerott-edikti vuodelta 1726 ja mainittu preussilainen edikti vuodelta 1723.

Vilpillisen konkurssirikoksen objektiivisen puolen täytti velallisen kaikenlainen maksukyvyttömyyteen johtava kevytmielinen ja tuhlaileva elämäntapa. Niinpä säätävät moniaat lait, että jos jostakusta voitiin todistaa (lainataksemme sanamuodon muutamista), »dass er von wegen liederlichen Hausshaltens, überflüssiger Zehrung, Müssiggangs und Unfleiss halber in das Verderben gerahten» (Rotenburgin a. T. statuutti vuodelta 1576) [18] taikka »wo solche Gesellen.. die das ir durch den müssiggang, auch übermässigem zehren, spielen und anderem unheusslichem Wesen uppiglich verschwent, und jre Glaubiger also mutwilliglich angesetzt und umb das jr zu bringen understünden» (Würtenbergin maaoikeus vuodelta 1585), [19] oli heitä rangaistava. Samanlaisina syinä maksukyvyttömyyteen

[17] Neuvoston päätös määrää rangaistavaksi sen, joka tekee velkaa »zuo der Zeit da er waist oder doch billig wissen sol, dass er zu bezallen nit vermögens ist». *Neymeyer*, m. t. s. 76.

[18] *Neymeyer*, m. t. s. 85.

[19] *v. Hoiningen*, m. t. s. 36, m. 3.

mainitaan »Spielen, Huren, Fressen, Sauffen, Hoffart in Kleidern und unnötigen Gebäuden», »übermässige Pracht», »Pracht und Prassen», »kostbare Gevände», »müssiggängig, verschwender und wollüstiges Leben, viele Spatzierenfahren und Reiten», »seine Familie über ihren Stand gekleiden» jne. monilukuisissa laeissa 16., 17. ja 18. vuosisadalta. Eikä ainoastaan kevytmielinen elämäntapa, vaan myös kevytmielinen liikkeenhoito katsottiin rangaistavaksi, jos se johti maksukyvyttömyyteen, »Welche Schuldner .. durch ihr unordentlich wesen ... oblegen und ihren Haushaben, Handthierung, Wewerben und Arbei wie sich gebürt nit aussgewart»[20] taikka »da sich befünde dass .. jemand ... durch Uppigkeit, überflüssiges Thun, unnötige D e p e n s e s, übel geführte M e n a g e s, oder andere einem ehrliebenden verständigen und fleissigen Kauffmann nicht anständige Dinde, also durch sein Verschulden sich in Abgang seines Vermögens, mithin dadurch creditores angesetzet und in Schaden gebracht»[21] — oli teko rangaistava.

Vaikka näin oli tultu kahteen eri konkurssirikosmuotoon ja vaikka moniaat lait koettivatkin pitää niitä toisistaan erillään, ei niitä kuitenkaan kyetty käsitteellisesti tarkoin toisistaan erottamaan. Senvuoksi luultiin, että oli määriteltävä uusia konkurssirikoksen muotoja,[22] mikä taasen puolestaan oli omiaan tekemään erotuksen vielä epäselvemmäksi, samalla kun myöskin nimitykset sekaantuivat.

Tällainen muoto oli väärästä ja huolimattomasta kirjanpidosta johtuva. Läheisesti petosluontoiseen konkurssirikokseen liittyi kirjanpitokirjojen väärennys tai niiden salaaminen. Muutamat lait, esim. lindaulainen konkurssisääntö ja hessen-darmstadtilainen asetus vuodelta 1785 mainitsevat väärien kirjojen pidon, braunschweigiläinen edikti »wider die Banquerautirer» vuodelta 1726 kirjojen,

[20] Baijerin maaoikeus vuodelta 1616 — *v. Hoiningen*, m. t., s. 34, m. 3.

[21] Preussin edikti vuodelta 1715 — *Neymeyer*, m. t. s. 87 j. s.

[22] Paitsi jo edellisestä ilmeneviä ja vasta mainittavia esitettäköön tässä seuraavat: Preussin edikti vuodelta 1715 rankaisee mm. sitä, joka harjoitti uhkapeliä lainaamillaan rahoilla: »das Aufgeborgete liederlich hazardiret». Nürnbergin Fallitenordnung vuodelta 1707 taasen sääsi rangaistuksen sille, joka »mit anderer Leuth Geld ... in Tag hineingehandelt ... und anderer Leuthe ihme gutherzig vorgeliehene Mittel frevelhaft risichiret».

bilanssin tai asiapapereiden kätkemisen rangaistavana konkurssirikoksena. Mutta myöskin epärehellisen konkurssirikoksen yhteydessä mainitaan kirjanpidosta. Välistä rangaistaan jo sinänsä sitä, joka laiminlyö tehdä merkintöjä kirjanpitokirjoihinsa taikka ajoittain laatia bilanssia — kuten esim. Hamburgin Banco-Ordnung vuodelta 1639. Tavallisesti rangaistaan kuitenkin tällainen laiminlyönti syynä maksukyvyttömyyteen. Esimerkkinä sellaisesta viitattakoon äskenmainittuun braunschweigiläiseen ediktiin vuodelta 1726: sen mukaan rangaistaan velallista, joka tietämättömyytensä vuoksi »der von ihm übernommenen Handlungen, Kaufmannschaften und dergleichen negotiationens» taikka »durch Versäumung der Bilanzziehung in Jahresfrist oder sonst in der gehörigen Zeit» on tullut maksukyvyttömäksi.[23] Hyvin usein katsotaan kausaaliyhteyden kirjanpidon laiminlyömisen ja maksukyvyttömyyden välillä ilman muuta olevan olemassa, jos jälkimmäisen sattuessa havaitaan, että velallinen on laiminlyönyt säännöllisen kirjojen pidon. Augsburgin Zucht- und Strafordnung vuodelta 1734 määrää, että kauppiasten ainakin kerran vuodessa tulee päättää kirjansa ja tehdä silloin mahdollisesti havaitusta liikavelkaantumisesta (Insufficienz) ilmoitus velkojilleen tai kaupungin oikeudelle, muussa tapauksessa oli heitä kohdeltava kuten he olisivat omasta syystään tulleet maksukyvyttömiksi. Augsburgilainen Raths Verordnung die Falliten betreffend vuodelta 1749 rankaisee tahallisena petturina mm. niitä, jotka »keine ordentlichen Bücher führen, noch jährlich eine richtige Bilanz ziehen».[24] Vielä esitettäköön tällaisten esimerkkien joukossa usein mainittu Preussin edikti vuodelta 1715, joka erottaa »verunglückter Debitoren» joukosta mm. ne, jotka »in Jahresfrist vor dem Verfall keine Balance gezogen».[25]

Olipa vielä eräs rikos, jonka lait erityisesti mainitsevat, nim. tuo jo keskiajalla rangaistuksenalainen velallisen karkaaminen. Yleensä velallisen karkaamista pidettiin todisteena siitä, että hän oli menetellyt petollisesti — ja karkaamisensa kautta velallinen tavallisesti

[23] *v. Hoiningen,* m. t. s. 82.
[24] *v. Hoiningen,* m. t. s. 46.
[25] *Neymeyer,* m. t. s. 89.

velkojiaan eniten vahingoittikin.[26] Eräät lait — liittyen valtiopäiväin päätökseen vuodelta 1671, joka kuitenkaan ei tullut laiksi — rankaisevat velallisen karkaamisen sinänsä, huolimatta siitä, oliko hän itse syypää maksukyvyttömyyteensä vai oliko siihen syynä onnettomuus. Esimerkkinä tällaisistakin mainittakoon preussilainen edikti vuodelta 1715 ja augsburgilaiset säännökset vuosilta 1734 ja 1749. Toiset lait — kuten Nürnbergin Reformatio vuodelta 1564 ja Strassburgin Polizeiordnung vuodelta 1682 rankaisevat vain epärehellisen velallisen karkaamisen.

Seurauksena edelläkerrotunlaisesta konkurssirikosten moninaisuudesta oli, että muutamat lait koettivat saada konkurssirikoksen objektiivisen puolen määritellyksi niin laajaksi, että kaikki tapaukset olisivat siihen mahtuneet, toiset taasen saada kaikki tapaukset järjestelmälliseen yhteyteen keskenään. Edellisellä kannalla olivat Baijerin codex juris Bavarici (lex Maximilianeus) vuodelta 1751 ja Itävallan constitutio criminalis Theresiana vuodelta 1768. Molemmat pitivät konkurssirikosta jonkunlaisena crimen falsi rikoksena, mutta laskivat siihen kuuluvaksi vain petosluontoiset konkurssirikokset, lähemmin niitäkään määrittelemättä.[27] Rikosten järjestelmällinen ryhmittely taasen on havaittavissa Augsburgin neuvostopäätöksessä vuodelta 1749, johon edellä on viitattu, sekä Preussin Allgemeines Landsrechtissä (A. L. R.) vuodelta 1794.

A. L. R. erotti neljänlaista konkurssirikosta: 1) petosluontoisen konkurssirikoksen (betrüglicher Bankerutt), joka oli olemassa silloin kun velallinen oli salannut omaisuuttaan velkojain vahingoksi, mikä saattoi tapahtua joko siten, että hän petollisesti oli teeskennellyt olevansa maksukyvytön taikka petollisesti saattanut pesänsä varat pienemmiksi, ilmoittamalla olemattoman velan taikka muulla tavalla;

[26] Vrt. edellä.

[27] Codex Maximilianeus lausuu vain: »Die Verfälschung, zu Latein f a l s u m, wodurch die Wahrheit der Sach... auf eine befährliche und anderen zu Schaden gereichende Art verdreht wird, kann gar underschiedlicher Weis verübt werden, aber meisten pflegen folgende Gattungen vorzukommn z. E. da man boshaftr Weise Schulden macht und falliret...» (*Schmidt*, m. t. s. 69). Teresiana lausuu samoin: »wenn... einer... boshaffter Weise Schulden machet und andurch einen gefährlichen Bankerutt spielet.» (*Neymeyer*, m. t. s. 75).

2) vilpillisen konkurssirikoksen (muthwilliger Bankerutt), milloin joku oli aiheuttanut häviötilansa tuhlailemisella taikka käyttämällä varoja kevytmielisiin tarkoituksiin, ja tällöin katsottiin raskauttavaksi asianhaaraksi sitä, että velallinen tuhlaamisekseen vielä silloin oli tehnyt velkaa, kun enää ei ollut todennäköistä, että hän voisi tyydyttää velkojiaan, taikka kun lainattuja varoja käytettiin vain pesän varojen suurentamiseksi; 3) tuottamuksellisen konkurssirikoksen (fahrlässiger Bankerutt), joka käsitti kolmenlaista rikoksellista toimintaa: a) sen, että joku, tietäen maksukyvyttömyytensä, mutta toivoen voivansa parantaa asemaansa, teki uutta velkaa, salaten omaisuusasemansa ja siten suurensi saamamiestensä vahinkoa, b) että joku, jonka omaisuus ei riittänyt velkojan tyydyttämiseksi, talouteensa taikka yksityisiin menoihinsa, vaikkakaan tuhlaamatta, oli käyttänyt lopun omaisuuttaan ja siten vahingoittanut velkojiaan, ja c) että kauppiaalla ei ollut ollut huolellista kirjanpitoa tai ettei hän ainakaan kerran vuodessa ollut laatinut kirjanpäätöstä ja siten oli ollut liikeasioistaan tietämätön, sekä 4) kevytmielisen konkurssirikoksen (unbessonnener Bankerutt), milloin joku velaksisaaduilla varoilla, ilman velkojan lupaa, oli ryhtynyt uhkarohkeihin ja epävarmoihin liiketoimiin, joiden epäonnistuminen oli saattanut hänet maksukyvyttömäksi, ja siten aiheuttanut velkojille vahinkoa. Sen lisäksi tuntee A. L. R. velkojan puoltamisrikoksen, josta merkkejä — joskin sangen harvoja — aikaisemmissakin laeissa on havaittavissa.

A. L. R:n määräykset päättävät sen kehityskauden konkurssirikosten oikeudellisessa käsittelyssä, joka oli alkanut R. P. O:sta.[28] Luonteenomaista tälle kehityskaudelle on paitsi petosluontoisen konkurssirikoksen rankaiseminen tuo jo ylempänä mainittu tarkan eron tekeminen velallisesta riippumattoman ja hänen

[28] Eräs toinen tämän kehityskauden laki, nim. Hessen-Darmstadtin »Verordnung über Bestrafung der Bankrutte und Zulässigkeit der Güterabtretung», vuodelta 1785, oli tosin teoreettisesti oikeammalla kannalla. Pysyttäen konkurssirikosten kahtiajaon se kehitti molempia muotoja. Toiseen muotoon kuului tuhlailemisen, uhkarohkeitten liikeyritysten taikka huolimattomien tai kevytmielisten toimien kautta aikaansaatu maksukyvyttömyys, toiseen ne konkurssirikokset, jotka käsittivät petollista menettelyä velallisen puolelta. Yleiseen kehitykseen ei tämä laki kuitenkaan jaksanut vaikuttaa.

syykseen luettavan maksukyvyttömyyden välillä. Niissä teoissa, jotka muodostivat petosluontoisen konkurssirikoksen, on syysuhde teon ja maksukyvyttömyyden välillä merkityksetön: nehän olivat joko velantekoa petollisessa tarkoituksessa — siis luottopetosta (jota nykyään, kuten tunnettua, ei edes lueta konkurssirikokseksi) — taikka velkojien pettämistä heille luovutettuun omaisuuteen nähden.[29] Aivan päinvastoin oli asianlaita muissa tapauksissa. Niissä rikoksen olemuksena oli juuri maksukyvyttömyyden aikaansaaminen: ainoastaan siinä tapauksessa, että kausaaliyhteys velallisen kevytmielisen toiminnan ja maksukyvyttömyyden välillä oli olemassa, syntyi rikos. Ja samoinkuin velallisen toiminnan petosluontoisessa konkurssirikoksessa täytyi olla tahallista, samoin täytyi sen olla tahallista muissakin konkurssirikoksissa.[30] Tällöin ei kuitenkaan tahallisuutta käsitetty sellaisena, joksi roomalainen oikeus myöhäisempinä aikoinaan oli dolus-käsitteen kehittänyt — nim. epäsiveellisenä, määrättyyn oikeudenvastaisuuteen suuntautuvana tarkoituksena[31] —, vaan sellaisena, joksi se germaanisen oikeuden piirissä jo aikaisemmin oli muodostunut: tekijän syyksi luettiin havaittavissa oleva (ja tekijän siis todennäköisesti havaitsema) seuraus.[32] Tahallisuuden konstatoimiseksi eri tapauksissa pidettiin kuitenkin välttämättömänä määrätä tiettyjä tunnusmerkillisiä toimintoja; siten tultiin panneeksi painoa tekojen muodolliseen puoleen, josta taas seurauksena oli mielivaltaisten johtopäätösten ja presumptioiden omaksuminen.

Ainoastaan edellisen mukaisesti tahallisesti aiheutetusta maksukyvyttömyydestä seurasi rangaistus,[33] samoinkuin luonnollisesti

---

[29] Siinä tapauksessa, että maksukyvyttömyys oli teeskennelty, saattoi rikoksellinen toiminta tietysti olla syynä maksujenlakkauttamiseen.

[30] Tämäkin osaltaan oli syynä siihen, että eriluontoisia konkurssirikoksia ei kyetty tarkoin pitämään toisistaan erillään, varsinkaan kun »Betrug» sanaa käytettiin vastaamaan dolus-käsitettä.

[31] Roomalaisen oikeuden dolus-käsite, jonka keskiaikainen italialainen oikeuskin oli omaksunut, ei siirtynyt saksalaiseen oikeuteen. *v. Liszt*, Lehrbuch, 36, II.

[32] Ettei tuottamuksellista maksukyvyttömyyden aikaansaamista rangaistu, on luonnollista jo senkin vuoksi, että rikosoikeudellinen tuottamus-käsite itse on verrattain myöhään syntynyt.

[33] Velallisesta riippumattoman maksukyvyttömyyden sattuessa saatettiin ryhtyä toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena oli saattaa velallinen varovaisemmaksi taikka

myöskin petosluontoisesta konkurssirikoksesta. Rangaistukset olivat mitä moninaisimpia: mikäli konkurssirikosten lukumäärä lisääntyi, sikäli rangaistuksia kovennettiin, niin että melkein kaikki tänä aikana tunnetut rangaistukset yksinkertaisesta kunniattomaksi julistamisesta kuolemanrangaistukseen saakka ovat edustettuina. Edelliseltä aikakaudelta ovat vielä jäljellä velkavankeus, velkatyö ja Einlager — joskin vain muutamissa laeissa (aina 18. vuosisadalle). Aivan yleiseksi tulevat sitävastoin kaikenlaiset kunniarangaistukset. Konkurssirikoksen tehnyt velallinen ei voi olla virkamiehenä eikä saada luottamus- ja kunniatoimia, hän ei pääse kauppiasten kokouksiin eikä pörssiin, muissa kokouksissa hänen tulee seistä kunniallisten ihmisten takana sekä kulkea hautajais- ja kastesaattueissa viimeisenä, hän ei, eikä hänen vaimonsa ja lapsensa saa kantaa aseita tai koruja taikka käyttää kalliita vaatteita, hän ei saa pitää hevosia ja vaunuja, välistä tulee hänen kantaa keltaista päähinettä, hänen nimensä kirjoitetaan mustalle taululle, hänet asetetaan kaakinpuun juurelle seisomaan, hänelle soitetaan häpeäkelloja, vieläpä häntä ei kuolemansa jälkeen saa edes kunniallisesti haudata — kaikki tämä eri tavalla eri laeissa. Kunniarangaistuksen ohessa kohtaa tällaista velallista useimmiten vapausrangistus, joka saattaa olla elinkautinen, maastakarkoitus, pakkotyö, ruumiinrangaistuksia, vieläpä, kuten mainittu, kuolemanrangaistuskin — samoin taasen eri tavalla eri laeissa ja eri yhteiskunnallisessa asemassa oleviin nähden. Rangaistuslajin määrääminen oli useimmiten jätetty tuomarin har-

---

hänen liikkeenhoitonsa määrätyllä tavalla säännöstetyksi. Toisinaan tapaa kuitenkin sen käsityksen, että kaikki konkurssinteko olisi ollut rangaistavaa. Tähän vaikutti epäilemättä se, että säännönmukaisesti pidettiin maksukyvytöntä velallista syypäänä konkurssirikokseen, kunnes hän oli vastakohdan todistanut. Myöskään ei voitu tarkasti erottaa ulosottotoimenpidettä rangaistuksesta, vaan pidettiin edellistäkin jonkinlaisena rangaistuksena. Maksunsalakkauttanutta velallista pidettiin »nach böser Gewohnheit und Wahn des gemeine Pöfels» (*Moller:* Von der Bankerotierer Leben und Wandel, Frankfurt 1693, sit. *Neymeyer,* m. t. s. 93) kunniattomana. Mutta vaikkakin cessio bonorumin saanut velallinen lakien mukaan »an seinen Ehren zwar unschälich seyn», jäi hän kuitenkin vaille muutamia kansalaisoikeuksiaan, kunnes oli velkojansa tyydyttänyt. Niinpä hän muutamien lakien mukaan ei saanut kantaa aseita, toisten mukaan hän ei saanut vastaanottaa kunniatoimia tai virkoja, ja hänen tuli yleisissä kokouksissa seistä toisten takana.

kintaan. Hänen tuli kuitenkin kiinnittää huomiota rikoksellisuuden suuruuteen ja ennen kaikkea sen vahingon määrään, joka rikoksesta oli aiheutunut. Muutamat lait asettavat suorastaan rangaistuksen suuruuden riippuvaksi siitä, kuinka monta prosenttia osinkoa konkurssissa jaetaan. Tähän liittyi se, että rangaistus monesti poistetaan, jos velallinen näytti tyydyttäneensä velkojansa taikka velkojat pyytävät, ettei häntä rangaistaisi. Eräiden lakien mukaan ei rankaisuun lainkaan ryhdytä, ellei velkoja ole ilmoittanut rikosta syytteeseen, toisten kuitenkin nimenomaan määrätessä, että konkurssirikoksentekijät on pantava syytteeseen ja rangaistava viran puolesta.

Konkurssirikosten subjektina saattoi kaikkien useimpain lakien mukaan olla kuka tahansa velallinen; vain harvat lait rajoittuivat rankaisemaan ainoastaan kauppiaita ja käsityöläisiä. Moniaat lait rankaisivat kauppiaita ankarammin kuin muita. Useissa oli myös eri määräyksiä sellaisista tapauksista, jolloin subjektina oli aatelinen, pappi, nainen tai juutalainen. Erikoista huomiota kiinnittivät tämänaikaiset lait myöskin osallisuuteen. Avunanto velallisen omaisuuden salaamiseen, sekä neuvoin että töin, samoin kuin kaikenlainen suosiminen on rangaistavaa. Myöskin sitä, joka oli velkaa velalliselle eikä sitä ilmoittanut, samoin kuin sitä, joka tiesi lähestyvästä maksujen lakkauttamisesta eikä siitä antanut tietoa, rangaistiin. Erityisen useasti mainitaan vaimo osallisena miehensä rikokseen: sen läheisen suhteen, joka hänellä oli rikoksentekijään, katsottiin tekevän todennäköiseksi että hänkin oli miehensä rikokseen syypää.[34]

Uuden jakson konkurssirikosten käsittelyssä aloittaa Ranskan code de commerce vuodelta 1807, niine muutoksineen, joita siihen tehtiin vuonna 1838.[35] Se on määräävästi vaikuttanut 19. vuosisadan

[34] »... die erfahrung je lenger, je mehr an Tag gibt, das durch ihr ebr Weiber, prächtiges haushalten und andere mitthülf, die Sie zum verderben des Mannes kündlich und dapffer zu leisten pflegen, der bankerott und verderben öfters verursacht oder doch befördert werde» — sanoo esim. Nürnbergin Reformatio vuodelta 1564 (sit. *Schmidt*, m. t. s. 79).

[35] Ranskassa oli kansainvaelluksen aikana maksukyvyttömän velallisen kohteluun nähden tullut voimaan germaaninen oikeus, joka kuitenkaan ei kokonaan, var-

konkurssilainsäädäntöön, ja sen säännökset ovat olleet esikuvana useimpien maiden lakien vieläkin voimassaoleviin säännöksiin konkurssirikoksista.[36] Niille on luonteenomaista se, että konkurssirikoksen muodostavat konkurssin yhteydessä ilmenevät, erityisesti määrätyt velallisen teot. Lainsäätäjän metodi on kasuistinen, objektiivinen — käyttääksemme Wachin sanontaa.[37]

Code de commercen mukaan konkurssirikos on konkurssintehneen kauppiaan ammattirikos ja liittyy aina konkurssiin. Se on laadultaan kahdenlainen: yksinkertainen, »banqueroute simple», ja petosluontoinen, »banqueroute frauduleuse». Yksinkertaiseen konkurssi-

---

sinkaan maan eteläosissa, ollut voinut tunkea tieltään roomalaisen oikeuden määräyksiä cessio bonorumista. Myöhemmin kuitenkin omaksuttiin roomalainen oikeus, pääasiallisesti siinä muodossa, johon sen italialaiset oikeusoppineet olivat muovanneet. Konkurssirikosten varsinainen rankaiseminen alkaa vuoden 1536 ordonnancesta: sen mukaan oli tarkoin tutkittava maksukyvyttömän velallisen ja hänen apulaistensa petoksia ja väärinkäytöksiä, heidän elämäntapaansa ja toimintaansa lähinnä ennen konkurssintekoa ja sen jälkeen, ja oli, jos kavaluutta oli havaittavissa, rikoksen tekijä ja hänen avustajansa rangaistava ruumiinrangaistuksella, julkisella häväisemisellä taikka muulla tavoin tuomioistuimen harkinnan mukaan. Ordonnancet vuosilta 1560 ja 1579 uhkasivat kuolemanrangaistuksella »tout banqueroutiers et qui feront failité en fraude». Ordonnance vuodelta 1609 määritteli petosluontoisen konkurssirikoksen pääasiallisesti pesän varojen vähentämisenä. Vuoden 1673 ordonnancen (Ludvig XIV:n kauppalakikirjan) mukaan, jonka määräykset tässä kohdin, muutamin pienemmin muutoksin (vuosilta 1716 ja 1725), olivat voimassa aina code de commercen ilmestymiseen saakka, sääsi edelleen kuolemanrangaistuksen petosluontoisesta konkurssirikoksesta (banqueroute frauduleuse). Sellaiseen tekivät itsensä syypäiksi ne, jotka salasivat omaisuuttaan tai ilmoittivat olemattoman velan, minkä ohessa kauppiaita ja pankkiireja, jotka eivät voineet esittää ordonnancen määräysten mukaisesti laadittuja luetteloja ja kirjanpitokirjoja, voitiin rangaista petollisina konkurssintekijöinä. Se, ettei käytännössä voitu noudattaa lain ankaroita määräyksiä, yleisen luoton rappiolle joutuminen assignaattihuijauksen vuoksi sekä konkurssien lukumäärän kasvaminen tekivät uuden lainsäädännön välttämättömäksi, minkä vuoksi Napoleon itse, erään Pariisissa sattuneen suuren konkurssin johdosta, ryhtyi asiaan.

[36] Näin on asianlaita mm. Belgian, Italian, Monakon, Turkin, Egyptin, Romanian, Kreikan ja Japanin rikoslakeihin nähden, jotka miltei muuttamatta ovat omaksuneet sen määräykset. Samoin Alankomaiden rikoslaki. Sen vaikutus on selvästi havaittavissa Saksan, Espanjan, Portugalin sekä etelä- ja keskiamerikkalaisissa rikoslaeissa. Siitä miltei riippumattomia ovat Tanskan, Ruotsin, Norjan ja Suomen rikoslait, Itävallan, Unkarin, Bulgarian ja Venäjän rikoslait; vielä suuremmassa määrin Sveitsin lait ja kokonaan Englannin ja pohjoisamerikkalaisten valtioiden lait.

[37] *Wach*, m. t. s. 6.

rikokseen on syypää konkurssintehnyt kauppias, joka yksityisiin menoihinsa taikka talouteensa on kuluttanut kohtuuttomia summia; joka uhkapeliin (opérations de pur husard) taikka fiktiivisiin pörssi- tai tavarakauppoihin on käyttänyt suuria summia, joka viivyttääkseen konkurssiin joutumistaan on ostanut tavaraa ja myynyt sen polkuhintaan, ottanut lainoja, tehnyt vekselikauppoja taikka käyttänyt muita hävittäviä (ruinaux) keinoja taikka joka maksujensa lakkauttamisen jälkeen pesän vahingoksi on puoltanut jotakuta velkojaansa. Kaikissa näissä tapauksissa on velallista vastaan aina nostettava kanne. Sen ohessa v o i d a a n velallista vastaan nostaa kanne, jos hän ilman petollista tarkoitusta (sans néanmoins qu'il y ait fraude) on ruvennut kohtuuttoman suuriin sitoumuksiin ilman vastaavaa hyötyä; jos hän ei ole täyttänyt aikaisempia akordisopimuksiaan; jos hän on laiminlyönyt määrättyjen avio-oikeudellisten ilmoitusten tekemisen; jos hän ei ole tehnyt oikealla ajalla taikka solidaarisesti vastuunalaisille yhtiömiehilleen täydellistä ilmoitusta maksujensa lakkauttamisesta; jos hän ei täytä henkilökohtaista paikalletulovelvollisuuttaan taikka jos hän on laiminlyönyt pitää täydellistä taikka selvää kirjanpitoa taikka omaisuutensa luetteloimista. Petosluontoiseen konkurssirikokseen on taasen syypää se, joka on hävittänyt kirjanpitokirjansa tahi omaisuuttaan tai sitä salaa taikka joka julkisessa tai yksityisessä asiakirjassa tai bilanssissa tunnustaa omaksensa olemattoman velan tai muun sitoumuksen.[38] Osallisina konkurssirikokseen rangaistaan niitä, jotka yhteistoimin velallisen kanssa salaavat taikka vievät omaisuutta pois taikka esittävät valheellisia saamisvaatimuksia. Rangaistusmääräykset konkurssirikoksesta ovat code pénalissa: yksinkertaisesta konkurssirikoksesta on rangaistus vankeutta yhdestä kuukaudesta kahteen vuoteen, petosluon-

[38] Code de commerce luettelee alkuperäisessä muodossan useita muitakin eri tekoja, joiden vuoksi velallista oli rangaistava petosluontoisesta konkurssirikoksesta. Mainittakoon niistä vain, että sen ohessa, että velallista, joka oli hävittänyt kirjanpitokirjansa, aina oli syytettävä, v o i t i i n myöskin syyttää velallista, joka ei lainkaan ollut pitänyt kirjanpitokirjoja taikka jonka kirjat olivat siinä kunnossa, ettei niistä saanut käsitystä hänen taloudellisesta asemastaan.

toisesta konkurssirikoksesta pakkotyötä viidestä kahteenkymmeneen vuoteen. Sama rangaistus kohtaa myös avunantajaa.[39]

On vielä mainittava eräs laki, jonka säännökset ovat saattaneet vaikuttaa konkurssirikosten käsittelyyn Suomen oikeudessa, nim. Preussin rikoslaki vuodelta 1851.[40] Sen määräykset liittyvät — joskin yksinkertaistettuina — läheisesti code de commercen määräyksiin. Niinpä senkin mukaan konkurssirikoksen subjektina saattaa olla vain liikemies. Samoin on senkin mukaan olemassa kahdenlaista konkurssirikosta: yksinkertainen — »einfacher Bankerutt» ja petosluontoinen — »betrüglicher Bankerutt». Maksunsalakkauttaneen velallisen katsotaan olevan syypään yksinkertaiseen konkurssirikokseen, jos hän irstaalla elämällä, tuhlailemisella, pelillä taikka differenssikaupalla on jäänyt velkaan taikka menettänyt kohtuuttomia summia, taikka jos hän, vaikkakaan hänen omaisuutensa viimeisen tilinpäätöksen mukaan ei ole riittänyt puoliin velkoihin, on tehnyt uutta velkaa taikka myynyt tavaroita tai arvopapereita alle niiden todellisen arvon; petosluontoiseen taasen, jos hän joko kokonaan tai osaksi salaa tai kätkee omaisuuttaan taikka jos hän tunnus-

---

[39] Code de commerceen otettiin banqueroute frauduleuse vanhemmasta oikeudesta; banqueroute simple taasen tarkoitti yleensä banquerouten rankaisemista. Banqueroutella taasen käsitettiin jollakin tavoin epärehellistä, kunniatonta konkurssin tekoa. Konkurssirikoksen erikoistekoja pidettiin alkuaan jonkinlaisena syynä tällaiseen konkurssintekoon. Tämä käsitys kuitenkin hälveni — eikä liene lainkaan vaikuttanut niihin lakeihin, jotka ovat code de commercen mukaan laaditut. Vrt. *Neymeyer,* siv. 125 m. 1.

[40] Sitävastoin ei Saksan partikulaarilainsäädäntö 19. vuosisadalla ole vaikuttanut konkurssirikosten käsittelyn kehitykseen. Siinä ilmeneekin mitä suurimpia vaihtelevaisuuksia. Muutamien lakien mukaan pidettiin konkurssirikoksia luottamuksen — Treu und Glauben — loukkauksina, toisten mukaan eräänä petoksen lajina, usein myös ne laskettiin kuuluviksi petos- ja väärennysrikoksiin. Moniaiden lakien mukaan saattaa näiden rikosten subjektina olla vain kauppias, toisten mukaan kaikki velkojat, joidenkuiden lakien rangaistessa kauppiaita ankarammin kuin muita velkojia. Yleensä on sääntönä rikoksen kahtiajako ranskalaiseen malliin. Baijerin rikoslaki vuodelta 1813 tekee erotuksen kolmenlaisen konkurssirikoksen: petosluontoisen, vilpillisen (mutwillig) ja tuottamuksellisen välillä, jakaen lisäksi ensiksimainitun kolmeen eri ryhmään. Samoin tuntee Braunschweigin rikoslaki vuodelta 1840 petosluontoisen, vilpillisen ja tuottamuksellisen konkurssirikoksen. Yksityisiin rikostekoihin nähden vallitsee säännötön moninaisuus — mikä toisen mukaan on yksinkertainen konkurssirikos, on toisen mukaan petosluontoinen, samalla kun mitä erilaisimpia presumptioita ja indisioita on määrätty noudatettavaksi.

taa omakseen osaksi tai kokonaan olemattoman velan tai sitoumuksen. Paitsi näitä tapauksia on yksinkertainen konkurssirikos olemassa, jos maksunsalakkauttanut velallinen ei ole pitänyt kirjaa, joko huolimatta lain määräyksistä taikka vaikka liikkeen laatu sitä olisi vaatinut taikka on salannut tai hävittänyt kirjanpitokirjansa taikka pitänyt ne niin huolimattomasti, ettei niistä voi saada selkoa hänen liikeasemastaan; jos tämä on tapahtunut tarkoituksessa saattaa velkojille vahinkoa, on konkurssirikos petosluontoisena rangaistava. Vihdoin rangaistaan yksinkertaisesta konkurssirikoksesta sitä, joka ei vuosittain päätä kirjanpitokirjojansa, joko vastoin lain määräyksiä taikka vaikka liikkeen laatu olisi vaatinut.

Konkurssirikosten kehitys Ruotsin ja Suomen oikeuden mukaan.[41]

Konkurssirikosten käsittelyn kehitys on Ruotsissa samantapainen kuin Saksassa. Sehän onkin luonnollista: molemmissa maissa on kehitys lähtenyt germaanisesta oikeuskäsityksestä, eikä se vilkas kauppa, joka Skandinavian maiden ja saksalaisten kaupunkien välillä oli olemassa, voinut olla vaikuttamatta Ruotsin oikeuteen tässä suhteessa. Lisäksi tuli kanonisen oikeuden vaikutus ja ne teoreettiset vaikutelmat, joita Ruotsin lainsäätäjät Saksasta käsin saivat.

Vanhemman ruotsalaisen oikeuden mukaan oli maksun laiminlyövää velallista kohtaava seuraamus rikosoikeudellinen: tällainen velallinen julistettiin rauhattomaksi, s.o. asetettiin yhteiskunnan ulkopuolelle taikka velkojalle suotiin oikeus itse ottaa pantiksi velallisen irtainta omaisuutta, nam. Molemmista näistä saattoi toissijaisesti seurata velkojan hyvitys, mutta luonteeltaan ne olivat rangaistuksia. Samoin oli asianlaita 13. vuosisadalla käytäntöön otetun kirkolliseen pannaan julistuksen, samoinkuin Visbyn kaupunginlain (ja kartano-oikeuksien) mukaiseen velallista kohtaavaan van-

[41] *Landtmanson*, m. t. ja Svensk rättshistoria i utlandet, Uppsala Universitets Årsskrift 1883; *Olivecrona*, Bidrag till den svenska konkurslagstiftningens historia, Uppsala Universitets Årsskrift 1862; *Rydin*, m. t. ym.

keuteen nähden. Viimeksi mainittu tuli kysymykseen, kun velalliselta ulosotossa puuttui varoja, ja oli selvästi rangaistus: velallisen työ ei tullut velkojan hyväksi, vaikka hänen täytyi kustantaa velallisen elatus vankilassa (in de hechte). Jos vankeus oli seurauksena tavallisesta velasta, tuli ylläpidon olla runsaampi, mutta vankeudessaoloaika oli silloin epämääräinen; jos taas velka oli syntynyt sakoista, oli ravintona vain vettä ja leipää, mutta vankeudessaoloaika oli suhteellinen sakon suuruuteen.

Keskiajalla oli Ruotsissa käytännössä myöskin kaksi suoranaista ulosottotointa (vaikka nekin usein käsitettiin rangaistuksiksi): m a e t ja pakkotyö. Edellinen, joka lienee syntynyt namista ja poisti sen, oli omaisuuteen kohdistuva ulosottotoimi ja ensisijainen pakkotyön rinnalla. Jos velka oli suurempi kuin velallisen omaisuus, niin ettei maetin tarkoitusta saavutettu, velkoja sai muutamien maakuntalakien mukaan tyytyä siihen, mitä hän maetin kautta oli saanut, toisten mukaan velallinen joutui velkojalle pakkotyöhön. Pakkotyö oli kahdenlaista. Ankarammassa, Östgötalain mukaisessa, jota käytettiin vain milloin sakkojen suorittaminen oli kysymyksessä, kadotti velallinen vapautensa — kuitenkin vain siten, että hän edelleen kuului heimoonsa ja pääsi vapaaksi, jos kolmas henkilö maksoi velan. Sitävastoin ei hän työllään voinut saavuttaa vapauttaan. Lievempi muoto pakkotyötä oli Svealakien ja Gotlannin lain mukaan olemassa, ja sitäkään ei käytetty varsin monessa tapauksessa: sen mukaan velallinen jäi vapaaksi, mutta tuli velkojan palvelijaksi ja sai työllään suorittaa velkansa, jolloin työn arvo oli erityisen taksan mukaan määrätty. Tämä lievempi muoto siirtyi sitten maanlakeihin, ja kuningas Kristofferin maanlaki ulotti sen kaikkiin velkatapauksiin. Samaten oli asianlaita mannermaan kaupunkilakeihin nähden. Nuoremmassa kaupunkilaissa oli lisäksi säädetty, että jos velallinen, joka ei saattanut velkaansa kokonaan maksaa, vapaaehtoisesti luovutti kaiken omaisuutensa velkojilleen, oli otettava selkoa hänen maksukyvyttömyytensä syistä ja jätetty velkojista riippuvaksi, saiko hän pitää vapautensa vai tuliko hänen työllä suorittaa velkansa. Jos syynä oli onnettomuus, on epäilemättä toden-

näköistä, että hän sai pitää vapautensa eikä pakkotyötä vaadittu. Visbyn kaupunkilaissa oli tämän sijasta erityisiä määräyksiä sen tapauksen varalta, että velallinen karkasi, sekä missä tapauksessa hän saattoi tehdä akordin velkojainsa kanssa. Jos hän karatessaan oli vienyt omaisuutensa mukanaan, hän oli kuolemanrangaistukseen vikapää.

Kun nam oli syrjäytynyt maetin tieltä ja rauhattomaksi ja pannaan julistamista lakattu käyttämästä rangaistuksina, ei maksukyvytöntä velallista kohdannut rangaistus, — lukuunottamatta määräyksiä Visbyn kaupunginlaissa. Tämä seikka saa varsin luonnollisen selityksensä luoton, ja varsinkin sellaisen, jossa velka annettiin ilman panttia, vähäisestä käytännöstä ja pakkotyön ankaruudesta. Muutoksen tähän asiantilaan teki Kong. May:tz Stadga över alla Exekutioner i gemen, 10:nneltä heinäkuuta 1669, jonka mukaan myöskin vankeus saattoi olla seurauksena maksun laiminlyömisestä. Sanottu sääntö määrää nim. mm.: »Finnes någon, som ey gitter sak sin guldit på ett sätt ellet annat, plichte tå med kroppen, arbete sig frij eller sitte i fängelse, hvar han ey Borgen få kan», sekä että »Ridders och Adelmän, som intet hade at wederwåga och gälda af», mutta jotka »förmedelst ett odyglig och slösaktikt lefwerne störtat sig sjelfve uti fattigdom», tuli »ligga under Domarens stränga näps med bijsättning eller hächte».[42] On ilmeistä, että vankeus edellämainitussa säännössä on vain ulosottokeino, jolla koetetaan pakottaa velallista maksamaan taikka hankkimaan takaus ja sillä tavoin saamaan velka suoritetuksi. Mutta yhtä ilmeistä on, että ellei velallinen voinut saada ketään takaajakseen taikka muulla tavoin suoritusta aikaan, vankeus muuttui rangaistukseksi, jota velkojalle ei ollut mitään hyötyä, semminkin kun hänen eräissä tapauksissa tuli kustantaa velallisen elatus.

Kaupan ja liike-elämän kasvaessa ja luoton tullessa yleisemmäksi oli pakko kiinnittää erikoista huomiota sellaisiin maksukyvyttömyystapauksiin, jolloin luottoa oli väärinkäytetty, samalla kun toiselta puolen velallista kohtaavia seuraamuksia oli lievennettävä, mil-

[42] *Rydin*, m. t. s. 59, m. 1.

loin onnettomuus oli syynä maksukyvyttömyyteen. Ensimmäinen tähän suuntaan käypä säännös on olemassa jo ennen 1667 vuoden sääntöä, nim. Kaarle IX:n vuonna 1607 antamissa ja Kustaa II Aadolfin vuonna 1621 uudistamissa privilegioissa Göteborgin kaupungille. Niiden mukaan erotettiin kauppiaista, jotka (sitaatit 1621 julk. muodosta): »af brist och således ludibrio fortunae, genom tillfällige, oförmodade, och utan eget förvållande timade händelser fallera måste», sellaisesta, »som sitt goda motvillgt förslösat» taikka »ex proposito bedrager sine Creditorer och spelar banquerott». Ainoastaan ne, jotka voivat esittää todennäköisiä syitä »om deras oförmodade fall», saavat oikeuden nauttia hyväkseen sitä akordia, jonka velkojain enemmistö saattoi myöntää. »Men andre Decoctores aliorum bonorum, så väl som bedrägelige falsanter och bankarupti, då deras bedrägeri är tydeligt och uppenbart, skola jämte dem, som til deras bedrägeri hulpit och derom haft kundskap, andre dylike ärelöse Menniskor till exempel, efter Rådets förordnande, och til följe af alt Folks Rätt, Riks-Statuer, Constitutioner och Landets sedwänjor, med alfwarsamt straff utan åtskilnad ofördröjeligen beläggas.»[43] Mikä rangaistus on tuomittava, ei kuitenkaan ole mainittu.

Göteborgin privilegiot eivät olleet kauan voimassa.[44] Sen sijaan kosketeltiin tätäkin kysymystä niissä kuninkaallisissa selityksissä lain oikeasta ymmärtämisestä, joita aika ajoin oli annettava. Näiden selitysten määräykset perustuivat puheenaolevassa suhteessa eräässä vuonna 1643 ilmestyneessä »Rådstufwu Process'in» ehdotuksessa esiintyvään käsitykseen. Sanottu ehdotus, jonka muuan kuningatar Kristiinan holhoojahallituksen aikana asetettu komitea oli laatinut, mutta joka ei tullut laiksi, perustui Saksassa omaksuttuun roomalaiseen oikeuteen, samalla kun siinä saksalaisen partikulaarilainsäädännön vaikutus on selvästi havaittavissa. Ehdotus koskee konkurssirikoksia sikäli, että se luettelee erityisiä velallisryhmiä, joille

[43] *Olivecrona,* m. t. s. 10 j. s.

[44] *Odhnerin* mukaan (Sveriges historia under Drottning Christinas förmyndare, 1865, s. 199) vain vuoteen 1642.

cessio bonorum-oikeutta ei ollut myönnettävä. Tällaisina mainitaan ensiksi ne, joiden köyhyys ei ollut »kommin af förgörilsom; såsom lättia, högfärd, slöseri, dobbel och andre tolijko», ja toiseksi »Bancarotters the ther medh list samka sigh giäld, och såsom hemliga tiufwar sine Borgenärer bedraga; sedan sticka sig undan: och förebära sin fattigdom och olycko till thess the medh sine Borgenärer kunne afhandla; doch effter en tijdz förlopp pröfwas mycket rijkare i handelen starkare».[45] Erinomaisen selvästi esiintyy siis ehdotuksessa tuo Saksassa vallinnut konkurssirikoksen kahtiajako vilpilliseen ja petosluontoiseen rikokseen. Sama kahtiajako on sitten määräävänä 28 toukokuuta 1687 annetussa »Kongl. May:tz Resolution och Förklaring öfwer Lagsens rätte förstånd uti åtskillige mål angående giäldz betalning emellan Ächta Folk, samt Debitores sökta anstånd och befrielse». Tämä selitys säätää, ettei cessio bonorumia olisi myönnettävä pelkästään velallisen pyynnöstä, vaan että oli »först noga hwars och ens fattigdom särskådas, huru then är tilkommen, antingen igenom någon olyckelig händelse af Eeldswåda, Skiepsbrott, fientligt infall och annat slikt, utan ens förwållande». Velallisen vastainen vastuu oli jätettävä riippuvaksi siitä, oliko akordista sovittu, mutta ellei sellaista ollut saatu aikaan, se oli riippuva siitä, oliko velallinen itse hakenut omaisuutensa luovuttamista vai olivatko velkojat pakottaneet siihen velallisen, »som utaf olyckelige händelser och utan sitt egit förwållande råkat uti slik olägenhet». Jos silloin »intet swek och bedrägeri ther under förelupit», vapautui velallinen kokonaan velastaan. Sitävastoin ei cessio bonorumia ollut myönnettävä erityisesti mainituissa tapauksissa, joihin luettiin kuuluviksi: »sådane tillfällen, som en kan sjelf hafva förorsakat igenom öfwerflödighet, slöserj, dobbel, ögonskenlik lättia och försummelse, eller att Debitoren till sine Creditorers förfång sin egendom föryttrat, och sedan han märckt sig icke förmå skulden betala, swikeligen sig Penningar til låns stämplat af andre eller at han med uplånt Godz eller Penningar, söker at fly annorstädes bort, eller ock, at han kan öfwertygas at hafwa en del af sin Egendom uppsåteligen

[45] *Olivecrona*, m. t. s. 13 j. s.

undanstuckit och förtegat». Tällaisissa tapauksissa oli velallinen »plichtig sin skuld med fängelse och arbete sig til straff och androm till warnagel at betala och förnöja».[46] Velallista kohtasivat siis vain siinä tapauksessa, ettei hän saanut nauttia hyväkseen cessio bonorumista johtuvaa etua, samat seuraamukset kuin aikaisemman lainsäädännön mukaan olivat kohdanneet jokaista velallista, ilman että mitään erityistä rangaistusta olisi määrätty.

Kungl. Plakatet angående uppsåtelige Fallisementer och theras straff som ther med beträdde warda, 14:nneltä maalisk. 1699 säätää erityisen rangaistuksen, mutta nytkin vain petosluontoisessa konkurssirikoksessa. Kun on ilmaistu paheksuminen siitä, että »motvillige Fallisementer sig förmerat, i thet en och annan arg menniska, som annat ärligt folcks medel uppå god Tro och Credit om händer bekommit, them samma undansticker och af vägen skaffar», säädetään: »thet alle sådane Bedragare eller Falliter, hvilka kunna beträdas och öfvertygas uppsåteligen af Svek och Arghet, under tillbud af Cessione bonorum och afstående af sin Ägendom eller andre bedräglige grep och påfunder, at wilja bedraga sine Creditorer och theras medel olåfligen under sig bringa eller förslösa, skola med en allmän Infamie och skam blifva noterade och utmärckte samt vid en Påla offenteligen på allmänna Platser eller Tårg til et nesligit Spectakel och åskådande utsatte jämväl sedan efter bråttetz wicht och beskaffenhet med fängelse och arbete i Marstrand afstraffas.» Kongl. Förordningen om Debitorer, som för gjädls skull rymma utur Riket etc. 6:nnelta heinäk. 1730 sitten ulotti rangaistuksen niihinkin, jotka velan tähden olivat karanneet. Tällaista velallista oli rummutuksella ja kuulutuksilla saarnastuoleista peräänkuulutettava ja tavattaessa lähetettävä kotiinsa sekä pidettävä varmassa tallessa, kunnes hän oli tyydyttänyt velkojansa taikka muuten päässyt heidän vaatimuksestaan vapaaksi. Velallinen saattoi myös saada turvakirjan kuninkaalta. Ellei hän sellaista pyytänyt, taikka jos hän ei turvakirjan nojalla valtakuntaan palattuaan ja ilmoitettuaan tulostaan kuninkaan käskynhaltijalle taikka lähimmän kaupungin maistraa-

[46] *Olivecrona*, m. t. s. 18 ja s. *Rydin*, m. t. s. 60.

tille määrättynä aikana ilmoittanut, halusiko hän beneficium cessione bonorumia vai ei, ei hän saisi »alrig mer niuta frid inom Sveriges gräntzor, utan dämas såsom en bedragare och thes namn anslås på en Påhla, som på torget i hwarje handels Stad uppsättjas skal, med öfverskrift på en tafla, at den samma för Falliter och Bedragare upprättad blifvit».

Ruotsissa oli lainsäädäntö täten tullut siihen, että erotettiin kahdenlaisia konkurssirikoksia, jotka vastasivat saksalaisen lainsäädännön petosluontoista ja vilpillistä konkurssirikosta, mutta joista vain edellistä rangaistiin, jälkimmäisiä kohtaan seuraamuksen rajoittuessa siihen, ettei velallinen saanut cessio bonorumia. Samalla kannalla on 1734 vuoden laki, vain toistaen sen, mitä sitä ennen oli voimassa.[47] Sekin mainitsee ensin sen tapauksen, jolloin »velallinen voipi näyttää köyhyytensä johtuneen merivahingosta, vihollisen maahantulosta, tulipalosta tahi muusta onnettomuudesta, johon hän ei ollut syypää», eikä »havaita hänen siinä vilpistelleen taikka viekoitelleen velkojiaan antamaan hänelle tavaraa tai rahaa velaksi», jolloin velallinen oli vapaa velkojainsa vaatimuksista (KK 16: 2). Ja sekin tuntee kaksi tapausta, joissa velallinen on menetellyt rikollisesti velkojiaan kohtaan: ensinnäkin, »että velallisen köyhyyden havaitaan tulleen tuhlaamisesta, pelistä, laiskuudesta ja huolimattomuudesta» (KK 16: 3), ja toiseksi, että »velallinen on petollisesti saattanut velkojansa uskomaan omaisuuttaan hänelle ja hän on sen tuhlannut ja kätkenyt» taikka »hänen havaitaan jollakin tavalla käyttäneen vilppiä ja kavaluutta velkojiansa kohtaan» (KK 16: 4). Edellisessä tapauksessa on seuraamus entisen lainsäädännön mukainen: »vastatkoon hän kaiken velan ja korvatkoon sen työllänsä, taikka istukoon vankeudessa, jolleivät velkojat muutoin tyydy ja luettakoon silloin velan maksuksi kaksikymmentä neljä äyriä päivältä», eikä siis, kuten ennen on huomautettu, ole rikosoikeudellinen; jälkimmäisessä tapauksessa »ase-

[47] Kuten tunnettua, tuntee 1734 vuoden laki sen lisäksi velkavankeuden (bysättning), joka osaksi oli preventiivinen toimenpide velallisen karkaamisen estämiseksi (UK 8: 11), osaksi korrektiivinen, mutta väliaikainen, siksi kunnes tuomari oli tutkinut, millä tavoin velallinen oli köyhtynyt, jonka jälkeen oli käypä niinkuin Kauppakaaressa on sanottu (UK 5: 10).

tettakoon sellainen petturi kaakin juureen torille tahi yleiselle käräjäpaikalla kahdeksi tunniksi häpeämään, ja pantakoon lisäksi vedelle ja leivälle vankeuteen taikka työhön johonkin kuninkaan linnaan».[48] Jos velallinen oli karannut velan tähden, niin oli häntä heti tiedusteltava kuulutuksella. »Jos hän pääsee tästä valtakunnasta pois ja tahtoo hakea turvaa kuninkaalta, tehköön sen kuukauden kuluessa siitä, kuin ulkomaille tuli. Jos hän saapi turvakirjan ja tahtoo sitä hyväksensä käyttää, niin ilmoittakoon itsensä kahdeksan päivän kuluessa siitä, kuin kotiin tuli, kuninkaan käskynhaltijalle, taikka lähimmässä kaupungissa pormestarille ja raadille, ellei kuninkaan käskynhaltijaa siinä paikkakunnassa ole. Jos hän ei hae turvaa taikka vuodessa ilmoita laillista estettä, niin älköön hänellä ikänänsä olko rauhaa valtakunnan piirissä, ja tuomittakoon hän poissa ollessansa niinkuin petturi, ja hänen nimensä pantakoon paaluun, joka petturien varalta on jokaiseen kaupunkiin pystytetty.» (KK 16: 5.)[47]

1734 vuoden lain kannalla pysyi lainsäädäntö nyt puheenaolevaan kysymykseen nähden seuraavan vuosisadan alkuun. Sangen usein annettiin kyllä selityksiä ja asetuksia, jotka koskivat konkurssimenettelyä, mutta vain vähäisiä muutoksia tehtiin niihin määräyksiin, jotka koskivat rikollista velallista kohtaavia seuraamuksia. Näistä asetuksista mainittakoon: K. F. angående rymning för gäld, 11:nneltä jouluk. 1766, joka sääsi mm., että se, joka velan vuoksi karkasi, oli »såsom en skadelig medlem warda skild ifrån samhället och, androm till warnagel, sine Borgelige rättigheter, såsom biltog för all sin tid, förlustig förklarad»; Kongl. Maj:ts Förklaring, hvad vid Fallissementer samt Cession och Concurs twister hädanefter i riket bör iakttagas, 8:nnelta toukok. 1767, joka koetti estää velkojille epäedullista velallisen karkaamista siten, että velalliselle, joka oli pyytänyt saada jättää omaisuutensa velkojain tyydyttämiseksi, myönnettiin oikeus, ellei hän ollut lopulliseen tuomioon tyytyväinen, kuuden viikon kuluessa lähteä valtakunnasta, kuitenkin ilman oikeutta palata takaisin; ja Kongl. Maj:ts förnyade Stadga, angående Afträ-

[48] Knk. selitys 15:nneltä tammikuuta 1806 ulotti tämän muihinkin tapauksiin.

des- och Förmons- samt Boskilnads- och Urarfvamål, 26:nnelta elok. 1773, joka samalla kun se uudestaan järjesti velallisen vastuun siinä tapauksessa, että hän oli saanut oikeuden luovuttaa varansa velkojilleen, poisti pakkotyön ja vankeuden velan vuoksi — lukuunottamatta velkavankeutta, jos epäiltiin velallisella olevan varoja, joita hän salasi — mutta sääsi, että velallinen, joka ei ollut saanut oikeutta luovuttaa omaisuuttaan, ei voinut tulla »till Publique syssla eller förrättning antagen», eikä saanut, jos oli porvari, käydä pörssissä. Viimeksimainitussa asetuksessa mainitaan myöskin ensi kerran eräänä tapauksena, joka kuului velkojan »swek och flärd till sina Borgenärers skadande», väärien kirjojen ja laskujen pito. Näihin asetuksiin kuuluu vielä sääntö 28:nnelta kesäk. 1798, jonka määräyksistä mainittakoon, että velallista voitiin erikseen rangaista vankeudella tavallisella vankimuonalla huolimattomasta kirjanpidosta ja muusta epärehellisyydestä, elleivät velkojat muuten tyytyneet, sekä että velallinen, joka ei saanut pesänluovutusoikeutta, menetti vaalikelpoisuutensa sellaisissa vaaleissa, joissa vaadittiin kansalaisluottamusta. Niissä tapauksissa, jolloin velalliselle voitiin tuomita erityinen rangaistus, tuli yleisen syyttäjän olla kantajana ja tuomari saattoi »sådana förbrytelser till laglig åtalan af Åklagaren förwisa».

Ruotsissa jatkui kehitys tällä pohjalla edelleen. Code de commerce ei ollut vaikuttanut niihin määräyksiin konkurssirikoksista, joita Konkurssilait 13:nnelta heinäk. 1818 ja 12:nnelta maalisk. 1830 sisälsivät. Sanottujen lakien sanasta sanaan samanlaiset määräykset konkurssirikoksista ilmaisevat suurempaa selvyyttä ja järjestelyä aineen käsittelyssä kuin ennen, mutta konkurssirikosteot ovat luonteeltaan edelleen sellaisia, joista velallisen häviötila johtuu tai jotka vaikuttavat sen, etteivät velkojat tule saamaan täyttä hyvitystä. Samalla kannalla ovat myöskin — kuten niiden sanamuodosta selvästi käy ilmi — lakikomitean vuonna 1832 julkaisema ehdotus yleiseksi rikoslaiksi ja lainvalmistelukunnan ehdotus rikoskaareksi vuodelta 1844, vaikka nämä ehdotukset ovat luopuneet aikaisemmasta metodista esittää vain esimerkkejä sellaisista tapauksista, jolloin velkojan on katsottava menetelleen rikoksellisesti,

ja tarkoin määrittelevät ne tapaukset, joissa rangaistus saattaa tulla kysymykseen. Nähtävästi ei myöskään kirjanpitorikosten katsota tekevän poikkeusta tästä vaatimuksesta.

Samalle perustalle rakentuu Ruotsissa konkurssilainsäädäntö edelleenkin — konkurssilaki 18:nnelta syyskuuta 1862 ja rikoslaki 16:nnelta helmik. 1864, myöhemmin tehtyine muutoksineen — jos kohtakaan kausaalisuhde konkurssirikostekojen ja velallisen häviötilan välillä ei itse lakitekstissä esiinny niin selvänä kuin edellämainituissa ehdotuksissa.

Vuosien 1818 ja 1830 konkurssisäännöt erottivat kaksi ryhmää konkurssirikostekoja; velallinen rangaistiin joko huolimattomuudesta taikka petollisuudesta. Lakikomitean ehdotus erotti lisäksi kahdenasteista petollisuutta velallisen puolelta, lainvalmistelukunnan ehdotuksen palatessa alkuperäiseen kahtiajakoon. Mutta jo vuoden 1862 konkurssilaki tekee saman kolmiajaon konkurssirikoksiin nähden: velallista rangaistaan petollisena, epärehellisenä taikka huolimattomana velallisena — jako, joka vieläkin Ruotsin oikeuden mukaan on voimassa.

Suomen oikeuden kehitys liittyi 1789 vuoden asetukseen, joka täällä oli voimassa siihen saakka kunnes konkurssisääntö 9:nneltä marrask. 1868 astui sen tilalle. Konkurssisäännön määräykset ovat kokonaan entisen kehityksen pohjalle laaditut, ja ovat miltei sanasta sanaan samanlaiset kuin Ruotsin konkurssilain vuodelta 1862. Kausaalisuhde konkurssirikosteon ja sen välillä, että velkojat eivät saa täyttä hyvitystä, käy niistä eittämättömästi ilmi. Konkurssisääntö erottaa kolme eri tapausryhmää, jolloin velallisen menettelyä pidetään rangaistavana: 1) velallinen on harjoittanut velkojiaan kohtaan petosta ja kavaluutta, 2) velallinen on muuten käyttäytynyt velkojiaan kohtaan vilpillisesti, kuitenkin ilman petollista tarkoitusta hankkia itselleen etua, tahi on osoittanut niskoittelemista ja 3) velallinen on semmoisissa oloissa, jotka vaikuttavat hänen velkojainsa oikeuteen ja etuun, tehnyt itsensä vikapääksi huolimattomuuteen ja kevytmielisyyteen. Kuhunkin ryhmään nähden esitetään kasuistisia esimerkkejä eri konkurssirikosteoista.

Edellytyksenä rikokseen on konkurssisäännön mukaan se, etteivät velkojat ole saaneet täyttä hyvitystä. Ensimmäisen ryhmän tapauksissa edellytetään asianlaidan aina olevan niin. Toisen ryhmän tapauksiin nähden säädetään, että jos velallinen, kärsittyään vapausrangaistuksen, myöhemmin voi oikeudessa näyttää, että hän on velkojansa täydellisesti tyydyttänyt, tulee oikeuden, jos hän on tuomittu menettämään kansalaisluottamuksensa, julistaa hänet kansalaisarvoon jälleen päässeeksi. Ja kolmannen ryhmän tapauksiin nähden on nimenomaan sanottu, että velallinen on tuomittava »sellaisesta huolimattomuudesta» ainoastaan, ellei hän voi todistaa täydellisesti tyydyttäneensä velkojiansa.

Paitsi edelläkerrotuissa tapauksissa on konkurssisäännön mukaan rangaistava velallista, joka on velan tähden karannut ja on poissa päälle neljän kuukauden siitä kuin hän karkasi — jos hän maahan takaisin palaa. Häntä rangaistaan silloin samalla tapaa kuin petollista velallista.

Vuoden 1875 rikoslakiehdotuksen määräykset erosivat konkurssisäännön konkurssirikoksia koskevista määräyksistä, paitsi konkurssirikosten jakoon nähden, siinä, että rangaistuksissa oli tehty ero niiden tapausten välillä, jolloin rikoksen subjektina oli kauppias — »köpman eller annan, hvilken sådan näring drifver, att deröfver bok enligt lag bör föras» — ja sellaisten, jotka lain mukaan eivät olleet kirjanpitoon velvolliset. Edellisiä kohtasi ehdotuksen mukaan paljon ankarampi rangaistus kuin jälkimäisiä — »emedan den större kredit, som de förra pläga åtnjuta, stämplar deras missbruk af densamma såsom straffbarare, än de senares missbruk af den inskränkta kredit, som kunnat komma dem till del», lausutaan perusteluissa.

Ehdotuksen mukaan konkurssirikokset jakautuivat neljään ryhmään: petosluontoiseen, epärehelliseen, kevytmielisyydestä johtuvaan ja huolimattomudesta johtuvaan (bedräglig bankrutt, oredlig bankrutt, bankrutt af lättsinne ja bankrutt af vårdlöshet). Petosluontoiseen konkurssirikokseen teki ehdotuksen mukaan itsensä syypääksi se konkurssitilaan joutunut velallinen, joka oli 1) kätkenyt, salannut taikka vienyt pois omaisuutta, joka olisi ollut annettava

konkurssipesään, 2) ilmoittanut taikka omaksensa tunnustanut olemattoman velan tahi muun situomuksen ja 3) kirjoittanut kirjansa väärin taikka sitä muuttanut, sen hävittänyt, kätkenyt taikka tehnyt mahdottomaksi lukea. Epärehellisestä konkurssirikoksesta rangaistiin velallista niissä tapauksissa, jotka sittemmin ovat mainitut rikoslain 39 luvun 2 §:ssä, samalla kun tähän rikokseen katsottiin — tosin eri pykälässä mainittuna — liittyvän velallisen karkaaminen »såsom en likartad och lika straffbar förbrytelse». Kevytmielisyydestä johtuvaksi katsottiin konkurssirikos sittemmin rikoslain 39 luvun 3 §:n 1 ja 3 kohdassa mainituissa tapauksissa sekä jos velallinen kolmenkymmenen päivän kuluessa ennen konkurssin alkua oli puoltanut jotakuta velkojata toisten vahingoksi, antamalla hänelle maksun, pantin tai muun vakuuden sellaisesta saamisesta, joka ei ole maksettavaksi langennut, taikka, ellei maksupäivää ollut määrätty, häneltä ollut peritty. Huolimattomuudesta johtuvina pidettiin vihdoin konkurssirikoksia, jos velallinen oli huolimattomasti toimittanut kirjanpitonsa taikka jos hän viimeisten kolmenkymmenen päivän kuluessa ennen konkurssin alkua oli kerännyt sisään rahaa, ottanut vastaan tavaraa taikka luovuttanut omaisuutta, tekemättä tyydyttävää tiliä rahoista, tavaroista taikka luovutetusta omaisuudesta. Kirjanpitorikokset saattoivat kuitenkin tulla kysymykseen vain milloin rikoksen subjektina oli henkilö, joka lain mukaan oli velvollinen pitämään kirjaa; minkä ohessa on huomattava, että lakitekstissä kolmeen viimeksimainittuun tapaukseen nähden ei erikseen mainita, että subjektin tuli olla konkurssitilaan joutunut, vaikka se muusta yhteydestä onkin pääteltävissä.

Epärehelliset samoinkuin kevytmielisyydestä tai huolimattomuudesta johtuneet konkurssirikokset olivat asianomistajarikoksia, eikä rangaistusta ollut pantava täytäntöön, jos velallinen saattoi näyttää täysin tyydyttäneensä velkojansa. Perusteluissa on nimenomaan huomautettu tämän epärehelliseen konkurssirikokseen nähden sisältävän laajennuksen siitä, mitä konkurssisäännössä oli määrätty, sikäli nimittäin, että myöskään vapausrangaistusta ei olisi tällaisessa tapauksessa pantava täytäntöön: — »emedan staten icke heller i detta

fall synes hafva skäl att hålla på en del af straffet, då den likväl gör åtalet, och således hela straffets tillämpning, beroende af en målsegandes talan eller angifvelse».

Ilman että perusteluista käy selville syytä siihen, on vuoden 1884 rikoslakiehdotuksessa luovuttu vuoden 1875 rikoslakiehdotuksen kannasta konkurssirikoksia koskeviin määräyksiin nähden ja omaksuttu säännökset, jotka sittemmin parilla vähäisellä muutoksella — tärkein niistä on se, että rikoslain 39 luvun 3 §:n 5 kohtaa vastaava säännös on lisätty kolmanteen lajiin konkurssirikoksia — otettiin esityksiin vuosien 1885 ja 1888 valtiopäiville. Konkurssirikoksiin nähden vähääkään muuttumatta, vieläpä valtiosäätyjen sanaakaan lausumatta konkurssirikoksia koskevien ehdotusten johdosta, ne saivat valtiosäätyjen hyväksymisen ja tulivat sitten laiksi, joka vielä eräin muutoksin v. 1933 ja 1935 on voimassa.

B. Sjöström

Ns. törkeän rikoksen käsitteestä

Pieni lisä kysymyksen selvittelyyn

Meidän rikosprosessimme on rakenteeltaan erilainen riippuen oikeudenkäynnin kohteena olevan rikoksen laadusta. Jos oikeudenkäynti koskee »törkeää rikosta», on oikeudenkäynti jokseenkin puhtaasti inkvisitorinen. Vähäisissä eli pienenlaisissa rikosasioissa taas noudatetaan akkusatorista menetelmää, ja samoin lienee asianlaita sellaisia rikoksia koskevissa jutuissa, jotka eivät ole törkeitä, mutta eivät myöskään vähäisiä, joskin näissä jutuissa on huomattavissa voimakkaita inkvisitorisia piirteitä.[1]

Kysymys siitä, mitä lainsäätäjä tarkoittaa törkeällä rikoksella, on Ruotsi—Suomen oikeustieteellisessä kirjallisuudessa ja myöskin käytännössä herättänyt varsin paljon huomiota. Käsitys puheena olevasta rikoksesta on meillä ollut jo sangen vakiintunut, eikä aihetta esillä olevaan kirjoitukseen olisikaan ollut, elleivät RVA 46 §:ään sisältyvät alistusta koskevat säännökset olisi tulleet muutetuiksi 26 päivänä toukokuuta 1941 annetulla lailla. Mitenkä tuo seikka voi vaikuttaa törkeän rikoksen käsitteeseen, osoittanee jäljempänä oleva esitys.

Törkeästä rikoksesta puhutaan useissa oikeudenkäymiskaaren säännöksissä. Niinpä 4 luv. 1 §:n mukaan tuomarilla on, joskin lain-

[1] Vrt. esim. *O. Hj. Granfelt,* Lärobok i straffprocessrätt. Första häftet (1925), s. 9 s.; *R. A. Wrede—B. Sjöström,* Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin (1936), s. 181 i.f. ja s.

kohdan soveltaminen käytännösä näin jyrkässä muodossa on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi, aloiteoikeus rikoksen tutkimiseen nähden, koska kihlakunnantuomarin on, jos nousee »yleinen kulkupuhe törkeästä rikoksesta ja on pätevää syytä luulla sitä todeksi», määrättävä välikäräjät, »vaikka ei kukaan tee siitä kannetta». OK 10 luv. 21 §:n 2 mom:ssa on annettu määräyksiä, miten on meneteltävä, jos törkeästä rikoksesta vapausrangaistukseen tuomitun rangaistusta täytäntöönpantaessa tulee ilmi, että hän on ennen tuomitsemistaan tehnyt muun rikoksen, josta häntä ei vielä ole tutkittu. OK 10 luv. 22 §:ssä puhutaan tapauksesta, että »suuri» rikos tehdään ulkomailla eikä tekijä siellä tule kiinniotetuksi, vaan palaa valtakuntaan. — Erinäisissä todistelua järjestävissä lainkohdissa puhutaan törkeistä tai suurista rikoksista. Joskin OK 17 luv. 7 §:ssä säädetään kielto omalle perheenväelle ja myös yksityisille palvelijoille todistamasta palveluksessa ollessaan, on se kuitenkin sallittu, jos »suuri rikos on talossa tehty» eikä muita ole ollut läsnä. OK 17: 9:ssä sallitaan tuomarin »hengen asioissa ja muissa suurissa rikosasioissa» lainkohdassa tarkemmin mainituin ehdoin ilman valaa kuulustella esteelliseksi julistettua henkilöä. Joskin asianosaisille on myönnetty lupa luopua vaatimasta todistajalta valaa, pitää todistajan kuitenkin »suurissa rikosasioissa» tehdä vala. Ns. absolutio ab instantia eli jutun jättäminen vastaisen selvityksen varaan, jolloin se voipi tulla ilmi, on OK 17: 32:n (A 20/1 1779) mukaan sallittu »suurenpuolisissa rikosasioissa», edellyttäen että enempi kuin puoli todistetta on esitetty syytettyä vastaan ja hän kuitenkin kieltää rikoksen sekä tuomari varoo väärää valaa. OK 17 luv. 37 §:ään sisältyvän, nyttemmin tosin kumotun säännöksen mukaan tuomari sai kovanpuolisella vankeudella koettaa saada totuuden ilmi, jos sitovia aiheita ja seikkoja oli ilmaantunut syytettyä vastaan. »Törkeänlaisista rikosasioista» puhutaan OK 25 luv. 5 §:ssä, ja tällaisia asioita koskeva juttu oli mainitun lainkohdan nojalla alistettava hovioikeuden tarkastettavaksi. — Vielä sisältyy törkeästä rikoksesta määräyksiä OK 27 luv. 7 §:ään. Tässä sanotaan, että »jos se, jonka tulee kuninkaan puolesta hovioikeudessa kantaa, syyttää jotakuta virkarikoksesta tahi muusta tör-

keästä rikoksesta, niin hänen kanteensa luettakoon julkisesti, niin myös syytetyn vastaus».

Mitä törkeällä rikoksella tarkoitetaan, ei laissa sanota. Joskus se rinnastetaan johonkin toiseen rikokseen. Niinpä OK 10 luv. 21 §:n 2 mom:ssa mainitaan »murhasta, taposta, ryöstämisestä, varkaudesta tahi muusta törkeästä rikoksesta». OK 27: 7:ssä puhutaan »virkarikoksesta tai muusta törkeästä rikoksesta».[2]

Vaikealta tuntuukin yksistään lain määräysten perusteella päätellä, millaisia rikoksia sen säätäjät ovat pitäneet törkeinä rikoksina. Ja ensivaikutelma on, etteivät he olisi tehneet itselleen asiaa täysin selväksi tai sitä tarkemmin ajatelleet. Tässä yhteydessä huomautettakoon, että ns. »hengenasiat» tai »henkeä koskevat rikosasiat» (vrt. OK 8: 2, 4 k; 17: 9, 30, 36) tietenkin ovat törkeitä rikosasioita, mutta toisaalta 1734 v:n lain säätäjät ovat hengenasioilla tarkoittaneet ainoastaan sellaisia rikoksia, joista saattaa seurata kuolemanrangaistus.[3]

On varsin luonnollista, että törkeän rikoksen käsitettä niin Ruotsissa kuin meillä on pohdittu ja että tällöin eri mielipiteitä on esitetty. — Erään käsityskannan mukaan tarkoitetaan törkeällä rikoksella sakolla sovittamatonta rikosta.[4] Toisaalta on väitetty, että

---

[2] *Th. Wijkander* on sitä mieltä (ks. Om preskription i brottmål enligt svensk allmän lag, 1878, s. 104 aliv. *), että 1734 v:n lain OK 27: 7:ssä tarkoitetaan vain sellaisia virkarikoksia, jotka aiheuttivat virasta erottamisen. Ainoastaan silloin rikos oli 1734 v:n lain mukaan törkeä. Ks. jäljempänä.

J. C. Lindblad katsoo (Läran om bevisning inför Rätta enligt Sveriges lag jne., 1842, s. 123 aliv. 1), että OK 17: 37:ssä tarkoitetaan törkeillä rikoksilla vain ns. hengenasioita.

[3] Ks. esim. *R. A. Wrede,* Grunddragen af bevisrätten enligt gällande lag (1894), s. 107; *O. Hj. Granfelt,* Sammandrag av föreläsningar i straffprocessrätt (2. pain. 1915), s. 84.

[4] *Wijkander,* main. teos, s. 102, joka p.o. rikoksiin vielä lukee varkausrikoksetkin. Wijkander lausuu kuitenkin (main. teos s. 102 ss., varsinkin s. 105 i.f.), että törkeän rikoksen käsite on muuttunut rinnan oikeuskehityksen kanssa, ja on sitä mieltä, että törkeä rikos on Ruotsin 16/2 1864 annetun rikoslain tultua voimaan se, josta in concreto seuraa kuritushuonerangaistus (straffarbete) (tai kuolema). — *Wrede* lausuu (main. teos, s. 182) nojautuen RangK 1: 1:n tavalliseen tulkintaan, että törkeällä rikoksella tarkoitetaan sakolla sovittamatonta rikosta. — Mielipiteensä tueksi Wrede viittaa myös *Chr. Naumann*iin, joka on lausunut, että sakolla sovittamatonta rikosta on pidettävät törkeänä (Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och

törkeä rikos on sellainen, joka ei vanhennu.[5] Näiden mielipiteiden tarkempi tarkastelu ei nyt näytä tarpeelliselta, koskei niitä ainakaan yleisesti ole meillä hyväksytty. Sitä vastoin on sillä käsityskannalla, jonka ruotsalainen oikeusoppinut *S. Skarstedt* on esittänyt, ollut vaikutusta mielipiteen muodostumiseen puheena olevasta rikoksesta meillä. Niinpä Skarstedt lausuu,[6] että törkeällä rikoksella tarkoitettiin 1734 v:n laissa senlaatuista rikosta, jota koskeva alioikeuden tuomio OK 25 luv. 5 §:n mukaan oli alistettava hovioikeuden tutkittavaksi. Skarstedt viittaa mielipiteensä tueksi mm. OK 8: 2:een ja 25: 5:een sekä näiden lainkohtien vertailuun toisiinsa. Hän huomauttaa, että OK 8: 2:ssa säädetään, että hovioikeuden on tutkittava ja tuomittava mm. ne asiat, jotka 25 luvun 5 §:n mukaan on lähetettävä hovioikeuden tarkastettaviksi, ennenkuin tuomio pannaan täytäntöön. Täysin mainitun säännöksen mukaan säädetään OK 25: 5:ssä, että »mitä alioikeus on tuomiovaltansa alaisissa törkeänlaisissa rikosasioissa tuominnut, sitä älköön pantako täytäntöön, vaan lähettäköön Oikeus tutkintonsa ja tuomionsa heti hovioikeuteen, siellä vieläkin tutkittavaksi ja tarkastettavaksi». Tämän jälkeen luetellaan mainitut törkeänlaiset rikokset. Koska törkeän rikoksen käsite oikeuskehityksen mukana on muuttunut, ei enää, sanoo Skarstedt, voida huomiota kiinnittää 1734 v:n lain törkeästä rikoksesta omaksumaan käsitteeseen, vaan tällöin on tarpeen määritellä mainittu rikos sen mukaisesti, mitä yleinen oikeustajunta *(»den allmänna rättsuppfattningen»)* sillä tarkoittaa. Ja hän lausuu,[7] että mikäli halutaan täsmentää törkeän rikoksen käsitettä, kaksi mahdollisuutta on olemassa, nimittäin »den ena är att

förvaltning 1876, s. 339). — Naumann on kuitenkin aikaisemmin (main. aikakauskirja 1864, s. 637) esittänyt sen mielipiteen, että mahdollisesti vanhentumattomia rikoksia on pidettävä törkeinä. Sen jälkeen Naumann on teoksessaan Sveriges Statsförfattningsrätt (IV osa 1883—1884, s. 162) katsonut, että uuden rikoslain tultua voimaan törkeänä rikoksena on pidettävä ainoastaan sitä »för hvilken straffarbete kan ådömas, vare sig för längre eller kortare tid».

[5] Ks. *H. Gemmel*, Om ställande under framtid för brott (1911) s. 31—32.

[6] Om straffprocessuella tvångsmedel enligt svensk rätt, II osa (1896), s. 132 ss., vrt. s. 281 ja 283.

[7] Main. teos, s. 282.

såsom grof missgärning betrakta hvarje brott, å hvilket straffarbete kan följa (stöd: RB 15: 1). Den andra möjligheten är att anse grof missgärning föreligga, så snart brottet in abstracto icke kan försonas med böter.» Tähän jälkimmäiseen käsitykseen Skarstedt puolestaan liittyy sanoessaan: »för vår del ansluta vi oss till den senare möjligheten».[8]

*Skarstedt*in ansio on, että hän vertailemalla OK 8 luv. 2 §:n 4 kohtaa saman kaaren 25: 5:een on saanut selvitetyksi, mitä 1734 v:n laissa tarkoitettiin törkeällä rikoksella. Onko Skarstedt muuten oikeassa, siitä voidaan olla eri mieltä, mutta tämä esitys ei edellytä kannanottoa tuohon kysymykseen. Mikäli *Wrede* esittäessään, että rikos on sakolla sovittamaton rikos,[9] tarkoittaa, että täten tulee olla voimassa olevan oikeuden mukaan, on hänen mielipiteensä tässä kohden sama kuin Skarstedtinkin.

Meikäläisessä lainopillisessa kirjallisuudessa on törkeän rikoksen käsitettä tutkinut laajimmin *O. Hj. Granfelt.*[10] Hän on sikäli yhtynyt Skarstedtiin, että hän mielestään törkeänä rikoksena 1734 v:n lain mukaan on pidettävä sellaista, jota koskeva alioikeuden tuomio OK 25 luv. 5 §:n nojalla on alistettava hovioikeuden tarkastettavaksi. Mutta tämän jälkeen eroavat Granfeltin ja Skarstedtin mielipiteet toisistaan, sillä Granfeltin mukaan ovat törkeitä rikosasioita rikoslain tultua voimaan ne, jotka voimassa olevan oikeuden mukaan on alistettava. Hän sanoo[11]: »S. P. § 46 har väl ändrat bestämningarna om hvilka mål som skola hemställas. Detta utvisar emellertid blott, att lagstiftarens åsikt därom, hvilka brott som äro grofva, undergått förändring, men förändrar icke principen. Såsom grofva eller svåra brott synes därför böra anses de, rörande hvilka underrätts ransakan och fällande utslag jämlikt gällande lag S.P. § 46, skulle underställas hovrätts prövning.» Tämän säännön mukaisesti Granfelt on myöhemmin lausunut, että törkeänä rikosasiana

[8] *Skarstedt,* main. teos, s. 282.

[9] Main. teos, s. 182.

[10] Ks. esim. Straffprocessrätt. Föreläsningar, I osa (1908, 1910), s. 32 s.; Straffrättslig häktning (5. pain. 1937), s. 64.

[11] Straffprocessrätt, s. 33 aliv. 1.

on pidettävä sellaista rikosta koskevaa asiaa, jossa voimassa olevan oikeuden mukaan alioikeuden päätös, jos se tulisi olemaan syypääksi tuomitseva, olisi alistettava hovioikeuden tarkastettavaksi, niin myös juttua, jota käsitellään hovioikeudessa ensi asteessa, mutta joka koskee rikosta, joka huomioon ottaen rangaistuksen in abstracto on yhtä törkeä kuin ensiksi mainittu rikos.[12] Granfeltin käsityskanta on tullut yleisesti hyväksytyksi.[13] Mielipide merkitsee sitä, että törkeiden rikosten piiriin ovat tulleet kuulumaan ne, joista rangaistusmaksimi in abstracto oli kuusi vuotta kuritushuonetta tai sitä enemmän.

Kun käydään lähemmin tarkastamaan edellä selostettua teoriaa, niin voidaan sitä vastaan ensiksikin huomauttaa, että sen lähtökohta tuntuu sikäli virheelliseltä, että sen mukaan prosessuaalinen menettely tulee määräämään törkeän rikoksen käsitteen. Ts. se seikka, onko rikoksen käsittelyssä noudatettava alistusta, määrää sen, onko rikos törkeä. Oikeastaanhan säännön pitäisi olla päinvastainen eli se, että milloin rikos on törkeä, se on alistettava, koska alistamismenettelyn käytäntöön ottamisen lainsäädännöllisenä perusteena on pyrkimys saada törkeiden rikosten käsittely enemmän varmaksi, johdonmukaiseksi ja asiallisesti oikeaan tulokseen johtavaksi kuin muuten olisi asianlaita. Se seikka, että juttu on alistettava, osoittaa siis vain toissijaisesti, että se on törkeä. — 1734 v:n lain säätäjät menettelivät sillä tavoin, että he luettelivat kaikki törkeät eli »törkeänlaiset» rikokset (vrt. OK 25: 5), joita koskeva alioikeuden tutkinta ja tuomio oli alistettava hovioikeuden tarkastettavaksi. Tällöin ei epäselvyyttä voinut syntyä törkeän rikoksen käsitteestä sen tapauksen varalta, että alistaminen otettaisiin käytäntöön muissakin rikosasioissa kuin missä se alkuaan oli aiottu sovellettavaksi. — Toisin on asianlaita, jos törkeä rikos määritellään sellaiseksi alioikeuden käsit-

[12] *Granfelt*in sanat kuuluvat: »För grova brottmål få hållas alla mål rörande brott, där jämlikt gällande rätt underdomstols utslag, i händelse detta bleve fällande, borde hemställas hovrätts prövning såsom ock mål, som handläggas vid hovrätt såsom första instans, men angå brott, vilka med hänsikt till straffet in abstracto äro lika grova som först nämnda brott». Ks. esim. Lärobok, s. 9 i.f. ja s.

[13] Vrt. *Wrede—Sjöström,* main. teos, s. 182; *J. Grotenfelt,* Kommentar till Strafflagen. Allmänna delen. (1910, 1912—1913), s. 55 s.; *B. Sjöström,* Om formell processledning jne. (1925), s. 25 aliv. 2.

telemäksi rikokseksi, jota koskeva syypääksi tuomitseva tuomio on voimassa olevan oikeuden mukaan alistettava, niin myös yhtä törkeäksi rikokseksi, jota hovioikeus käsittelee ensimmäisena oikeusasteena. Jos alistussääntöjä muutetaan, niin silloin muuttuu törkeän rikoksen käsite, vaikka tämä ei lainkaan olisi ollut lainsäätäjän tarkoitus. Kun esim. supistetaan niiden rikosten lukumäärää, jotka on alistettava, ei tämän suinkaan tarvitse merkitä kuten Granfelt sanoo sitä,[14] »att lagstiftarens åsikt därom, hvilka brott, som äro grofva, undergått förändring.» Puheena oleva rajoitus on voinut johtua yksinomaan tarkoituksenmukaisuussyistä, joilla ei ole mitään tekemistä törkeän rikoksen kanssa. Granfeltin törkeästä rikoksesta antama määritelmä johtaisi siihen lopputulokseen, että jos koko alistussäännöstö poistettaisiin, törkeää rikostakaan ei olisi olemassa, vaikka lainsäätäjä on ainoastaan tahtonut poistaa mainitun säännöstön vain rikosprosessioikeuden periaatteiden vastaisena ja epätarkoituksenmukaisena. Ei voitane kiistää, että äsken selostettu käsityskanta voi johtaa tuloksiin, jotka käytännöllisesti ovat sangen epätyydyttävät.

Jos tarkastetaan lähemmin RVA 46 §:n määräyksiä, sellaisina kuin ne ovat 26 päivänä toukokuuta 1941 annetussa laissa, niin todettakoon tässä, että sanotun säännöksen mukaan alioikeuden tutkinta ja tuomio nyttemmin on alistettava hovioikeuden tarkastettavaksi, jos virallinen syyttäjä on syyttänyt jotakuta rikoksesta, josta saattaa tulla kuolemanrangaistus tahi kuritushuonetta elinkaudeksi, taikka jos joku on tuomittu rangaistukseen rikoksesta, josta, huomioon ottamatta mitä rikoslain 6 luvun 2 §:ssä on säädetty rangaistuksen enentämisestä, saattaa tulla kuritushuonetta kahdeksan vuotta tai enemmän, taikka osallisuudesta johonkin sellaiseen rikokseen.

Jos sen törkeästä rikoksesta olevan käsityskannan valossa, joka meillä edellä lausutun mukaan on törkeästä rikoksesta esitetty, tarkastamme nyt käsiteltävänä olevaa asiaa lähemmin, on johtopäätös se, että esim. murha, josta ainoastaan asianomistaja on vaatinut ran-

[14] Straffprocessrätt. Föreläsningar I, s. 33 aliv. 1.

gaistusta, ei ole törkeä rikos siinä tapauksessa, että syytetty on rangaistuksesta vapautettu. Juttua ei näet tällöin saa alistaa.[15] — Törkeitä rikoksia eivät enää olisi esim. varkausrikokset, olipa ne sitten uusittu kuinka monta kertaa hyvänsä, eikä myöskään ryöstö, milloin se on uusittu tai syytetty aikaisemmin on kärsinyt rangaistuksen kiristämisestä. Lukuunottamatta uusimistapauksia olisi törkeä rikos sellainen rikos, josta rangaistusmaksimi in abstracto on kuritushuonetta kahdeksan vuotta, tai osallisuus tuollaiseen rikokseen, niin myös yhtä törkeä rikos, milloin hovioikeus käsittelee sitä ensi asteena. — Näyttää kuitenkin, ettei tällainen törkeiden rikoksien piirin supistaminen vastaisi oikeustajuntaa. Törkeinä rikoksina on totuttu pitämään useita sellaisia rikoksia, joita v. 1941 annetun RVA 46 §:ää muuttavan lain mukaan ei enää olekaan alistettava hovioikeuden tarkastettaviksi, kuten esim. väärää valaa, ryöstöä, aikaisemman lainsäädännön mukaan kolmaskertaisena törkeänä varkautena rangaistavaa rikosta. Puheenalaiset teot eivät siis, jos pidetään kiinni siitä määritelmästä, minkä Granfelt on antanut törkeästä rikoksesta, enää olisi törkeitä rikoksia.

Kun tarkastaa hallituksen esitystä 1941 v:n valtiopäiville alistamista koskevan lainsäädännön muuttamisesta,[16] niin voi todeta, ettei tarkoitus vähimmässäkään määrin ole ollut törkeän rikoksen käsitteen muuttaminen. Hallitus, joka oli pohtinut alistusmenettelyn täydellistä poistamistakin, mutta ei katsonut tällaista lainsäädäntötoimenpidettä ilman rikosprosessimenettelyn uudistamista oikeusturvallisuutta vaarantamatta mahdolliseksi, oli tarkoittanut esityksellään ainoastaan rajoittaa alistusmenettelyn soveltamista, joka varsinkin v. 1939 annetun rikoksien uusimista koskevan lainsäädännön johdosta, siinä kun RVA 46 § periaatteellisesti jätettiin muuttamatta, oli tullut tarpeellista laajemmalti sovellettavaksi. — Varsin valaise-

[15] Milloin taas syytetty asianomistajan ajamasta syytteestä on tuomittu — tällainen tapaus voidaan ainakin teoreettisesti ajatella — olisi asia RVA 46 §:n jälkimmäisen osan mukaan alistettava. Tässä tapauksessa puheenalainen rikos olisi törkeä.

[16] 1941 vuoden valtiopäivät N:o 41. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosasiain alistamista koskevan lainsäädännön muuttamisesta, s. 2 s.

vasti korkein oikeus lausuu mainitusta alistamissäännöstöä koskevan lainsäädännön muuttamisesityksestä[17]: »Kun oikeudenkäyntilaitoksen uudistaminen on olojen pakosta vieläkin siirtynyt epämääräiseen tulevaisuuteen eikä rikosasian oikeudenkäyntiä ole sen vuoksi voitu järjestää niin, että se siihen kuuluvine valmistavine tutkintoineen, tehtäviinsä täysin perehtyneine syyttäjäviranomaisineen ja syytetylle varattuine mahdollisuuksineen käyttää pätevää puolustajaa tarjoaisi riittäviä takeita oikean ratkaisun saavuttamisesta törkeissä rikosasioissa, Korkein oikeus on sitä mieltä, että alistamismenettelystä ei voida meillä ainakaan toistaiseksi luopua ja että sen käyttämistä rajoitettaessakin on oltava varovaisia, jotta oikeusturvallisuutta ei vaarannettaisi.»

Kuten edellä selostetusta käynee ilmi, ei siis lainsäätäjien tarkoitus ole ollut, kun RVA 46 § muutettiin 1941 annetulla lailla, saada aikaan vähintäkään muutosta törkeän rikoksen käsitteeseen. Pyrkimyksenä on ollut vain alistusmenettelyn rajoittaminen, koska tällainen rajoitus varsinkin rikoksien uusimista koskevan lainsäädännön johdosta, syystä että tuo lainsäädäntö oli aiheuttanut alistustapausten nousun, oli havaittu tarpeelliseksi.

Kaikesta siitä, mitä edellä olen esittänyt, johtuu mielestäni, ettei törkeää rikosta voida määritellä sellaiseksi rikokseksi, joka nyt voimassa olevan oikeuden mukaan on alistettava. Kannan ottaminen kysymyksessä ei ole helppoa. Kun meillä sekä tieteisopissa että luultavasti myöskin käytännössä on pidetty törkeinä rikoksina sellaisia rangaistavia tekoja, jotka ennen v. 1941 lainsäädäntöä voimassa olleen oikeuden mukaan on, alioikeuden tuomion ollessa syypääksi tuomitseva, alistettava hovioikeuden tutkittaviksi, eikä tätä periaatetta ole tahdottu muuttaa eikä niin ole tehtykään, johdun siihen lopputulokseen, että samanlaista rikosta yhä vieläkin on pidettävä törkeänä. Sanottu merkitsisi, että törkeitä rikoksia ovat sellaiset rangaistavat teot, joiden rangaistusmaksimi in abstracto on kuritushuonetta kuusi vuotta tai sitä ankarampi rangaistus. Törkeänä rikosta on pidettävä silloinkin, kun siitä jonkin lieventämisperusteen vuoksi,

[17] 1941 vuoden valtiopäivät N:o 41, Korkeimman oikeuden lausunto, s. 8.

esim. syystä, että tekijä on nuori henkilö (15—18 v.) (RL 3: 2) tai että teko on jäänyt rangaistavaan yritykseen (RL 4: 1), ei voitaisi tuomita kuutta vuotta kuritushuonetta, kun vain rikoksesta muutoin saattaa seurata mainittua kovuutta oleva rangaistus. Rikoksen laatu ei voi muuttua sen johdosta, että rikoksen on tehnyt nuori henkilö tai ettei sitä ole täytetty, joskin mainituilla seikoilla on merkitystä arvosteltaessa kysymystä alioikeuden rikosta koskevan tutkinnan ja siitä annetun tuomion alistamisesta.

U. J. Castrén

Viranomaisilta saatavien asiakirjojen postitse lähettämisestä

Aikaisemmin Suomessa oli yleisenä sääntönä, että asiallisen oli itse tai valtuuttamansa asiamiehen edustamana annettava viranomaisille asiakirjansa, jotta ne olisivat voineet tulla otetuiksi huomioon, ja samalla tavoin noudettava niiltä päätökset ja muut asiakirjat, mikäli näitä virkateitse ei toimitettu hänelle. Sellainen menettely kuitenkin oli omiaan aiheuttamaan hankaluutta ja kustannuksia viranomaisten apua tarvitseville. Näin oli laita etenkin sellaisten kohdalta, jotka asuivat muualla kuin viranomaisen asunto- tai sijaitsemispaikkakunnalla, heidän kun täytyi vähäpätöisenkin asian vuoksi joko itse matkustaa asiaa hoitamaan tai sitä varten hankkia sijainen. Toiselta puolen aiheutti erilaisten vähemmän tärkeittenkin asiakirjain toimittaminen asiallisille virka-aputeitse paljon kirjeenvaihtoa viranomaisten kesken sekä työtä varsinkin alemmille paikallisille viranomaisille. Näitä epäkohtia on koetettu poistaa tai lieventää eri keinoin. Niinpä eräiden viranomaisten luo valtiovallan puolesta asetettiin erityisiä toimimiehiä, joiden avustuksin asialliset vähäistä korvausta vastaan voivat saada määrätyt asiansa viranomaisten luona hoidetuiksi.[1] Toisissa tapauksissa voitiin ylemmälle

[1] Ks. Ehdotusta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse ynnä perustelut. Lainvalmistelukunnan (*K. J. Ståhlberg* ja *C. G. Möller*) julkaisuja 1928 n:o 2 (lyh. *Lainvalmistelukunta*) s. 7 s. — Toimimiesten asettamisesta eräisiin virastoihin 15/8 1929 ann. A:n mukaan on valtioneuvoston kansliaan, ministeriöihin, asetuksessa mainittuihin keskusviras-

viranomaiselle meneviä asiakirjoja antaa alemmalle paikalliselle viranomaiselle perille toimitettaviksi, minkä ohessa ylemmältä viranomaiselta vastaavasti voitiin saada asiakirjoja paikallisten viranomaisten välityksin.[2] Joissakin tapauksissa voivat asialliset joko erikoissäännösten tai käytännön perusteella olla viranomaisten kanssa yhteydessä postinkin välityksin.[3] Mainitunlaisia poikkeuksia alussa kosketellusta yleisestä säännöstä oli kuitenkin vain määrätyillä rajoitetuilla aloilla.

Sellaista asiaintilaa, että asiallisen yleensä täytyi itse tai asiamiehen edustamana antaa asiakirjat viranomaiselle ja samaten noutaa ne tältä, ei kuitenkaan ajan oloon voitu pitää tyydyttävänä. Etsittäessä keinoja asian järjestämiseksi käytännöllisemmällä tavalla jouduttiin ennen muuta kiinnittämään huomiota postin laajempaan käyttämiseen virastoasioissa. Niinpä siitä teki ehdotuksen silloinen esittelijäneuvos J. T. Hyvönen valtioneuvoston toimeksiannosta virasto- ja virkamiesoloista v. 1928 antamassaan mietinnössä.[4] Pian sen jälkeen lainvalmistelukunta sai toimekseen laatia ehdotuksen eduskunnalle annettavaksi esitykseksi oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse. Lainvalmistelukunta sai ehdotuksensa perusteluineen valmiiksi vielä samana vuonna.[5] Tämä ehdotus johti sitten tammikuun 31 päivänä 1930 annettuihin lakiin ja asetukseen oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse, jotka eräin pienin, joulukuun 18 päivänä 1936

---

toihin, tuomiokapituleihin, kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan kirkollishallitukseen, lääninhallituksiin ja maistraatteihin määrättävä sopiva henkilö toimimieheksi. Hänen velvollisuutenaan on virkavastuulla asianmukaisen valtuutuksen nojalla pyynnöstä pienestä maksusta toimia haluavien asiamiehenä virastossa antamalla toimenantajansa puolesta virastoon asiakirjoja ja ottamalla sieltä heille tulevia päätöksiä ja asiakirjoja sekä toimittamalla heille niitä ynnä tietoja, jotka asian ajamista ja valvomista varten saattavat olla tarpeen.

[2] Ks. tästä *Lainvalmistelukunta* s. 8 s. — Vrt. myös sosiaaliministeriön päätöstä 11/1 1943 valtion tapaturmatoimiston asiamiehistä. — Korkeimmasta hallinto-oikeudesta toimitetaan joskus, asian laadun niin vaatiessa, päätöksiä asiallisille alemman viranomaisen välityksin.

[3] Ks. tästä *Lainvalmistelukunta* s. 9 ss.

[4] Ks. *J. T. Hyvönen,* Mietintö virasto- ja virkamiesoloista (1928) s. 38 ss.

[5] Ks. edellä alaviittausta 1.

ja tammikuun 17 päivänä 1941 tehdyin muutoksin edelleenkin ovat noudatettavina. Näiden säännösten soveltuvaisuutta kuitenkin on eräiltä osin huomattavasti laajennettu säännöksiä tuomiokuntain hoidosta sisältävän, kesäkuun 7 päivänä 1935 annetun lain 20 §:llä, jossa on määräyksiä oikeudesta saada kihlakunnantuomarilta erinäisiä asiakirjoja postitse, sekä kesäkuun 16 päivänä 1939 annetulla lailla kirkkolain mm. 424 §:ään tehdyllä muutoksella, joka koskee oikeutta lähettää tuomiokapituleille ja niiltä saada asiakirjoja postitse. Lisäksi asiasta on vielä voimassa joukko muitakin erikoissäännöksiä.[6]

Niinkuin 1930 vuoden lain ja asetuksen nimikkeestä jo käy ilmi, postin käyttäminen virastoasioissa esiintyy periaatteellisesti kahdessa päämuodossa: joko siten, että asiallinen lähettää viranomaisille asiakirjoja postitse, tai siten, että asiallinen saa viranomaiselta postitse asiakirjoja. Toinen postin käyttämismuoto ei mitenkään ole edellytyksenä toisenkin käyttämiselle, vaan ne voivat olla ja usein ovatkin olleet toisistaan riippumattomia. Asiallinen voi samassa asiassa käyttää postia toimittaessaan hakemuksen viranomaiselle, mutta olla sitä käyttämättä saadessaan viranomaiselta hakemuksen johdosta annetun päätöksen, ja päin vastoin. Lainsäädäntökin on hyvin ajateltavissa rajoitettavaksi koskemaan vain jompaakumpaa postin käyttämismuotoa. Niinpä kun Ruotsissa v. 1885 ja 1925 annetuilla asetuksilla myönnettiin oikeus postin käyttämiseen virastoasioissa, tämä oikeus rajoitettiin vain virastoille tuleviin asioihin. Niinikään esim. korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö aikoinaan oikeudelta pyydetyssä lausunnossa katsoi postin käyttämisen olevan rajoitettavan vain viranomaisille annettaviin asiakirjoihin.[7] Toiselta puolen esim. alioikeudet tai niiden puheenjohtajat jo aikaisemmin

---

[6] Vrt. A 31/1 1930, 4 §; sekä *Lainvalmistelukunta* s. 7 ss. — Esitys koskee kuitenkin varsinaisesti vain 1930 vuoden lainsäädäntöä.

[7] Ks. korkeimman hallinto-oikeuden kirjettä valtioneuvostolle 18/10 1928, joka sisälsi korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon ehdotetusta lainsäädäntöuudistuksesta postin käyttämisestä virastoasioissa. Eri mieltä oli kaksi hallintoneuvosta (*Krogerus* ja *Möller*), presidentti *Söderholm*in sekä hallintoneuvosten *Rikbergin*, *Kahelinin*, *Ahavan*, *Mölsén* ja *Kihlmanin* ollessa lausunnon kannalla.

ennenkun siitä oli lainsäädäntöä olemassa yleisesti lähettivät asianomaisille pyynnöstä postitse toimituskirjoja, vaikkakaan niille säännönmukaisesti ei ole voitu asiakirjoja samalla tavoin toimittaa.[8] Vastaavanlainen periaatteellinen kanta on omaksuttu myös edellä mainitun 1935 annetun lain 20 §:ssä.

Ennenkuin ryhdytään yksityiskohtaisemmin käsittelemään kysymystä viranomaisilta saatavien asiakirjojen postitse lähettämisestä, mikä pääasiallisesti tulee tapahtumaan 1930 vuoden lainsäädännön perusteella, on ehkä paikallaan tehdä muutamia yleisluontoisia huomautuksia.

Ensiksi on syytä todeta, että »postilla» alaa koskevassa lainsäädännössä ilmeisesti tarkoitetaan vain yleistä postia.[9] Puheena ole-

---

[8] Tässä mainitusta säännöstä on kyllä ollut joukko poikkeuksiakin. Siten KonkS 24 § 2 mom:n mukaan velkoja voi ennen paikalletulopäivää konkurssissa lähettää oikeudelle tai sen puheenjohtajalle valvontakirjan ja asiakirjansa. Tätä säännöstä on käytännössä tulkittu siten, että velkojalla, joka on tehnyt velkojanvalansa muualla kuin konkurssituomioistuimessa tai konkurssituomioistuimessa muussa tilaisuudessa kuin konkurssiasiaa käsiteltäessä, myös on ollut oikeus ennen viimeistä esiinhuutoa lähettää postitse valantekotodistus sekä muitakin asiakirjoja, joita hänen on ollut esitettävä konkurssituomioistuimelle ennen viimeistä esiinhuutoa. — Myös vuosihaastoasioissa on velkojalla katsottu olevan samanlainen oikeus ilmoittaa saatavansa postin välityksin; A 9/11 1868, 9 §. — Näissä tapauksissa edes ei ole vaadittu, että asiakirjoja lähetettäessä on käytetty yleisen postin välitystä. — 19/5 1932 ann. AkordiL 44 §:n mukaan, minkä lain voimassaoloaika on siirretty 1947 vuoden loppuun, asianosaisille myös on annettu oikeus lähettää asiakirjoja postitse akorditoimitsijalle, akordioikeudelle ja akordituomarille. — 7/9 1901 ann. J:ssa annettiin säännöksiä haasteanomuksen lähettämisestä tuomarille. — Onpa eräissä tapauksissa määrätyille asiallisille myönnetty oikeus lainhuudon ja kiinnityksen hakemiseenkin postitse sekä muutoin kirjeenvaihtoon nähtävästi myös oikeuden puheenjohtajien kanssa; ks. 6/11 1936 ann. AsutusL 85 §; s.p. ann. L oikeuden myöntämisestä Osakeyhtiö Maakiinteistöpankille lähettää kiinnitys- ja lainhuudatusasiakirjoja kirjeessä tuomioistuimelle; keis. kirje 19/6 1860, koskeva Suomen hypoteekkiyhdistystä; Suomen Pankin OS 21/12 1925, 36 §; ja L valtiokonttorista 8/5 1940, 9 §. — Vrt. *Granfelt,* Suomen konkurssioikeus pääpiirteittäin, 2. uus. ja täyd. painos (1936) s. 48; ja *sama,* Yleisen alioikeuden ym. ratkaisuja, pöytäkirjoja ja prosessitoimia, avustanut *U. J. Castrén,* 2. muut. ja täyd. painos (1924, uusintap. 1944) s. 130.

Ks. myös Ehdotusta hallituksen esitykseksi eduskunnalle säännöksistä tuomiokuntain hoidosta. Lainvalmistelukunnan (*K. J. Ståhlberg* ja *Kurt Kaira*) julkaisuja 1934 n:o 15 s. 2.

[9] Ks. A posti- ja lennätinlaitoksesta 21/5 1937; PostiS 22/9 1944; ja *Ståhlberg,* Suomen hallinto-oikeus, sisäasiain hallinto, 2. uud. painos (1931) s. 845 ss.

vat säännökset niin muodoin eivät sovellu minkäänlaiseen »yksityispostiin» eivätkä asiakirjojen lähettämiseen lähetin mukana.[10]

Muistettava myös on, että 1930 vuoden lainsäädännössä, niinkuin luonnollista onkin, asialliselle [11] vain on myönnetty o i k e u s käyttää määrätynlaisissa virastoasioissa postin välitystä. Sillä siis ei suljeta pois niitä muita mahdollisuuksia, joita asiallisilla on ollessaan tekemisissä viranomaisten kanssa, eikä niitä erityisiä muita menettelytapoja, joita asiallisten ja viranomaisten määrätyissä tapauksissa lain pakottavan määräyksen johdosta on noudatettava.

Samalla tavoin kuin oikeus asiakirjojen viranomaisille lähettämiseen on myös oikeus asiakirjojen niiltä saamiseen sidottu määrättyihin tapauksiin ja edellytyksiin. Vuoden 1930 lain ja asetuksen säännökset postin käyttämisestä virastoasioissa siten tarkoittavat vain asiallisten yhteyttä h a l l i n t o v i r a n o m a i s i i n. Tällöin olivat samassa asemassa sekä valtion että kuntain hallintoviranomaiset, niin myös, mikäli kirkkolaissa ei ollut toisin säädetty, kirkolliset viranomaiset.[12] Hallintoviranomaisilla tarkoitetaan tässä kaikkia niitä viranomaisia — virastoja tai yksityisiä virkamiehiä — joilla päätehtävänään on hallintoasiain toimittaminen.[13] Hallintoviran-

[10] Ks. *Palmgren,* Om rätten att till myndigheter insända handlingar med posten, JFT 1940 (lyh. *Palmgren)* s. 49 ss. ja s. 176 ss.; sekä *Beckman,* Om rätten att till myndigheter insända handlingar med posten. Bemötande, JFT 1940 s. 88 ss.

[11] Sellaisiksi yleensä on luettava myös julkinen viranomainen hänen esiintyessään asianosaisena valitusasiassa tai muussa sen luontoisessa asiassa; ks. *Lainvalmistelukunta* s. 13. — Vrt. esim. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä 15/1 1945 taltio n:o 90; sekä saman istunnossa 19/1 1945 esiteltyä verotarkastaja T. I. K:n purkuanomusta.

[12] Asiakirjain antamisesta kirkollisille viranomaisille ja perimisestä niiltä oli säännöksiä kirkkolain tuomiokapitulia koskevassa 424 §:ssä ja eräissä muissa kirkkolain kohdissa. Kun poikkeusta niihin ei voitu saada aikaan muutoin kuin mutkallisessa kirkkolain säätämisen järjestyksessä, ne silloin jätettiin uudistuksen ulkopuolelle; ks. *Lainvalmistelukunta* s. 20 s. — Ks. myös KHO 1934 II 263. — Myöhemmin, 16/6 1939 ann. L:lla, kirkkolain 424 §:ää kuitenkin on muutettu. Ks. tästä Kahdennentoista varsinaisen yleisen kirkolliskokouksen pöytäkirjain liitteitä (1938), kirkkolakikomitean mietintöä IV s. 33 ss.; ja kirkkovaliokunnan mietintöä n:o 3, valiokuntain mietinnöt s. 5 s.

[13] Vrt. *Ståhlberg,* Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa, 2. uud. painos (1928) (lyh. *Ståhlberg* I) s. 49.

omaisen käsite ilmeisesti on tarkoitettu ymmärrettäväksi laajassa mielessä. Epätietoisuuden välttämiseksi on nimenomaan sanottu, että lainsäädäntö koskee maan hallitusta sekä maistraatteja ja järjestysoikeuksia. »Hallitukseen» laissa taas nähtävästi ei ole sisällytetty vain valtioneuvostoa ja ministeriöitä, vaan myös tasavallan presidentti.[14] Kirkollisviranomaisten kohdalta on mainittava se tärkeä uudistus, joka saavutettiin, kun kirkkolakia eräiltä kohdin muutettiin kesäkuun 16 päivänä 1939 annetulla lailla. Kirkkolain muutetun 424 §:n mukaan on nimittäin muissa kuin rikosluontoisissa asioissa tuomiokapituliinkin sovellettava, mitä oikeudesta lähettää valtion hallintoviranomaisille ja niiltä postitse saada asiakirjoja on säädetty.

Hallintoviranomaisten vastakohtana 1930 vuoden lainsäädännössä ovat oikeusviranomaiset eli viranomaiset, joiden pääasiallisena tehtävänä on lainkäytön hoitaminen.[15] Näitä puheena oleva lainsäädäntö ei koskenut, mikäli erityisiä poikkeuksia ei ollut säädetty. Oikeusviranomaisiin on tällöin luettu kuuluviksi luonnollisesti myös hallintotuomioistuimet, niinkuin korkein hallinto-oikeus[16] ja virkaylioikeus.[17] Kahden hallintotuomioistuimiin joskus

---

[14] Ks. *Lainvalmistelukunta* s. 18; ja *Ståhlberg* I s. 46.

[15] *Ståhlberg* I s. 46.

[16] Ks. *Lainvalmistelukunta* s. 18. — Asiasta on olemassa lukuisia oikeustapauksia. — On kuitenkin huomattava, että niissä tapauksissa, joissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen osoitetut valituskirjat voidaan antaa jollekin hallintoviranomaiselle sieltä korkeimpaan hallinto-oikeuteen toimitettaviksi, ne yleisen säännön mukaan voidaan lähettää sanotulle hallintoviranomaiselle myös postitse. — Mutta on ollut yksi tapaus, jolloin asiallinen on voinut toimittaa valituskirjan postitse suoraan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. 5/12 1939 annetun valtioneuvoston päätöksen 3 § 2 mom:iin, mikä päätös koski avustuksen suorittamista eräille palvelukseen kutsuttujen asevelvollisten sekä sotapalvelukseen osallistuvien suojeluskuntalaisten tai vapaaehtoisten omaisille, otettiin nimittäin säännös, että milloin valitus lääninhallituksen sellaisessa asiassa antamasta päätöksestä oli toimitettu postitse suoraan korkeimmalle hallinto-oikeudelle, sellainenkin valitus oli tutkittava. Säännös otettiin valtioneuvoston päätökseen korkeimman hallinto-oikeuden puolelta tehdystä aloitteesta ja johtui siitä, että talvisodan puhjettua ja korkeimman hallinto-oikeuden siirryttyä toimimaan maaseudulle korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli erittäin runsaasti postitse puheena olevaa laatua olevia valituksia, joiden tutkimatta jättäminen varsinkin silloisissa poikkeuksellisissa oloissa olisi ollut erittäin kohtuutonta. Vastaavanlainen säännös otettiin sittemmin myös huoltorahan suorittamisesta sotapal-

luetun viranomaisen osalta kuitenkin oli säädetty yleinen poikkeus, nimittäin yleisen revisio-oikeuden osalta [18] ja, joulukuun 18 päivänä 1936 annetun lain mukaan, jolla muutettiin 1930 vuoden lain 3 §:ää, vakuutusneuvoston osalta.[19] Mutta eräällä myöhemmällä uudistuksella on 1930 vuoden lainsäädäntö postin käyttämisestä virastoasioissa ulotettu eräissä tapauksissa koskemaan myös oikeusviranomaisia. Usein mainitun säännöksiä tuomiokuntain hoidosta sisältävän, kesäkuun 7 päivänä 1935 annetun lain 20 §:ssä nimittäin on säädetty, että toimituskirjan, jäljennöksen, todistuksen ja muun sellaisen asiakirjan voi kihlakunnantuomarilta saada postitse lähetetyksi, niinkuin oikeudesta saada viranomaisilta asiakirjoja postitse yleensä on voimassa taikka jonkin tapauksen varalta erikseen on säädetty. Vastaavanlaista yleistä säännöstä asiakirjain lähettämisestä oikeusviranomaisille sitä vastoin, niinkuin edellä jo on huomautettu, ei ole olemassa.[20]

Suomessa hallintoviranomaiset hoitavat verraten laajalti myös hallinto-oikeudellista lainkäyttöä.[21] Epäilystä ei ole siitä, ettei kysymyksessä oleva lainsäädäntö niin hyvin asiakirjain viranomaisille lähettämisen kuin niiltä saamisen osalta koskisi hallintoviranomai-

---

veluksessa olevain asevelvollisten, suojeluskuntalaisten ja vapaaehtoisten omaisille 9/2 1940 annetun valtioneuvoston päätöksen 7 § 2 mom:iin. Sen jälkeen kun tällaisten asioiden käsittelyjärjestystä muutettiin 9/12 1943 annetulla valtioneuvoston päätöksellä, joka tuli noudatettavaksi 1/1 1944, mainitunlaisia valituksia enää ei tule korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

[17] Ks. esim. virkaylioikeuden päätöstä 25/4 1944 poliisikonstaapeli R. J. M:n valituksen johdosta.

[18] Yleisen revisio-oikeuden tehtäviä suorittaa nykyään revisioneuvosto, ks. L valtion revisiolaitoksesta 7/4 1931. — Ks. *Merikoski*, Suomen julkisoikeuden oppikirja, 1. nide (1944) s. 148.

[19] Vakuutusneuvoston on nyttemmin korvannut vakuutusoikeus; ks. L vakuutusoikeudesta 27/11 1942. Siihenkin on kuitenkin sovellettava 1930 vuoden lakia ja asetusta; ks. A 31/1 1930, 5 §, sellaisena kuin se on 18/12 1936 ann. A:ssa. — Vrt. *Wrede-Sjöström*, Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin, 2. muut. ja täyd. painos (1936) (lyh. *Wrede-Sjöström*) s. 24.

[20] Ks. edellä alaviittausta 8.

[21] Ks. tästä esim. *Castrén*, Om ordnandet av den förvaltningsrättsliga lagskipningen. Förvaltningsrättsliga domstolar, Nordisk administrativt Tidsskrift 1938 s. 179.

sia silloinkin, kun ne huolehtivat lainkäytöstä.[22] Toiselta puolen ei sanottua lainsäädäntöä muutoin kuin erityisten poikkeusmääräysten nojalla voida ulottaa oikeusviranomaisiin silloinkaan, kun ne poikkeuksellisesti hoitavat hallintotehtäviä.

Postin käyttämisen asiakirjain lähettämisessä asialliselle ei suinkaan periaatteellisesti tarvitse perustua asiallisen tahtoon. Päin vastoin olisi hyvin ajateltavissa esim., että laissa kerta kaikkiaan olisi säädetty, että viranomaisen on jotkut asiakirjat aina lähetettävä postitse asialliselle, halusipa tämä sitä tai ei, taikka myös että asiakirjan postitse lähettäminen asialliselle ei riippuisi asiallisen pyynnöstä vaan viranomaisen harkinnasta. Itse asiassa onkin kummankinlainen menettely käytännössä tunnettu. Siten on esim. joulukuun 30 päivänä 1941 annetun liikevaihtoverolain mukaan liikevaihtoverotoimiston pöytäkirjanote verolippuineen sekä liikevaihtoverokonttorin sinne tehdystä valituksesta antama päätös toimitettava asianomaiselle postitse.[23] Valaisevana esimerkkinä jälkimmäisestä menettelytavasta voidaan taas mainita Ruotsista kunink. kiertokirje marraskuun 5 päivältä 1943, jossa viranomaisia on huomautettu sopivaisuudesta harkintansa mukaan lähettää asiakirjoja tavallisen virkaavun käyttämisen sijasta postin välityksin, mikäli muunlaista menettelytapaa ei ole säädetty.[24] Vuoden 1930 laissa kuitenkin on omaksuttu sellainen kanta, ettei viranomainen voi asialliselle lähettää asiakirjaa postitse muutoin kuin asiallisen omasta pyynnöstä.[25] Tämän kannan on katsottava johtuvan jo siitä lain omaksumasta periaatteesta, että asiakirjan postitse lähettäminen tapahtuu asiallisen vastuulla. Koska postin käyttäminen yleensä aina on vähemmän luotettava keino kuin asiakirjan noutaminen joko itse tai asiamiehen

[22] Ks. myös *Lainvalmistelukunta* s. 17 s.; niin myös 1929 vuoden toiset valtiopäivät, lakivaliokunnan mietintöä n:o 10, asiakirjat I—II.

[23] LiikevaihtoveroL 34 § 3 mom., 36 § 3 mom. ja 39 §. Ks. *Vanhala-Honkavaara-Vatanen,* Uusi liikevaihtoverolaki (1942) (lyh. *Vanhala* ym.) s. 173. — Vrt. myös Tulo- ja omaisuusveroA 11/1 1944, 59 § 2 mom.

[24] Ks. *Holmgren,* Om förenkling av delgivningsbestyren i förvaltningen, Förvaltningsrättslig tidskrift 1943 (lyh. *Holmgren)* s. 333.

[25] L 31/1 1930, 2 §.

välityksin, ei ole pidetty kohtuullisena sallia postin käyttämistä muutoin kuin sen toivomuksesta, jolla siitä on vastuu.

Kun laissa sanotaan, että asiakirjan postitse lähettäminen tapahtuu asiallisen vastuulla, merkinnee tämä lähinnä sitä, että vastuu asiakirjan postissa häviämisestä tai postin kuljetuksessa tapahtuneesta virheestä ja viivytyksestä on asiallisen itsensä kannettava. Milloin asiallinen sellaisesta syystä on menettänyt määräajan, hän siis yleensä saa syyttää itseään. Tämä kuitenkaan ei voi merkitä sitä, ettei asiallisella mainitunlaisessa tapauksessa koskaan voisi olla oikeutta saada menetettyä määräaikaa takaisin.[26] Sitä koskevat hakemukset on ratkaistava ottaen erikseen huomioon kussakin tapauksessa olevat asianhaarat.

Vuoden 1930 asetuksen mukaan pyyntö asiakirjain postitse asialliselle toimittamisesta on lähetettävä maksetussa kirjeessä ja on pyyntöä tehtäessä samalla selvästi ilmoitettava asianomaisen nimi, ammatti, asuinpaikka ja postiosoite.[27] Ilmeistä kuitenkin on, ettei vähemmän oleellinen puutteellisuus viimeksi mainituissa seikoissa oikeuta viranomaista kieltäytymään lähettämästä asiakirjaa. Milloin on kysymys hakemukseen annettavan päätöksen tai välipäätöksen lähettämisestä postitse, pyyntö asiakirjan toimittamisesta asialliselle tavallisesti tehdään hakemuksen lähettämisen yhteydessä. Mutta luonnollisesti se voi tapahtua myöhemminkin, vieläpä senkin jälkeen kun päätös tai välipäätös jo on annettu sekä luovutettu kirjaajallekin asiallisen saatavissa pidettäväksi. Lakia ei voitane tulkita sitenkään, että pyyntö aina olisi tehtävä edes kirjallisesti, vaan lienee suullinenkin pyyntö katsottava riittäväksi. Tälle kannalle on oikeuskäytäntökin asettunut, niinkuin käy ilmi seuraavasta oikeustapauksesta:

Talolliset Erkki ja L. P. M. valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen Kuopion läänin lääninhallituksen 8/7 1939 antamasta kunnallisverotusta koskevasta päätök-

[26] Vrt. esim. korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä 19/2 1943 taltio n:o 562. — Vrt. myös *Wrede*, Finlands gällande civilprocessrätt, II osa 4. painos, toim. *O. Hj. Granfelt* (1943) s. 339; sekä *Palmgren* s. 45. — Ks. kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä 12/4 1943 taltio n:o 1240.

[27] A 31/1 1930, 1 §.

sestä. Siihen liitetyn valitusosoituksen mukaan valitus oli tehtävä 60 päivässä tiedoksi saamisesta. Valitus oli tullut lääninhallitukseen postitse 12/9 1939 jälkeen klo 12 sieltä toimitettavaksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päätökseen oli kirjoitettu kolme todistusta. Niistä ensimmäisessä lääninhallituksen lähettäjä todisti, että päätös oli jätetty postiin 14/7 1939. Toisessa valittajat selittivät saaneensa päätöksen tiedokseen 3/8 1939 ja kolmannessa postivirkamies todisti, että toinen valittajista oli lunastanut päätöksen postitoimistosta viimeksi mainittuna päivänä. Kun asiakirjoista ei käynyt ilmi, että sen lähettäminen valittajille postitse olisi tapahtunut heidän pyynnöstään, korkein hallinto-oikeus tiedusteli tätä lääninhallitukselta, joka vastauksessaan ilmoitti, että päätös oli lähetetty sen postista lunastajalle hänen suullisesti lääninhallituksen kirjaamoon tekemänsä pyynnön johdosta. Korkein hallinto-oikeus 22/10 1940 tekemällään päätöksellä jätti valituksen myöhään tehtynä tutkimatta.[28]

Pääasia siis on, että asiallinen itse tai laillisesti edustettuna nimenomaan on pyytänyt asiakirjan postitse lähettämistä.[29] Joskus on katsottu sen, että asiallinen on toimittanut viranomaiselle hakemuksen postitse, jo itsessään sisältävän pyynnön hakemuksesta annettavan ratkaisun samoin postitse asialliselle toimittamisesta. Samanlaisen pyynnön on joskus katsottu sisältyvän siihenkin, että asiallinen hakemuskirjassaan on ilmoittanut osoitteensa. Kumpaistakaan seikkaa ei voitane pitää pätevänä pyyntönä asiakirjan postitse toimittamiseksi asialliselle. Tämän selvittämiseksi selostettakoon seuraava oikeustapaus:

---

[28] Taltio n:o 3395. — Päätös oli yksimielinen. — Asianmukaista olisi, että ainakin sellaisessa asiassa, jossa määräaika luetaan asiakirjan tiedoksi annosta, valitusasiakirjoista kävisi ilmi, että postitse lähettäminen on tapahtunut asiallisen pyynnöstä.

[29] Vrt. myös *Lainvalmistelukunta* s. 19, jossa sanotaan postitse lähettämisen edellytyksenä olevan, että asiakirjat lähetetään saajan »nimenomaisesta» pyynnöstä. — Pyyntö asiakirjan lähettämisestä postitse voidaan tietysti peruuttaakin. Peruutuksen yleensä tulee tapahtua samalla tavoin kuin millä pyynnön voi tehdä. — Vrt. hallintoneuvos *Möller*in lausuntoa, johon hallintoneuvos *Krogerus* yhtyi, korkeimman hallinto-oikeuden täysi-istunnossa 18/10 1928 asiassa, joka koski alaviittauksessa 7 mainittua asiaa. Heidän mielestään oli viranomaisen lähetettävä toimituskirja tai jäljennös arkistossa säilytettävistä asiakirjoista asianomaisille niissä tapauksissa, »jolloin toimituskirjan saaja tai anoja joko hakemuksessa, valituksessa tai selityksessä on, ilmoittamalla täydellisen osoitteensa, sellaista toimittamista anonut.» — Mikään tietenkään ei estä asiallista pyytämästä asiakirjaa lähetettäväksi asiamiehelleen eikä asiamiestä pyytämästä asiakirjaa lähetettäväksi päämiehelleen. — Vrt. alaviittausta 46.

Ratsumestari Yrjö K. valitti Vaasan läänin lääninhallituksen 3/5 1944 antamasta kunnallisverotusta koskevasta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen 1/8 1944 annetulla valituskirjalla. Valitusosoituksen mukaan muutosta oli haettava 30 päivässä tiedoksi saamisesta. Lääninhallituksen päätös, joka oli annettu lääninhallitukseen aikoinaan postitse lähetetyn hakemuksen johdosta, oli lääninhallituksen lähettäjän päätökseen merkitsemän todistuksen mukaan lähetetty lääninkansliasta postitse 12/5 1944. Valitukseen liitetyn kahden sotilashenkilön allekirjoittaman todistuksen mukaan K., joka samoihin aikoihin oli ollut sairaalassa ja toipumislomalla, oli saanut lääninhallituksen päätöksen vasta 5/7 1944. Korkeimman hallinto-oikeuden tiedusteluun, oliko K. pyytänyt lääninhallituksen päätöstä lähetettäväksi hänelle postitse, lääninhallitus ilmoitti katsoneensa K:n pyytäneen päätöstä lähetettäväksi mainituin tavoin sillä, että K. oli merkinnyt lääninhallitukseen aikoinaan toimittamaansa hakemuskirjaan kenttäpostiosoitteensa. Korkein hallinto-oikeus 22/11 1944 antoi valitukseen asiallisen ratkaisun.[30]

Asiakirjain postitse lähettäminen virastosta asialliselle on varsin luonnollinen ja yksinkertainen toimenpide lukuisten käytännössä esiintyvien asiakirjojen kohdalta. Asia tulee sitä vastoin mutkallisemmaksi kysymyksen ollessa sellaisista asiakirjoista, niinkuin päätöksistä, välipäätöksistä ja lähetteistä, joita annetaan määräaikaisissa valitus- ja viranhakuasioissa taikka muissa asioissa, joissa on vastapuoli. Vaikeuksia voi olla etenkin sen ajankohdan määräämisessä, milloin asiakirja on katsottava saaduksi ja mistä määräaika muutoksenhakua tai muutoin oikeuden valvomista varten on luettava alkavaksi. Jotkut ovatkin olleet sitä mieltä, ettei asiakirjain postitse lähettämistä viranomaiselta asialliselle olisi syytä ulottaakaan tällaisiin tapauksiin.[31] Vuoden 1930 laissa on kuitenkin omaksuttu se

[30] Taltio n:o 2740. — Ettei sen seikan, että itse hakemus, valitus tai muu asiakirja on lähetetty viranomaisille postitse, voida katsoa sisältävän pyyntöä tämän asiakirjan johdosta annettavan ratkaisun toimittamisesta saajalle postin välityksin, on myös nimenomaan lausuttu korkeimman hallinto-oikeuden sisäasiainministeriölle 19/5 1943 lähettämässä kirjeessä n:o 1976 (selostettu myös Lakimiehessä 1943 s. 437). — Tässä kirjeessä korkein hallinto-oikeus ilmoitti käsitellessään lääninhallituksista tulleita valituksia havainneensa, että lääninhallitukset usein olivat lähettäneet mainitunlaisia asiakirjoja niiden saajille postin välityksin asianomaisen sitä pyytämättä. Koska tällaisesta menettelystä valituksia korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä usein aiheutui kirjeenvaihtoa sen toteamiseksi, oliko valitus lääninhallituksen päätöksestä tehty laillisessa ajassa, ja siitä muutoinkin voi syntyä epäselvyyttä päätöksen lainvoimaisuutta arvosteltaessa, korkein hallinto-oikeus jätti sisäasiainministeriön harkittavaksi, olisiko ministeriön huomautettava lääninhallituksille mainitusta seikasta. Kirjeen lähettämisestä KHO:ssa oli äänestys.

[31] Ks. *Lainvalmistelukunta* s. 19.

kanta, että mikäli tällaiset asiakirjat saa antaa asiamiehelle, ei ole syytä kieltää niiden postitse lähettämistäkään, mikäli asiallinen sitä pyytää. Ne asiakirjat taas, jotka aikaisemmin on lähetetty virallisesti tiedoksi annettaviksi, ovat jääneet uudistuksen ulkopuolelle ennalleen.

Mitä tulee siihen ajankohtaan, josta määräaika on katsottava alkaneeksi, niin olisi tietenkin ollut ajateltavissa, että postin välitystä tällaisessa tapauksessa olisi käytetty siten, että asiakirjan tiedoksi antamisen olisi toimittanut säännöllisellä tavalla postivirkamies tai postinkuljettaja. Tällöin ei olisi ollut syytä jättää uudistuksen ulkopuolelle ehkä suurinta osaa niistäkään tapauksista, joissa asiakirjaa aikaisemmin ei ole voitu antaa asiamiehelle. Mainittua menettelyä vastaan on kuitenkin huomautettu,[32] että sellaisen toimenannon suorittaminen ei olisi mahdollinen muualla kuin kaupungeissa ja niissä taajaväkisissä yhdyskunnissa, joissa postilaitoksen palveluksessa on postinkantaja, mutta ei siellä, missä ei ole tarkoitukseen käytettävää henkilökuntaa. Lisäksi siitä aiheutuisi, että postihenkilökuntaa olisi melkoisesti lisättävä. Näiden huomautusten vuoksi on ajatuksesta ainakin toistaiseksi täytynyt luopua. — Toinen menettelytapa, joka hyvin olisi ajateltavissa, olisi asiakirjan sisältävän kirjeen jättäminen saantitodistusta vastaan vastaanottajalle,[33] jolloin postitse toimitetut asiakirjat katsottaisiin annetuiksi asianomaiselle saantitodistuksen osoittamana aikana. Tällaista keinoa vastaan voidaan tietenkin huomauttaa, että postilaitos ei voi pakottaa lähetyksen vastaanottajaksi merkittyä vastoin tämän tahtoa ottamaan lähetystä vastaan, niin myös, että saantitodistus osoittaa vain, että asianomainen on saanut määrätyn postilähetyksen, mutta ei, että jokin asiakirja on saatu.[34]

---

[32] Ks. *Lainvalmistelukunta* s. 19.

[33] Ks. PostiS 25 §; sekä *Vanhala ym.* s. 173. — Vrt. myös *Holmgren* s. 332; sekä *Fahlbeck*, Förvaltningsrättsliga studier (1938) (lyh. *Fahlbeck*) s. 216 ss. ja siinä mainittuja Ruotsin regeringsrättenin ratkaisuja.

[34] Vrt. *Holmgren* s. 332 ss. — Yleinen sääntö tiedoksi antamisissa on, että jos asianomainen kieltäytyy ottamasta vastaan tiedoksi antamista, tiedoksi antaminen katsotaan kuitenkin tapahtuneeksi, jos voidaan todistaa asianomaisen kieltäytyminen sekä että hän tiesi, mitä tiedoksi antaminen tarkoitti; ks. *Wrede*, Finlands gällande civilprocessrätt, I osa, 3. uud. painos (1922) (lyh. *Wrede* I) s. 361.

Ainakaan kirjoittajan tiedossa kuitenkaan ei ole, että esim. liikevaihtoveroasioissa, joissa tällainen menettely on käytännössä,[35] siitä olisi ilmennyt oikeusvaaraa tai muuta haittaa. Paremman varmuuden saamiseksi asiakirjan vastaanottamisesta olisi kuitenkin ajateltavissa sellaisen menettelyn vahvistaminen, että sekä lähetykseen että saantitodistukseen tehtäisiin merkintä lähetyksen sisällyksestä.[36]

Edellä mainituille asiakirjain postitse lähettämisen yhteydessä tapahtuville tiedoksiantotavoille on yhteistä, että määräaika niissä on katsottu alkaneeksi siitä, kun asianomainen todella on saanut asiakirjan tai ainakin siihen liittyvän lähetyksen. Mutta milloin asiakirja toimitetaan asialliselle postitse, voidaan sen saamisen aika myös presumoida tai fingeeratakin. Siten voitaisiin määräaika ajatella luettavaksi siitä, kun asiakirjan sisältävän lähetyksen säännöllisissä tapauksissa presumoidaan saapuneen vastaanottajalle, esim. sen päivän jälkeisestä päivästä, jona lähetys on annettu postin kuljetettavaksi taikka jona se on saapunut osoitepaikan postitoimistoon.[37] Vuoden 1930 lainsäädäntö ei myöskään vaadi asiakirjan postitse toimittamisessa, että asiakirja todella on tullut vastaanottajalle, vaan tyytyy vahvistamaan fingeeratun asiakirjan saantiajan, joka riippuu siitä, milloin asiakirja annetaan postin kuljetettavaksi. Mutta lain määräyksen mukaan määräaika ei ala edes siitä, milloin asiakirjan sisältänyt lähetys d e f a c t o on annettu postin kuljetettavaksi, vaan siitä, milloin se l ä h e t e t t ä e s s ä a s i a k i r j a a n t e h t ä v ä n v i r a l l i s e n m e r k i n n ä n m u k a a n on annettu siten kuljetettavaksi. Vastatodistelu siitä, että merkintä on virheellinen ja että

---

[35] Ks. LiikevaihtoveroL 34 § 3 mom., 36 § 3 mom. ja 39 §.

[36] Ks. *Holmgren* s. 334 s.

[37] Vrt. AkordiL 44 §. Sen mukaan eräät asiakirjat katsotaan annetuiksi akorditoimitsijalle, akordioikeudelle tai akorditUomarille sen päivän jälkeisenä päivänä, jona ne ovat saapuneet osoitepaikan postitoimistoon. — Ks. myös korvauksen suorittamisesta sotapalveluksesta aiheutuneen ruumiinvamman ja sairauden johdosta 24/3 1938 ann. L 25 §:n 3 mom:ia, sellaisena kuin se on 18/8 1944 ann. L:ssa, ja 10/1 1941 ann. Sotatapaturmalain 28 §:n 3 mom:ia, sellaisena kuin se on 18/8 1944 ann. L:ssa. Jollei valituksen yhteydessä muuta näytetä, muutoksenhakijan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon kymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on asianomaisesta viranomaisesta hänen ilmoittamallaan osoitteella varustettuna annettu postiin.

asiakirjan sisältänyt lähetys tosiasiallisesti on annettu kuljetettavaksi myöhemmin kuin merkintä osoittaa, ei näytä olevan sallittua, mikäli sillä tahdotaan saada määräaika säilytetyksi. Sitä vastoin sellainen selvitys luonnollisesti voi aiheuttaa menetetyn ajan palauttamisen. Määräajan alkamisen mainituin tavoin on tehnyt mahdolliseksi osaksi se, että asiakirja voidaan lähettää joko postiennakolla tai kirjattuna,[38] joten sen kuljettamisesta on tavallista suurempi varmuus, sekä että viranomainen luonnollisesti on velvollinen virkavastuulla huolehtimaan asiakirjaan postiin kuljetettavaksi antamisesta tehtävän merkinnän oikeellisuudesta, osaksi myös se, että postin käyttäminen, niinkuin edellä on selitetty, riippuu asiallisen omasta tahdosta.

Vuoden 1930 lainsäädäntö ei tee eroa määräajan ja määräpäivän välillä, milloin on kysymys asiakirjan toimittamisesta asialliselle postitse.[39] Voidaan mainita, että eräissä laeissa on erikoismääräyksiä asiakirjain postitse toimittamisesta asialliselle sellaisissa tapauksissa, kun on kysymys määräpäivästä. Näiden mukaan postin käyttäminen yleensä ei riipu asiallisen tahdosta, mutta asiakirja on annettava postin kuljetettavaksi määräajassa ennen määräpäivää. Siten ulosottomies voi lähettää kiinteistön huutokauppaa koskevat kutsumakirjeet myös postitse, mutta kirjeet on annettava kirjattuina postin kuljetettaviksi vähintään neljä viikkoa ennen huutokauppaa.[40] Vastaavanlaisia määräyksiä on myös esim. ilmoituksista, jotka koskevat eräiden maanmittaustoimitusten aikaa ja paikkaa.[41]

Muita edellytyksiä kuin että asiallinen asianmukaisesti on pyytänyt asiakirjaa postitse lähetettäväksi, ei asiakirjan mainituin tavoin

---

[38] Ks. A 31/1 1930, 3 §; sekä PostiS 16 ja 17 §. — Ks. myös esim. KHO 1934 II 1297.

[39] Menettely on aina sama. — Määräajan ja määräpäivän välisestä erosta ks. esim. *Wrede-Sjöström* s. 95.

[40] Ks. UL 5: 21 § 2 mom., sellaisena kuin se on 12/3 1909 ann. A:ssa.

[41] Ks. A jakolaitoksesta 26/10 1916, 66 §; A menettelystä maanmittaustoimituksissa 26/10 1916, 83 §; ja senaatin päätös maanmittaustoimituksissa noudatettavista ohjeista 7/11 1916, 2 §. — Vastaavanlaista menettelyä yleensä myös noudatetaan, milloin tiedoksi antaminen tapahtuu julkisella kuulutuksella. — Vrt. myös tuomioistuimiin annettavia haasteita.

lähettämiselle puheena olevan lainsäädännön mukaan ole. Siten esim. ei vaadita maksujen ja kustannusten edeltäpäin suorittamista. Vastakkainen menettely nimittäin suuresti vähentäisi postin välityksestä tarkoitettua hyötyä, koska asiakirjan saaja useimmiten ei tiedä maksujen ja kustannusten määrää eikä viranomaista ole katsottu voitavan velvoittaa ilmoittamaan niitä asialliselle.[42] Sen sijaan on asiakirja, josta on suoritettava maksua, lähetettävä postiennakolla.[43] Jos postiennakkoa ei lunasteta, maksut ja kustannukset peritään asialliselta siinä järjestyksessä kuin on säädetty 27 päivänä helmikuuta 1897 annetussa asetuksessa, joka sisältää määräyksiä ulostekojen, yleisten maksujen, toimituskirjain lunastuksen tahi muun sellaisen ulosmittauksesta.[44]

Onko asiakirja, jonka viranomainen on lähettänyt asialliselle postitse ilman että sellaista lähetystapaa on pyydetty, katsottava saatetuksi asiallisen tietoon sillä tavoin, että esim. määräaika muutoksenhakua varten on alkanut kulua? Ilmeistä on, ettei määräaikaa tällaisessa tapauksessa ainakaan voida katsoa alkavaksi siitä kun asiakirja on annettu postin kuljetettavaksi. Asiallisen myöskään ei voida katsoa menettäneen määraikaa, ellei asiakirja lainkaan ole tullut perille. Siinäkään tapauksessa, että asiallinen on saanut postilähetyksen, joka on sisältänyt asiakirjan, määräaika ei voine alkaa kulua, milloin erityinen tiedoksiantotapa nimenomaan on laissa säädetty.[45] Tiedoksi antamista koskevat määräykset ovat kuitenkin dispositiivisia, joten tiedoksi antaminen, jos saaja väitettä tekemättä on noudattanut muunlaista kuin lain säätämää tiedoksiantoa, katsotaan laillisesti tapahtuneeksi.[46] Milloin taas erityistä tiedoksiantotapaa ei ole säädetty, lienee määräaika luettava alkaneeksi siitä, kun asial-

---

[42] *Lainvalmistelukunta* s. 19 s.

[43] A 31/1 1930, 3 §.

[44] A 31/1 1930, 3 §.

[45] Vrt. esim. MaalKunnA 27/11 1917, 29 §, sellaisena kuin se on 19/5 1925 ann. L:ssa; KaupKunnA 27/11 1917, 25 §, sellaisena kuin se on 9/12 1927 ann. L:ssa; ja KorvausL 13/8 1942, 17 §. — Vrt. myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä 28/5 1941 taltio n:o 1706; sekä *Fahlbeck* s. 216 ss.

[46] Vrt. *Wrede* I s. 362; ja *Fahlbeck* s. 237 s.

linen todisteellisesti on saanut asiakirjan.[47] Muun selvityksen puutteessa lienee lähtökohdaksi otettava saajan oma ilmoitus.[48]

Vuoden 1930 lainsäädäntö postin käyttämisestä virastoasioissa muodosti huomattavan edistysaskeleen aikaisempiin oloihin verraten, jolloin yleisenä sääntönä oli, että asiallisen oli jätettävä asiakirjat viranomaiselle ja ne sieltä noudettava joko itse tai asiamiehen edustamana. Näyttää kuitenkin siltä, että sen myönteisen kokemuksen perusteella, mikä postin käyttämisestä sellaisissa asioissa kieltämättä on saavutettu, olisi ryhdyttävä toimiin kysymyksessä olevan lainsäädännön tarkistamiseksi ja kehittämiseksi. Tämän tulisi tapahtua siinä mielessä, että sen alan piiriä, jossa postia voitaisiin virastoasioissa käyttää, olisi laajennettava. Nähtävästi voitaisiin postin käyttäminen ulottaa entistä suuremmassa määrässä ainakin hallintotuomioistuimiinkin. Puheena olevien uudistusten toteuttamista ei

---

[47] Hallintomenettelyssä noudatetun käytännön mukaan yleensä ei vaadittane muodollista tiedoksiantomenettelyä, kun viranomainen toimittaa asiakirjan asialliselle. — Vrt. *Wrede* I s. 360; ja *Fahlbeck* s. 221 ss. — Mainittakoon, että asiakirja yleensä katsotaan saatetuksi asiallisen tietoon, kun hän tai hänen valtuuttamansa asiamies on ottanut sen viranomaiselta. Ks. esim. KHO 1923 II 809; sekä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä 15/12 1944 taltio n:o 2724 ja 15/1 1945 taltio n:o 90; niin myös *Fahlbeck* s. 227.

[48] Ks. KHO 1930 I 9. — Vrt. korkeimman hallinto-oikeuden lähetepäätöstä 6/5 1943 varakonsuli J. K. N:n valitusasiassa. Lääninhallituksen päätös 29/12 1942, johon valitusosoituksen mukaan voitiin hakea muutosta 30 päivässä tiedoksiantopäivästä lukien, ollen valittajan samalla mm. esitettävä todistus tiedoksiantopäivästä, oli lääninhallituksen lähettäjän päätökseen kirjoittaman todistuksen mukaan jätetty postitoimistoon 4/1 1943. Valituskirjassaan N. ilmoitti saaneensa päätöksen tiedokseen 6/1 1943. Kun valitus annettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen 4/2 1943, olisi se ollut tehty oikeassa ajassa, jos tiedoksi saaminen olisi luettu jälkimmäisestä päivästä, mutta myöhästynyt, jos se olisi laskettu siitä, kun päätös oli jätetty postitoimistoon. Koska asiakirjoista ei käynyt ilmi, että postitse lähettäminen olisi tapahtunut valittajan pyynnöstä, korkein hallinto-oikeus täysi-istunnossa 6/5 1943 tapahtuneessa esittelyssä äänestettyään 9 äänellä 3 vastaan päätti ennen asian ratkaisemista kehoittaa lääninhallitusta ilmoittamaan, oliko valittaja pyytänyt, että puheena oleva päätös oli ollut toimitettava hänelle postin välityksin. Vähemmistö oli valmis edelleen käsittelemään asiaa ilman sellaista välitoimenpidettä. Heistä nähtävästi kaksi oli valmista katsomaan, että valitus oli tehty laillisessa ajassa, mutta kolmas näytti olevan sitä mieltä, ettei valitusta ollut näytetty ajetun perille laillisessa ajassa, joten sitä ei olisi ollut tutkittava. — Vrt. myös korkeimman hallinto-oikeuden lähetepäätöstä 5/12 1944 nimismies S. V:n valitusasiassa; niin myös edellä alaviittausten 28 ja 30 kohdalla tekstissä selostettuja oikeustapauksia.

olisi lainkäytön elintenkään kohdalta kytkettävä näillä aloilla odotettavissa oleviin, mutta runsaammin valmistusaikaa vieviin suurempiin uudistuksiin, vaan voitaisiin sanotut uudistukset sopivasti toteuttaa niistä erillään.

Eino J. Ahla

Kirkkohallintokunta seurakunnan taloudellisena elimenä

Kirkkohallintokuntaa koskevat ensimmäiset säännökset otettiin Kirkkolakiin samanaikaisesti kuin kirkkovaltuusto tuli käytäntöön. Kirkkohallintokunta on tapahtuneen kehityksen aikana saanut periä tehtäviä sekä kirkonisännöitsijältä että kirkkoneuvostolta. Kun vielä viime aikoinakin on eräissä kohdin esiintynyt epätietoisuutta kirkkohallintokunnan asemasta, näyttää olevan aiheellista yrittää selvittää kysymystä tarkastamalla kirkkohallintokuntaa koskevan lainsäädännön syntyä ja kehitystä. Kirkkohallintokunnan aseman ymmärtämiseksi ei voida sivuuttaa muitakaan seurakunnan talouselimiä, joiden toimintaan sen tehtävät liittyvät.

Kirkkolaki oli alkuaan sillä kannalla, että k i r k o n k o k o u s oli se seurakunnan elin, joka käytti seurakunnan päätäntövaltaa kaikissa seurakunnan asioissa. Kirkonkokouksen tehtävät lueteltiin KL 307 §:ssä. Aikaa myöten osoittautui varsinkin suurissa kaupunkiseurakunnissa asioiden käsittely kirkonkokouksissa hankalaksi. Kolmannessa kirkolliskokouksessa (1893) tehtiinkin senvuoksi aloite todettujen epäkohtien poistamiseksi. Aloitteessa viitattiin siihen mahdollisuuteen, että jokin osa kirkonkokouksen päätäntövaltaan kuuluvista asioista voitaisiin siirtää valtuusmiehille, niinkuin kaupunkikunnissa jo oli tapahtunut 8 päivänä joulukuuta 1873 annetulla asetuksella kunnallishallituksesta kaupungissa. Kirkolliskokouksen kirkkolakivaliokunta lausui mietinnössään (miet. n:o 27 s.

3—4), ettei kirkkovaltuuston käytäntöön ottaminen seurakunnissa, joilla on yhteinen talous, joidenkin tiettyjen asiain hoitoa varten näyttänyt olevan mikään poikkeus kirkkolain periaatteista ja että kirkkovaltuusmiesten asettamista isonpuoleisiin kaupunkeihin ei muutenkaan voitu pitää arveluttavana, jos heidän toimivaltansa rajoittuisi joihinkin tiettyihin asioihin. Tämä lausunto osoittaa, miten varovaisesti asiaan suhtauduttiin. Neljännessä kirkolliskokouksessa (1898) hyväksyttin sellainen lainmuutos, että seurakunnan päätäntövalta eräissä nimenomaan luetelluissa asioissa siirrettiin kirkkovaltuusmiehille kaupunkiseurakunnassa, jossa oli vähintään 10.000 jäsentä, sekä väkiluvultaan yhtä suuressa yhdistetyssä kaupunki- ja maaseurakunnassa, jossa kaupungin väkiluku nousi vähintään 5000:een. Kirkolliskokouksen päättämät lainmuutokset tulivat voimaan kuitenkin vasta 19 päivänä lokakuuta 1908 annetulla lailla. Kirkkovaltuusmiehiä koskevat säännökset sijoitettiin kirkkolain loppuun kokonaan uuteen 27. lukuun. KL 466 §:n saaman sanamuodon mukaan oli seurakunnan päätösvalta äskenmainituissa seurakunnissa 305 §:ssä sekä 307 §:n 4, 5, 6, 11, 12 ja 13 kohdassa tarkoitetuissa asioissa jätettävä kirkkovaltuusmiehille.

Mutta jo samana vuonna kuin mainittu lainmuutos saatettiin voimaan, tehtiin kuudennessa kirkolliskokouksessa aloite kirkkovaltuustojen laajemmasta käytäntöön ottamisesta. Tämä aloite johti 25 päivänä kesäkuuta 1918 voimaan tulleeseen lainmuutokseen, jonka mukaan kirkkovaltuusto säädettiin pakolliseksi kaikissa seurakunnissa, joissa väkiluku on vähintään 5000. Kirkkovaltuuston asettaminen pienempiin seurakuntiin jäi vapaaehtoiseksi kirkonkokouksessa tehtävästä päätöksestä riippuvaksi. Kehitys ei pysähtynyt vielä tähänkään. Kymmenennessä kirkolliskokouksessa (1918) ehdotettiin, että kirkkovaltuusto säädettäisiin pakolliseksi kaikissa seurakunnissa. Kirkkolakikomitea, jonka valmisteltavaksi asia annettiin, ei katsonut voivansa puoltaa näin suoraviivaista uudistusta, koska harvaanasutuissa seurakunnissa ja sellaisissa, joissa oli huonot kulkuyhteydet, kirkkovaltuuston asettaminen saattoi tuottaa hankaluuksia. Senvuoksi komitea ehdotti (vrt. komitean miet. s. 14—16), että

samalla kun kirkkovaltuuston asettaminen säädetään periaatteessa pakolliseksi kaikissa seurakunnissa, tuomiokapitulille annetaan valta seurakunnan anomuksesta, milloin olosuhteet niin vaativat, enintään viiden vuoden ajaksi kerrallaan vapauttaa seurakunta, jonka väkiluku ei nouse 5000:een, asettamasta kirkkovaltuustoa. Tämä kanta hyväksyttiin seuraavassa kirkolliskokouksessa ja saatettiin voimaan 22 päivänä joulukuuta 1933 annetulla lainmuutoksella, ja on edelleenkin noudatettavana.

Kirkkovaltuuston toimivalta on yhä yhtä suppea kuin alkuaankin. Erityisesti on omansa herättämään huomiota, että KL 307 §:n 8) kohdassa mainitut seurakuntain jakoa koskevat kysymykset ovat erotetut kirkkovaltuuston toimivallasta. Lainkäytössä onkin (Kho 1922 II 1751) katsottu, että kirkkovaltuusto ei saa käsitellä seurakuntajakoa koskevaa asiaa. Kun seurakuntajakoon säännönmukaisesti liittyy taloudellinen jako muodossa tai toisessa ja kysymys voi olla varsin suuristakin arvoista, on luonnotonta, että kirkkovaltuustossa ja kirkkohallintokunnassa edustettuna oleva asiantuntemus seurakunnan taloudesta jää kokonaan hyväksi käyttämättä. Viidennessätoista kirkolliskokouksessa (1943) onkin tehty aloite, että kirkkovaltuuston toimivaltaa niin laajennettaisiin, että kaikki kirkonkokouksen toimivaltaan kuuluvat asiat siirrettäisiin sille, niin että kirkolliskokoukselle jätettäisiin vain vaalien toimittaminen. Asia on nykyään kirkkolakikomitean valmisteltavana.

Jo 1908 vuoden lainsäädännössä määrättiin eräät asiat käsiteltäviksi ns. lisätyssä valtuustossa. Näitä asioita käsiteltäessä oli KL 467 § 2 mom. mukaan »kirkkovaltuusmiesten lukumäärä lisättävä puolen verta». Lain oikean tarkoituksen mukaan lisättyjä valtuusmiehiä ei kuitenkaan ollut valittava määräajaksi, 4 vuodeksi, kuten varsinaiset valtuusmiehet valitaan, vaan kutakin asiaa varten erikseen. Tämä kanta on lainkäytössäkin omaksuttu (Kho 1936 II 2566). Lisätty kirkkovaltuusto on kuitenkin jo poistettu 27 päivänä huhtikuuta 1944 annetulla lailla. Sensijaan on määrätty, että näissä asioissa »vaaditaan päätöksen tekoon, että vähintään kaksi kol-

mannesta saapuvilla olevista valtuusmiehistä ja enemmän kuin puolet valtuuston koko lukumäärästä sitä kannattaa».

Rinnan kirkkovaltuustoa koskevan lainsäädännön kehityksen kanssa ovat kulkeneet kirkonisännöitsijää (alun perin kirkkoväärtiä) ja sen tilalle tullutta kirkkohallintokuntaa koskevan lainsäädännön muutokset.

Kirkkolain XX luvun otsikkona on »Kirkon isännöitsijästä». Alkuaan oli kirkonisännöitsijä KL:n mukaan varsinainen omaisuutta hoitava elin kaikissa seurakunnissa. Tämän kirkkolain luvun säännökset ovat edelleenkin elävää oikeutta ei vain senvuoksi, että edelleenkin, kuten edempänä havaitaan, on olemassa seurakuntia, joissa kirkonisännöitsijä on toimessa, vaan myös siksi, että kirkkohallintokunnan tehtävät useissa kohdin määräytyvät tässä luvussa olevien säännösten mukaan. Luvun ensimmäisessä pykälässä (348 §) säädetään: »Lähintä huolta kirkon omaisuudesta pitäköön kussakin seurakunnassa, mikäli ei erityisenlaatuisiin varoihin nähden ole toisin määrätty, sitä varten valittu kirkonisännöitsijä». (Vrt. myös KL 303 § 1 mom.). Hänen hoidossaan ovat siis tämän säännöksen mukaan ensisijassa seurakunnan kiinteistöt. Mutta hän hoitaa myös, ellei toisin määrätä, seurakunnan rahavarat. Tässä suhteessa hänen on noudatettava varainhoidon ohjesääntöä. KL 305 §:n 5 mom:n mukaan kullakin seurakunnalla pitää olla seurakunnan hyväksymät ja tuomiokapitulin vahvistamat säännökset siitä, millä tavalla kirkon ja seurakunnan varat ovat hallittavat ja tuottaviksi tehtävät. Seurakunta on kuitenkin oikeutettu valitsemaan kirkon ja seurakunnan kassojen hoitoa ja hallintoa varten erityisen kassanhoitajan tai molemmat (305 § 2 mom.). Kirkolain eri kohdissa mainitaan erikseen eräitä kirkonisännöitsijän tehtäviä. Hänen tulee: yhdessä kirkkoneuvoston kanssa valmistaa meno- ja tuloarvio (331 § 2 mom.); valmistaa maksuunpano- ja kantoluettelo, joka on kirkonkokouksen tai kirkkovaltuusmiesten määräämällä tavalla tarkastettava (350 § 1 mom.), ja ellei erityistä kantomiestä ole määrätty, toimittaa kirkollismaksujen kanto aikana ja paikassa, jonka kirkkoneuvosto määrää; toimittaa rästikanto ja tarpeen tullen perityttää rästit ulosotto-

toimin (350 § 2 mom.); esittää kirkonkokouksen tai kirkkovaltuusmiesten päätettäväksi, että tileistä poistettaisiin rästit, joita ei ole voitu periä (350 § 3 mom.); valmistaa tilit erikseen kustakin rahastosta kultakin kalenterivuodelta viimeistäänkin ennen seuraavan vuoden helmikuun loppua (350 § 4 mom.), sekä vuosittain asiantuntijain avulla tarkastuttaa seurakunnan kiinteistöt ja tehdä kirkkovaltuustolle ehdotukset tarpeellisista korjauksista (352 §).

Kun kirkkolakiin v. 1908 otettiin säännökset kirkkovaltuusmiesten asettamisesta suurempiin seurakuntiin, annettiin myös säännökset k i r k k o h a l l i n t o k u n n a s t a. Kirkonisännöitsijää koskevaan 348 §:ään lisättiin toinen näin kuuluva momentti: »Kirkon omaisuuden hoidosta seurakunnassa, missä kirkkovaltuusmiehiä on, säädetään XXVII luvussa», ja 477 §:ään sisällytettiin uusi säännös: »Valtuusmiesten päätösten toimeenpanemista sekä muutenkin XX luvussa mainittua kirkon omaisuuden lähimpää hoitoa varten asettavat valtuusmiehet kirkkohallintokunnan, johon kuuluu vähintäin kolme jäsentä ja kaksi varajäsentä, jotka eivät samalla saa olla valtuusmiehiä.» Kirkolliskokousten asiakirjoista ei ole löydettävissä perusteluja tälle uudistukselle. Ilmeisesti arveltiin useampijäsenisen hoitokunnan olevan pätevämmän hoitamaan suurten seurakuntien laajoja taloudellisia asioita. Sitäpaitsi saatettiin nojautua suuremmissa seurakunnissa syntyneeseen käytäntöön, joka oli kehittynyt lainsäädännön edelle. Niinpä esim. Helsingin kaupunkiseurakunnassa oli jo v. 1854 asetettu kirkkohallintokomitea (ks. Helsingin seurak. vuosikirja III s. 50). Kun 1918 vuoden lainsäädännöllä valtuustojärjestelmän käytäntöön ottamista laajennettiin, pysytettiin kirkkohallintokuntaa koskevat säännökset ennallaan. Täten säilyi se järjestelmä, että seurakunnassa, missä oli kirkkovaltuusto, siellä oli oleva myös kirkkohallintokunta. Vuoden 1933 lainsäädäntö toi mukanaan kokonaan uuden periaatteen. Kun sanottuna vuonna kirkkovaltuusto periaatteessa säädettiin pakolliseksi, olisi aikaisemman kehityksen johdonmukainen jatkaminen johtanut siihen, että hallintokunta olisi myös tullut pakolliseksi. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Hallintokunta säädettiin pakolliseksi vain niissä seura-

kunnissa, joissa on vähintään viisituhatta jäsentä, kun sensijaan pienemmissä seurakunnissa kirkkohallintokunnan asettaminen jätettiin kirkkovaltuuston päätöksestä riippuvaksi. Vuoden 1928 kirkkolakikomitean mietinnöstä (s. 22—23) havaitaan, että käytännölliset syyt tässä aiheuttivat luopumisen yhdenmukaiselta kehityslinjalta. Komitea nimittäin arveli, että kirkonisännöitsijä pienehköissä seurakunnissa pystyy yhtä hyvin huolehtimaan seurakunnan omaisuuden hoidosta kuin kirkkohallintokunta. Lisäksi arveltiin, että valtuustojärjestelmän yleistä omaksumista helpotettaisiin, jollei seurakuntia heti pakotettaisi asettamaan hallintokuntaa. Lainsäädännöllä on täten luotu huomattava kirjavuus. Seurakunnat jakautuvat nyt kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ne, joissa on sekä kirkkovaltuusto että kirkkohallintokunta. Toisen ryhmän muodostavat ne, joissa on valtuusto, mutta ei ole hallintokuntaa ja joissa siis kirkonisännöitsijä on omaisuuden hoitajana. Kolmannessa ryhmässä vihdoin ovat ne, lukumäärältään varmaankin vähälukuiset seurakunnat, joissa ei ole valtuustoa eikä kirkkohallintokuntaa. Vuoden 1943 kirkolliskokoukselle annetussa kertomuksessa (s. 97—98) kirkon ja seurakuntain tilasta mainittiin, että seurakuntia, joissa ei ollut kirkkovaltuustoa, oli 21 ja seurakuntia, joissa ei ollut kirkkohallintokuntaa, 211. Vapaaehtoisesti oli kirkkohallintokunta perustettu kaikkiaan 113 seurakuntaan.

Kirkkohallintokunnasta on kirkkolakiin otettu varsin vähän säännöksiä. Sensijaan säädettiin alun perin, että kirkkovaltuusmiesten on laadittava hallintokunnalle johtosääntö, joka on tuomiokapitulin tutkittavaksi ja vahvistettavaksi alistettava (nyk. 477 § 6 mom.). Johtosääntö siis sisältää yksityiskohtaiset säännökset kirkkohallintokunnasta. Tällaista menettelyä 1893 vuoden kirkolliskokouksen asettama kirkkolakikomitea (miet. s. 81) piti tarkoituksenmukaisena, kun komitean mielestä lähemmät määräykset hallintokunnasta oli sovellettava kunkin paikkakunnan eri olosuhteiden mukaan ja säännöksiä oli tarve tuon tuostakin muuttaa. Riittävän yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi sellaisissa kohdin, jotka ovat kaikille yhteisiä, ovat tuomiokapitulit julkaisseet kiertokirjeissään hallintokuntia var-

ten malliohjesääntöjä. Malliohjesäännöt edellyttävät, että kirkkohallintokunnan ohjesääntöön yhdistetään KL 305 §:n 6 mom:ssa tarkoitettu seurakunnan varainhoidon ohjesääntö, s.o. »säännökset siitä millä tavalla kirkon ja seurakunnan varat ovat hallittavat ja tuottaviksi tehtävät». Käytäntö lienee yleensä muodostunutkin sellaiseksi, että hallintokuntaa ja varainhoitoa koskevat säännökset kootaan yhteen ohjesääntöön.

Kirkkohallintokunnan tehtävistä oli alkuaan pääsäännös jo mainitussa 477 §:ssä. Tehtävien luonne ilmeni siitä, että hallintokunta oli asetettava a) valtuusmiesten päätösten täytäntöönpanemista varten sekä b) »muutenkin XX luvussa mainittua kirkon omaisuuden lähimpää hoitoa varten». Kun KL XX luvussa juuri on säännökset kirkonisännöitsijän tehtävistä, voidaan siis todeta, että kirkkohallintokunta sellaisenaan on perinyt kirkonisännöitsijän tehtävät ja että hallintokunta siis toimii kirkonisännöitsijänä. Tämän säännökse mukaan hallintokunnan tehtävänä siis on: kirkon kiinteän ja irtaimen omaisuuden hoitaminen ja katselmusten pitäminen, tulo- ja menoarvion valmistaminen, seurakunnan tulojen kantaminen, kaikkien menojen maksettavaksi määrääminen ja tilien tekeminen.

Määritellessään kirkkohallintokunnan tehtävät kirkkolaki kuitenkin ensi sijassa mainitsi valtuusmiesten päätösten toimeenpanemisen. KL:n 331 §:n mukaan kirkkoneuvoston tuli »saattaa täytäntöön kirkonkokouksen päätökset kaikissa niissä tapauksissa, joissa täytäntöönpanoa ei ole annettu toimeksi erityisille sitä varten valituille henkilöille». Kirkkoneuvosto oli siis yleinen kirkonkokousten päätösten toimeenpanija. Kirkkohallintokunnasta muodostui nyt toimeenpaneva elin kirkkovaltuusmiesten päätösten osalta. Vaikka kirkkolaki täten oli luonut yleisen toimeenpanoelimen, sallii se kuitenkin erityisten toimikuntien asettamisen toimimaan täytäntöönpanijana määrätyissä asioissa. »Seurakunnalla olkoon oikeus — niin säädetään KL 329 §:ssä — sovituilla ehdoilla asettaa ja tarpeellisilla määräyksillä varustaa erityisiä miehiä kantamaan kirkon tuloja sekä kirkonkokouksessa myönnettyjä ja päätettyjä maksuja. Samoin valitkoon seurakunta, milloin muissa asioissa tarpeelliseksi katsoo, miehiä, joi-

den tulee seurakunnan heille antaman valtuutuksen mukaan pitää huolta näiden päätösten täytäntöönpanosta.» Vaikka tässä nimenomaan puhutaan vain kirkonkokouksesta, on kuitenkin, ottaen huomioon KL:n rakenteen, samaa periaatetta sovellettava kirkkovaltuustoon.

Senkin jälkeen kun kirkkovaltuusto ja kirkkohallintokunta otettiin käytäntöön, on eräitä taloudellisia tehtäviä jäänyt kolmannelle seurakunnalliselle elimelle, nimittäin k i r k k o n e u v o s t o l l e. Alkuaan on kirkkoneuvostolla ollut kahdenlaisia tehtäviä: toisaalta sille kuului huolenpito seurakunnan siveellisestä ja hengellisestä tilasta, toisaalta sen hoidettavana oli puhtaasti taloudellisia asioita. Erilaisten tehtävien uskominen samalle seurakunnalliselle elimelle on tietenkin alkuaan johtunut siitä, ettei muuta sopivaa toimielintä ollut. Mutta ei silloinkaan, kun kirkkovaltuusto ja kirkkohallintokunta otettiin käytäntöön, suoritettu rajankäyntiä eri elinten toimivallan kesken johdonmukaisesti. Käytäntö kehittyi kuitenkin siihen suuntaan, että kirkkoneuvoston osuus taloudellisissa asioissa vähenemistään väheni ja että varsinkin asiain valmisteluun liittyvät tehtävät siirtyivät hallintokunnalle. Vasta vuoden 1939 lain muutoksen kautta tämä tuli nimenomaan lausutuksi kirkkolaissa.

Vuoden 1933 kirkolliskokouksessa tehtiin useita aloitteita, jotka tarkoittivat kirkkoneuvoston tehtävien uudelleen järjestämistä pääasiallisesti siihen suuntaan, että kirkkoneuvoston toimivaltaa ja velvollisuuksia sopivasti rajoitettaisiin. Kirkkolakikomitea, jonka valmisteltavaksi asia annettiin, lausui mietinnössään (s. 71—72): »Kirkkohallintokunnan asettamisen kautta on kirkkoneuvosto todella jäänyt seurakunnan taloudellisten asiain hoidossa syrjään, ja tuntuu tarpeettomalta koettaa keinotekoisesti säilyttää kirkkoneuvoston osuutta näissä asioissa entisessä mitassa. Siksi on paikallaan, että kirkkolaissa sopivasti rajoitetaan kirkkoneuvoston taloudellisiin kysymyksiin kohdistuvia velvollisuuksia. Tämä kirkkoneuvoston osuus on ollut pääasiassa kahdenlainen: toisaalta valmistella niitä taloudellisia kysymyksiä, jotka tulevat esille kirkkovaltuustossa, ja toisaalta yleensä valvoa seurakunnan talouden hoitoa. Edelliset tehtävät voi-

taneen yleensä siirtää kirkkohallintokunnalle, jonka asiana on »kirkon omaisuuden lähin hoito» (KL 477 §) ja joka tässä kohdin on saanut haltuunsa kaikki ne kirkon omaisuuden lähimpään huoltamiseen kuuluvat tehtävät, jotka KL 348 §:n mukaan ovat kuuluneet kirkonisännöitsijälle sekä ennen v. 1908 osittain myös kirkkoneuvostolle. Komitean mielestä sopii seurakunnan taloudellisten asiain valmisteleva käsittely erittäin hyvin samalle elimelle, jonka asiana niiden hoitokin on. Mitä taas tulee seurakunnan taloudenhoidon valvontaan ei voitane katsoa oikeaksi, että valvontaa harjoittaa sama seurakunnan elin, jolle sen varsinainen hoito on uskottu. Mutta kun kirkkovaltuuston tehtävänä KL 466 ja 307 §:n 4) kohdan mukaan on kirkon varojen hoito ja käyttäminen sekä kirkon tilien tarkastaminen, voidaan komitean mielestä kaikki seurakunnan taloudenhoidon valvonta, mikä tähän saakka on ollut kirkkoneuvoston asiana, ilman mitään muuta välittävää elintä siirtää kirkkovaltuutolle».

Ottaen huomioon, että edelleenkin tuli olemaan, ehkäpä vielä melkoinen määrä seurakuntia, joissa kirkkohallintokuntaa ei ole ja joissa kirkkoneuvostolla tuli siis edelleenkin olemaan taloudellisia tehtäviä, ehdotti komitea niin meneteltäväksi, että kirkkoneuvoston toimivaltaa koskeva 331 § jaettaisiin kahdeksi momentiksi, siten että ensimmäinen sisältää ne kirkkoneuvoston tehtävät, jotka sille kuuluvat kaikissa seurakunnissa, — siis seurakunnan hengelliseen ja siveelliseen elämään liittyvät tehtävät — ja toinen momentti taloudelliset tehtävät, mitkä siirtyvät muille elimille niissä seurakunnissa, missä kirkkohallintokunta on. Tässä toisessa momentissa komitea ehdotti mainittavaksi: taloudenhoidon valvonnan, meno- ja tuloarvion valmistamisen, kirkonpalvelijain ottamisen ja erottamisen sekä kirkonkokousten päätösten toimeenpanemisen. Nämä tehtävät uskottiin kirkkoneuvostolle »mikäli ei 466 ja 477 §:ssä toisin säädetty». Ja näihin pykäliin ehdotetut lisäykset taas sisälsivät sen, että 331 §:n 2 mom:ssa mainitut tehtävät seurakunnissa, joissa oli hallintokunta, kuuluivat joko sille tai kirkkovaltuustolle. Kirkkohallintokunnan toimivaltaa koskevaan 477 §:ään ehdotettiin lisättä-

väksi säännös: »Kirkkohallintokunnan asiana on valmistaa meno- ja tuloarvioehdotus». Tämän jatkoksi liitettiin kuitenkin säännös siitä, että kirkkohallintokunnan ehdotuksesta on, ennen asian käsittelyä kirkkovaltuustossa, hankittava kirkkoneuvoston lausunto, mikä säännös johtui siitä, että kirkkoneuvostolle haluttiin säilyttää sananvaltaa sellaisissa taloudellisissakin kysymyksissä, joilla on välitön merkitys seurakunnan hengelliselle elämälle.

Seuraavan, XII kirkolliskokouksen (1938) asiakirjoista käy ilmi, että kirkolliskokous hyväksyi kirkkolakikomitean ajatukset ja ehdotukset. Niinpä kirkkolakivaliokunta (miet. n:o 8 s. 1) ilmoitti yhtyvänsä yksimielisesti kannattamaan kirkkolakikomitean valmistavia ehdotuksia, ottaen huomioon komitean esittämät perustelut. Kirkolliskokous hyväksyi ehdotetut muutokset ja ne annettiin lakina 16 päivänä kesäkuuta 1939.

Edellä esitetyt kirkkolakikomitean ja kirkkolakivaliokunnan perustelut osoittavat, miten valmistetut muutosehdotukset käsitettiin ja mitä niillä tarkoitettiin. Epätietoisuutta ei ole siitä, mihin pyrittiin. Kirkkohallintokunnasta haluttiin muodostaa valmisteleva elin kirkkovaltuuston käsiteltävissä asioissa. Mutta kun lakitekstiin sijoitettiin varsin niukat säännökset — nehän supistuivat vain 477 §:n säännökseen, että kirkkohallintokunnan on valmistettava vuosittain talousarvio — on eräillä tahoilla syntynyt epätietoisuutta, onko hallintokunnalla oikeus itsenäisten aloitteiden tekemiseen kirkkovaltuusmiehille ja onko sillä lausunnonanto-oikeutta ja -velvollisuutta taloudellisissa asioissa. Tätä taustaa vastaan on ymmärrettävissä Tampereen hiippakunnan synodaalikokoukselle v. 1942 tehty ehdotus, että kirkolliskokouksen harkittavaksi jätettäisiin, eikö kirkkohallintokunnan tehtävistä annettuja kirkkolain säännöksiä olisi tarkistettava erittäinkin siinä tarkoituksessa, että kirkkohallintokunnalla olisi kirkkolakiin perustuva oikeus aloitteiden tekemiseen kirkkovaltuustolle ja että se jo ennen asioiden käsittelyä kirkkovaltuustossa olisi velvollinen antamaan niistä lausuntonsa, mikäli asiat koskevat seurakunnan taloutta. Tämän ehdotuksen synodaalikokous esittikin kirkolliskokoukselle. Käsitellessään aloitetta kirkolliskokouksen yleinen val-

misteluvaliokunta (miet. n:o 6 s. 1—2) lausui, että valiokunnan saaman tiedon mukaan useissa seurakunnissa kirkkohallintokunnan toiminta rajoittui kirkkovaltuuston päätösten toimeenpanoon ja talousarvioehdotuksen valmistamiseen. Mutta kun vuoden 1938 kirkolliskokous, selvittäessään kysymystä, joka koski kirkkoneuvoston toimivallan rajoittamista taloudellisissa asioissa, on katsonut, että kirkkohallintokunnan tehtäviin, mitkä lähemmin määrätään ohjesäännössä, kuuluu myös valtuustossa käsiteltäväksi tulevien asioiden valmistelu, valiokunta ehdotti, että aloite ei aiheuttaisi toimenpidettä. Kirkolliskokous hyväksyi valiokunnan mietinnön ja jätti asian raukeamaan. Tämä asian käsittely 1943 vuoden kirkolliskokouksessa on omiaan antamaan arvovaltaisen vahvistuksen sille käsitykselle, että hallintokunta jo nykyistenkin säännösten mukaan on myös valmisteleva elin ja että sillä on aloiteoikeus. Selvähän onkin, että kun hallintokunnan tulee valmistaa seurakunnan meno- ja tuloarvioehdotus, siihen jo asian luonnosta johtuen täytyy liittyä aloiteoikeus, koska ehdotuksen valmistaminen ilman sellaista oikeutta tuskin on mahdollinen. Tähän talousarvion valmistamiseen liittyy myös kannanotto muilta tahoilta tulleisiin ehdotuksiin, mikä juuri merkitsee lausunnon antamista muitten aloitteista. Hallintokunta joko puoltaa sellaisinaan tai muutettuina muilta tahoilta tulleita ehdotuksia tai esittää ne hylättäviksi. Sen mitä nimenomaan on säädetty varsinaisesta meno- ja tuloarvioehdotuksesta, on yleisten periaatteiden mukaan katsottava koskevan myös lisäyksiä ja muutoksia talousarvioon. Ja kun miltei poikkeuksetta kaikki kirkkovaltuuston käsiteltäviksi joutuvat seurakunnan taloudelliset asiat koskettavat talousarviota tai vaikuttavat siihen, on kirkkohallintokunnan niitä valmisteltava ja niistä lausuntonsa annettava. 477 §:n 3 momentin ahdas sanamuodollinen tulkinta ei ole puollettavissa, varsinkin kun otetaan huomioon lainvalmisteluasiakirjoista ilmenevä tarkoitus.

Vuoden 1939 lainmuutoksella tehtiin kirkkohallintokunnan asemaan muitakin muutoksia, jotka vielä vahvistavat sitä käsitystä, että hallintokunnasta haluttiin tehdä keskeinen ja johtava talous-

hallinnon elin. Niinpä 332 §:ään, jossa aikaisemmin on ollut säännös siitä, että kirkkoneuvoston asiana on määrätä asiamies »maallisessa oikeudessa ja viranomaisissa» käsiteltäviin pykälässä mainittuihin asioihin, lisättiin uusi 2 momentti, jonka mukaan tällaisen asiamiehen niissä seurakunnissa, joissa on kirkkohallintokunta, määrää hallintokunta. Seurakunnan edun valvominen näissä asioissa on täten uskottu hallintokunnalle. Sellaisessa yksityisessä tarkastuksessa, jota tarkoitetaan 362 §:ssä sekä 301 §:ssä mainitussa kaluston katsastuksessa, tulee hallintokunnankin olla edustettuna, mistä sanottuihin lainkohtiin on otettu uudet säännökset. »Se vastuunalainen asema, mikä kirkkohallintokunnalla on», lausui kirkkolakikomitea, »edellyttää myöskin että sille myönnetään oikeus vaatia kirkkovaltuusmiehiä kokoontumaan». Tästä onkin otettu säännös 473 §:ään. Vielä on 477 §:n 5 momenttiin sijoitettu säännös siitä, että yhteistaloudessa olevain seurakuntain kirkkohallintokunta ottaa ja erottaa kirkonpalvelijat, mutta näitä asioita käsiteltäessä toimii puheenjohtajana yhteisen kirkkovaltuuston puheenjohtaja, jolla tällöin on puheja äänivalta. Riittävän ja häiriintymättömän yhteistoiminnan aikaansaamiseksi seurakunnan hengellisen ja taloudellisen johdon kesken on 477 §:ään lisätty säännös siitä, että kirkkohallintokunnan kokouksesta on ilmoitettava seurakunnan kirkkoherralle, jolla on oikeus käyttää siinä puhevaltaansa. Kun kirkkohallintokunnan toimivaltaa on laajennettu, on katsottu tarpeelliseksi säätää, että kirkkohallintokunnan jäsenten kelpoisuudesta on voimassa, mitä 333 ja 334 §:ssä on kirkkoneuvoston jäsenistä sanottu (477 § 1 mom.).

Vaikka vuoden 1939 lainsäädännöllä pyrittiinkin saamaan kirkkohallintokunnan asemaa koskevat säännökset täydellisiksi, jäi sen toimivallan ulkopuolelle maalaisseurakunnissa kuitenkin varsin tärkeä taloushallinnon haara, nimittäin virkatalojen hoito. Säännökset virkataloistahan ovat sisältyneet, eivät kirkkolakiin, vaan yleiseen lakiin, ja virkataloja koskevissa sekä vuonna 1892 että 1922 annetuissa laeissa oli virkatalojen lähin hoito uskottu virkatalolautakunnille. Uusin lainsäädäntö pyrkii tässäkin kohden keskitykseen. Joulukuun 29 päivänä 1944 annetussa laissa evankelis-luterilaisten

seurakuntien virkataloista säädetään nimittäin: »Seurakunnan kiinteän omaisuuden hoidosta seurakunnan puolesta pitää huolta ja vastaa tämän lain mukaan ja niinkuin siitä erikseen säädetään, kirkkohallintokunta» (12 §). Vain niissä seurakunnissa, joissa ei ole kirkkohallintokuntaa, on oleva erityinen virkatalolautakunta. Uuden virkatalolain säännökset kehoittavat seurakuntia yhtenäisyyden saavuttamiseksi asettamaan kirkkohallintokunnan, sielläkin missä se ei olisi pakollinen. Kun kirkkohallintokunta saa myös virkatalolautakunnan tehtävät, osoittautuu varmaankin aiheettomaksi se joskus kuultu väite, ettei seurakunnassa muka ole riittävästi sellaisia tehtäviä, joita varten hallintokunta olisi asetettava.

Edellä hahmoteltu kirkkohallintokunnan asema seurakunnan taloudellisena elimenä on neljä vuosikymmentä kestäneen asteittain, mutta johdonmukaisesti tapahtuneen kehityksen tulos. Kirkohallintokunnasta on muodostunut keskeinen taloudellinen hallintoelin, jolle kuuluu omaisuuden hoito, kirkkovaltuuston päästösten täytäntöönpano, taloudellisten asiain valmistelu ja seurakunnan etujen valvominen taloudellisissa asioissa.

Kirkkolaki on ollut alkuaan kuin suurten mestarien luoma puhdasviivainen ja selväpiirteinen jalo temppelirakennus. Myöhemmin siihen on liitetty lisärakennelmia, jotka eivät aina ehkä aivan saumattomasti liity alkuperäiseen. Yhtenä ehkä olennaisimpana syynä tähän on ollut se, että kirkkolaki on käsitelty niin muodollisesti, että on pidetty välttämättömänä sijoittaa kaikki uudet ja muutetut kirkkolain luontoiset säännökset yhteen lakiin. Täten on ollut pakko usein puoleksi väkivaltaisestikin kiilata uusia säännöksiä entisten tilalle tai niiden väliin, löytää uusille säännöksille oikea, tarpeellisen asiayhteyden osoittava paikka laissa ja pukea uudet säännökset mahdollisimman suppeaan muotoon. Tehtävä on usein ollut ylenmäärin vaikea, eikä kiellettävissä ole, että aina ei tässä kohdin ole onnistuttu niin hyvin, että toivomuksille ei jäisi sijaa. Erityisesti kirkkolain osalta pitää paikkansa se, että samaa asiaa koskevien eri aikoinakin syntyneiden säännösten tulkinnassa on pyrittävä ottamaan huomioon niiden muodostama ehjä kokonaisuus ja se tarkoitus, jota suppeilla-

kin sanoilla on pyritty toteuttamaan. Tällaista kokonaisnäkemystä silmällä pitäen on laintulkinnan täytettävä mahdolliset aukot ja poistettava ristiriitaisuudet. Tämä pitää paikkansa myös kirkkohallintokuntaa koskevien säännösten osalta. On tarkoin tutkittava »lain oikeata tarkoitusta ja perustusta» (OK I: 11). »Tuomari ottakoon kaikessa laissa vaarin siitä, mikä lainsäätäjän tarkoitus oli; muutoin sitä käytetään väärin ja väännetään toisaalle kuin lainsäätäjän mieli oli.»

Brynolf Honkasalo

Rikoslain 6 luv. 5 §:n tulkintaa

Milloin rangaistus on katsottava täydelleen kärsityksi?

Aika, jona aikaisemmin kärsitty rangaistus vaikuttaa uusimisen konstituoivasti, on otsikossa mainitussa lainkohdassa määrätty viideksi vuodeksi. Uusimista käsittelevän 6 luvun säännöksiä ei näet lainkohdan mukaan ole sovellettava, jos ennen uuden rikoksen tekemistä on kulunut viisi vuotta siitä päivästä, jolloin rikoksentekijä oli täydelleen kärsinyt aikaisemmasta rikoksesta tuomitun yleistä lajia olevan rangaistuksen. Rikoksen tekemishetkeksi on meillä vallitsevan katsantokannan mukaan katsottava seurauksen syntymishetki. Milloin rikoksella, kuten esim. pahoinpitelyn suhteen saattaa olla asianlaita, on sekä läheisempi että etäisempi seuraus, on välittömän seurauksen syntymishetki määräävä.[1] Mainitusta periaatteesta ei kuitenkaan johdu, että jokainen rikoksen olemukseen kuuluva tunnusmerkki olisi arvioitava mainittua hetkeä silmällä pitäen. Syyllisyyteen kuuluvat momentit, syyntakeisuus ja syyksiluettavuus, ovat epäilemättä arvosteltavat pitäen silmällä seuraukseen johtavan toiminnan hetkeä. Kun uusimisessa ilmenevä asosiaalisuus ilmenee rikoksen täytäntöönpanotoimen alkamishetkellä, tuntuisi siltä, ettei sen seikan, että seuraus lankeaa viiden vuoden määräajan ulkopuolelle, pitäisi asettaa rikoksentekijää edullisempaan asemaan, hänen puolestaan kun määräajan sisällä on tehty, mikä

[1] *Grotenfelt*, Kommentar till strafflagen s. 7; *Forsman*, Straffrättens allmänna läror, 1900, s. 498 ss.

seurauksen aikaansaamiseksi on tarpeellista. Rikoksen tekemiselle nyt puheenaolevassa lainkohdassa ei kuitenkaan voitane antaa muuta merkitystä kuin sillä esim. RL 8 luv. 1 §:n 2 momentissa ja OK 10 luv. 21 §:ssä on, kun se olisi omiansa johtamaan käytännöllisiin vaikeuksiin.[2] Pitkitetyn rikoksen suhteen riittänee, että ensimmäinen siihen kuuluvista teoista lankeaa viisivuotiskauden sisäpuolelle. Epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen suhteen on, kuten kommissiivideliktin suhteen yleensä, seurauksen syntymishetki ratkaiseva. Varsinaisen laiminlyöntirikoksen suhteen on määräävä se hetki, jolloin velvollisuus viimeistään olisi ollut täytettävä, t.s. hetki, jolloin sen täyttämättä jättäminen tuli rangaistavaksi. Osallisuuteen nähden on pääteon tekemishetki ratkaiseva.

Toinen vanhentumisen määräävistä momenteista on siis uuden rikoksen tekemishetki. Toinen on se hetki, jolloin rikoksentekijä on täydelleen »kärsinyt hänelle 1 tai 2 §:ssä tarkoitetusta aikaisemmasta rikoksesta tuomitun yleistä lajia olevan rangaistuksen». Kun puhee-

---

[2] Se näet johtaisi siihen, että rikosrekisteriin olisi merkittävä erikseen toiminnan ja erikseen seurauksen aika. Jos uusiminen katsottaisiin toteutetuksi hetkellä, jolloin rikosta konkurrenssia koskevien normien mukaan ei voida katsoa tehdyksi, voisi sattua esim., että rikos välittäisi ennen kärsityn rangaistuksen uusimisvaikutuksen joihinkin rikoksiin, vaikka se, seurauksen synnyttyä myöhemmin, itse ei olisi reaalikonkurrenssissa näiden kanssa. Ajatellaanpa, että A. on täydelleen kärsinyt vuoden kuritushuonerangaistuksen 1/4 1936 ja tekee varkauden 1/6 1941, josta hän tulee tuomituksi 1/7 1941 4 kk:n vankeuteen. Myöhemmin käy ilmi, että A. on 1/5 1941 syyllistynyt kotirauhan rikkomiseen ja kirjoittanut B:lle 1/3 1941 herjauskirjeen, jonka B. kirjeen kuljettua postitoimistosta toiseen saa 1/8 1941. Kotirauhanrikos ja herjaus tulevat tuomituiksi 1/9 1941, jolloin A. ensiksimainitusta saa 2 kk. ja viimeksimainitusta 3 kk. vankeusrangaistuksen. Kun kotirauhanrikos ja varkaus ovat tehdyt, ennenkuin kummastakaan on rangaistukseen tuomittu, on mainituista rikoksista määrätyt rangaistukset 4 kk. + 2 kk. yhdistettävä edellytyksellä, että 1/7 1941 julistettu päätös on saanut lainvoiman. Sitäpaitsi olisi A., jos herjaus katsottaisiin tehdyksi kirjeen kirjoittamishetkellä 1/3 1941, tuomittava kotirauhanrikoksesta uusijana, ellei lieventäviä olosuhteita ole olemassa, kun aikaisemmin kärsityn rangaistuksen uusimisvaikutus sen kautta olisi ulottunut 1/5 1941 tehtyyn rikokseen, vaikka herjaus konkurrrenssin kannalta on katsottava tehdyksi vasta 1/8 1941 ja siitä tuomittu 3 kk. vankeusrangaistus jätettävä kotirauhanrikoksesta ja varkaudesta tuomittuihin rangaistuksiin yhdistämättä. Varkaudesta tuomioistuin ei tietenkään voisi tuomita A:ta uusijana, kun ei sillä ole valtaa muuttaa 1/7 1941 julistettua lainvoimaista päätöstä muun seikan suhteen, kuin että siinä määrätty rangaistus voidaan toiseen rangaistukseen yhdistää.

naolevassa lainkohdassa puhutaan mainituissa pykälissä tarkoitetusta rikoksesta tuomitusta rangaistuksesta, on se omiaan synnyttämään ajatuksen, että vain määrätynlaisista rikoksista tuomitut rangaistukset olisi uusimisessa huomioitava, mikäli niiden loppuunkärsimisestä uuden rikoksen tekemiseen ei ole viittä vuotta kulunut. Lähinnä johtavat lain käyttämät sanat mieleen ajatuksen, että rangaistuksen pitäisi olla tuomittu rikoksesta, joka vielämainittujen lainkohtien mukaan on uusimisen konstituoiva. Sitä seikkaa, onko jokin rikos 6 luv. 2 §:n mukaan uusimisen konstituoiva, ei määrää yksinomaan rikokseen käytettävän asteikon maksimirangaistus, vaan teko konkreettisessa ilmenemismuodossaan, kun lieventävissä olosuhteissa tehtyyn tekoon ei ole uusimisrangaistusta sovellettava. Mahdotonta on kuitenkin ajatella, että lainsäätäjä olisi saattanut kärsityn rangaistuksen uusimisvaikutuksen riippuvaksi mainitunlaisesta rikokseen in casu kohdistuvasta tutkimuksesta,[3] sitäkin vähemmän, kun 6 luv. 1 ja 2 § eivät tiedä mitään sellaisesta rajoituksesta. Määräys lienee näin ollen luettava kuin olisi siinä sanottu: »täydelleen kärsinyt hänelle tuomitun 6 luv. 1 ja 2 §:ssä tarkoitetun rangaistuksen».

Vanhentuminen on laskettava panemalla perustaksi uuden rikoksen tekemishetki. Siitä ajassa taaksepäin lähtien on tarkastettava, lankeaako aikaisemman rangaistuksen loppuunkärsimisen hetki viisivuotisrajan sisä- vai ulkopuolelle. Vanhentumisaikaa ei ole katsottava umpeenkuluneeksi, jos se lankeaa rajan muodostavalle päivälle. Puheenaolevassa lainkohdassa sanotaan näet, että ennen kärsittyä rangaistusta ei huomioida, jos ennen uuden rikoksen tekemistä on kulunut viisi vuotta siitä päivästä, jolloin aikaisempi rangaistus on loppuunkärsitty.

---

[3] Tutkimusta siinä suhteessa ei suinkaan aina ole suoritettu aikaisemmin kärsittyä rangaistusta tuomittaessa. Tutkimus ei ole voinut tulla kysymykseen niihin rikoksiin nähden, jotka ovat tulleet lainvoimaisesti tuomituiksi ennen 17 p:nä marraskuuta 1939 annetun lain voimaantuloa. Niihin rikoksiin nähden, jotka tulevat lainvoimaisesti tuomituiksi sanotun lain voimaantulopäivän, tammikuun 1 päivän 1941 jälkeen, tutkimus tulee kysymykseen vain, jos uusimisen edellytykset aikaisemmin kärsittyyn rangaistukseen nähden ovat olemassa ja periaate lievemmän lain prioriteetista ei ole esteenä uuden lain soveltamiselle.

Edelläkosketeltu herättää kysymyksen, milloin rangaistus on katsottava loppuunkäsitellyksi. Kun 6 luv. 1 §:n mukaisen uusimisen konstituoivana voi olla myöskin vähintään seitsemänkymmentäviisi päiväsakkoa käsittävä sakkorangaistus, on tässä myös kosketeltava kysymystä, milloin sakkorangaistus on katsottava kärsityksi. Jos se on suoritettu vapaaehtoisesti, on rangaistus katsottava loppuun kärsityksi sinä päivänä, jolloin sakko on täytäntöönpanoviranomaiselle suoritettu.[4] Kun täytäntöönpanoviranomaisena on varsinaisesti se kruununvouti tai maistraatti, jolle tuomioistuimen on lähetettävä ote sakkoluettelosta ja jonka siis on sakot tilitettävä, ja sakon periminen tapahtuu useinkin heidän toimeksiannostaan alemman täytäntöönpanoelimen kautta taikka virka-aputeitse, on sakko katsottava kärsityksi sinä päivänä, jolloin sakko on tullut välittömästi perivälle täytäntöönpanoelimelle. Sitä päivää tarkoitetaan ilmeisesti rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 6 luv. 6 §:ssä, kun siinä sanotaan, että täytäntöönpanoviranomaisen on merkittävä tiliinsä päivä, jolloin sakot on maksettu. Jos sakot on peritty ulosottoteitse, on rangaistus katsottava kärsityksi sinä päivänä, jolloin sakkoa vastaava määrä ulosmitatun omaisuuden realisoinnin kautta on kertynyt. Jos ulosottomies on suonut ulosmitatun omaisuuden ostajalle odotusaikaa, lienee, kun odotusajan myöntäminen tapahtuu hänen omalla uhallansa, sakon sovituspäiväksi katsottava myyntipäivä eikä hinnan suorituspäivä.[5] Jos sakot on sovitettu muuntorangaistuksella, on sovitushetkeksi katsottava muuntorangaistuksen loppuunkärsimishetki.[6] Jos sakotettu maksaa sakkonsa kärsiessään muuntorangaistusta vankilassa, on hänen sakkonsa suorituspäivänä katsottava sovittaneen rangaistuksensa.

Sakon suorituspäivästä, kysymyksen ollessa uusimisen konsti-

[4] Sakotetulla on rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 6 luv. 4 §:n mukaan oikeus, sitten kun tuomio on saanut lainvoiman, antaa sakkonsa sekä tuomio tai sakon määrää osoittava todistus ulosottomiehelle.

[5] Ks. U.L. 5 luv. 9 § ja rangaistusten täytäntöönpanoas. 6 luv. 3 §.

[6] Ks. sakkorangaistusten täytäntöönpanosta 23/4 1926 ann. asetuksen 10 §:n 1 mom. ja rikosrekisteristä 19/12 1940 annetun asetuksen 10 §:n 1 mom. Viimeksimainitun asetuksenkohdan mukaan on rangaistuslaitoksen johtajan lähetettävä rikosrekisteriin ilmoitus sakon sovittamisesta vankilassa eli ns. vapautusilmoitus.

tuoivasta vähintään seitsemänkymmentäviisi päiväsakkoa käsittävästä sakkorangaistuksesta, tuomioistuin saa tiedon rikosrekisteriotteesta.[7] Jos syytetty väittää suorittaneensa sakkonsa aikaisemmin ja siten vapautuneensa aikaisemmin sovitetun sakkorangaistuksen uusimisvaikutuksesta sekä tahtoo väitteensä todistuksin toteensaattaa, lienee se sallittava. Niinikään täytynee katsoa virallisella syyttäjällä olevan oikeus todistaa, että sakko on suoritettu myöhemmin, jos aikaisemmin kärsityn sakkorangaistuksen uusimisvaikutus on väitetystä suoritushetkestä riippuva.[8] Mahdollista on myöskin, että uusimisen

---

[7] Rikosrekisteriasetuksen 11 §:n mukaan on sen kruununvoudin tai maistraatin, joka on saanut sakkopäätöksen täytäntöönpanoa varten tuomioistuimelta otteen sakkoluettelosta, lähetettävä rikosrekisteriin ilmoitus sellaisen sakon maksamisesta tai perimisestä, josta rikosilmoitus on ollut annettava. Sellainen ilmoitus on tehtävä kultakin kuukaudelta ennen seuraavan kuukauden 15 päivää. Jotta mainitut viranomaiset voisivat ilmoituksen tehdä, ovat alemmat täytäntöönpanoelimet velvoitetut viiden päivän kuluessa kunkin kuukauden päättymisestä lähettämään ilmoituksen sellaisen sakon suorittamisesta kruununvoudille tai maistraatille. Asetuksen 12 §:n mukaan on sakonsuoritusilmoituksessa mainittava, paitsi tiedossa olevaa rikosrekisterinumeroa, tuomitun täydellinen nimi, syntymäaika ja kotipaikka, rikos, rangaistus ja sovelletut lainkohdat, tuomioistuin, joka on rangaistuksen tuominnut, ja päätöksen päiväys sekä p ä i v ä, jolloin sakko on suoritettu. Kun sakko voidaan suorittaa myös sakotetun ollessa rangaistuslaitoksessa, on edellämainitussa 11 §:ssä säädetty, että vankilanjohtajan on tehtävä ilmoitus suoritetuista sakoista kultakin kuukaudenpuoliskolta kolmen päivän kuluessa, samalla kun hän ilmoittaa mainittuna aikana välittömästi tuomittua vapausrangaistusta tai muuntorangaistusta sakosta tai arestista kärsineiden rangaistuslaitoksesta vapautumisesta.

[8] *Grotenfelt* on vanhempaa lakia tulkitessaan esittänyt mielipiteen, ettei se seikka, että aikaisempi rangaistustuomio on virheellinen eräitten tosiasiain, kuten rikoksen tekemishetken, aikaisemmin kärsityn rangaistuksen loppuunkärsimishetken tai syytetyn ikää rikoksentekohetkellä (alle vai yli kahdeksantoista vuotta) koskevan seikan suhteen, estä tuomioistuinta rakentamasta ratkaisuaan tosiasioille sellaisina, kuin niiden todellisuudessa selvitetään olleen. Puhuttuaan siitä, että rangaistustuomion on katsottava oikeusvoimaisesti vahvistaneen vain, että siinä mainittu teko on tehty ja että se on tuomiossa mainittua rikoslajia, hän näet lausuu mainitunlaisista tosiasioista (Kommentar s. 150): »I afseende å sistnämnda omständigheter är den senare domaren ej bunden af den tidigare domens uttalanden och beteckningar, utan bör han lägga det, som i verkligheten beträffande dessa omständigheter befinnes vara sannt, till grund för sin dom.» Ks. myös J.F.T. 1898 s. 343 ss. sekä *Hagströmer,* Svensk straffrätt I s. 532 ss.

Edelläesitetty mielipide on vallitsevan katsantokannan mukainen. Milloin mainitunlainen tosiasia ei ole tuomion perusteissa mainittu, vaan sen oikeellisuuden takaa vain julkisen asiakirjan todistusvoima, ei epäilystä voi olla siitä, että asiakirjan todistusvoima on vastatodistuksin kumottavissa.

konstituoivan sakon suoritus on tapahtunut ennen uuden rikoksen tekemistä, vaikkei se vielä ole ehtinyt tulla rikosrekisteriotteeseen merkityksi. Jos on syytä epäillä niin tapahtuneen, on tuomioistuimen vaadittava virallista syyttäjää hankkimaan uusi rikosrekisteriote.

Kun viimeisenä asteena välittömästi tuomitun vapausrangaistuksen [8a] täytäntöönpanossa on ehdonalainen vapaus, tulevat kuritushuone- ja vankeusrangaistus vain poikkeustapauksissa rangaistuslaitoksessa loppuunkärsityiksi. Niin on kuitenkin asianlaita, jos oikeusministeriö rangaistuslaitoksen johtokunnan ehdotuksesta tai johtokuntaa kuultuaan on määrännyt, ettei vankia ole päästettävä ns. obligatoriseen ehdonalaiseen vapauteen.[9] Myöskin määrätyn kurinpitorangaistuksen täytäntöönpano voi muodostaa esteen ehdonalaiseen vapauteen pääsemiselle.[10] Sellaisessa tapauksessa rangaistus on kärsitty loppuun, kun sen aika rangaistuslaitoksessa on umpeenkulunut.

Jos vanki on päästetty ehdonalaiseen vapauteen, on vangin katsottava täydellisesti kärsineen vapausrangaistuksensa, kun koeaika on kulunut umpeen.[11] Harkinnanvaraiseen ehdonalaiseen vapauteen vanki voi päästä kärsittyään puolet rangaistuksestaan ja joka tapauksessa vähintään kuusi kuukautta, paitsi milloin rikos on tehty ennen

---

[8a] Sakkojen muuntorangaistusta kärsivää vankia ei voida päästää ehdonalaiseen vapauteen, vaikka muuntorangaistukset yhteenlaskettuina nousevat yli kuuden kuukauden vankeutta. Ks. oikeuskansleri *Oiva Huttusen* lausuntoa oikeusministeriölle 26 p:ltä maalisk. 1942 n:o 448, minkä johdosta vankeinhoitovirasto on kirjeessään huhtikuun 1 p:ltä 1942 ilmoittanut vankilain johtajille tiedoksi ja noudatettavaksi, etteivät rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 2 luvun 13 §:n, sellaisena kuin se on marraskuun 17 päivänä 1939 annetulla lailla muutettuna, säännökset määräaikaista vapausrangaistusta kärsivän vangin päästämisestä ehdonalaiseen vapauteen koske sakkorangaistusten muuntorangaistusta kärsivää vankia niissäkään tapauksissa, joissa sakkojen muuntorangaistukset on mainitun asetuksen ja luvun 1 §:n 3 momentin mukaan, sellaisena kuin sekin on sanotulla lailla muutettuna, keskenään yhteenlaskettava. Ks. oikeuskanslerin kertomus v. 1942 s. 26 ss.

[9] Ks. rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 2 luv. 13 §:n 3 mom., sellaisena kuin se on laissa 19 p:ltä toukokuuta 1944.

[10] Rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 2 luv. 10 §:n 3 mom. ja 13 §:n 3 mom.

[11] Rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 2 luv. 17 §:n 1 mom. Koeajan päätekohdasta on luettava myös kansalaisluottamuksen menettämisen aika. Ks. siinä suhteessa oikeuskanslerin kirje oikeusministeriölle 28 p:ltä tammik. 1932.

kuin viisi vuotta on kulunut siitä, kun vanki on täydelleen kärsinyt viimeksi tuomitun vapausrangaistuksen tai päästetty pakkotyölaitoksesta taikka päässyt ehdottomasti vapaaksi pakkolaitoksesta, jolloin edellytyksenä ehdonalaiseen vapauteen pääsemiselle on, että vanki on kärsinyt kaksi kolmannesta rangaistuksestaan.[12] Obligatoriseen ehdonalaiseen vapauteen vanki on päästettävä kärsittyään rangaistuksestaan viisi kuudesosaa ja vähintään kuusi kuukautta,[13] ellei edellämainittuja esteitä ole. Ehdonalaisen vapauden aika on rangaistuksesta jäljellä oleva aika, lisättynä yhdellä vuodella, kuitenkin enintään viisi vuotta.[14] Kun koeaika on huomattavasti pidempi kuin jäljellä oleva rangaistusaika, on sitä tietä ehdottomaan vapauteen päässyt kärsityn rangaistuksen uusimisvaikutuksen vanhenemiseen nähden epäedullisemmassa asemassa kuin rangaistuslaitoksessa rangaistuksensa loppuunkärsinyt.

Vapausrangaistuksen aika voi monesta eri syystä pidentyä. Laissa on nimenomaan säädetty, ettei sairaanaolo, vaikka vankia olisikin rangaistuslaitoksen ulkopuolella hoidettu, aiheuta pidennystä rangaistusaikaan.[15] Sensijaan pidennys voi aiheutua siitä, että vanki kutsutaan oikeuteen todistajaksi tai tutkittavaksi. Jos vanki joutuu kuultavaksi asiassa, joka ei koske häntä itseään, on tuomioistuimen siinä istunnossa, missä kuuleminen on tapahtunut, määrättävä, onko ja missä määrin se aika, jonka vanki sellaisesta syystä on pidetty rangaistuslaitoksen ulkopuolella, luettava hänelle rangaistusajaksi.

---

[12] Rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 2 luv. 13 §:n 1 mom., sellaisena kuin se on laissa 19 p:ltä toukok. 1944.

[13] Asetuksen 2 luv. 3 §:n 3 mom. sen uudessa muodossa.

[14] Asetuksen 2 luv. 17 §:n 2 mom.

[15] Asetuksen 2 luv. 3 §:n 1 mom. Vapausrangaistuksen täytäntöönpanosta henkilöön nähden, joka havaitaan mielisairaaksi, on säädetty saman luvun 1 §:n 6 momentissa sen uudessa muodossa: Jos se, joka kärsii vapausrangaistusta, havaitaan mielisairaaksi eikä ole päteviä toiveita hänen parantumisestaan, on oikeusministeriöllä valta vankeinhoitoviranomaisten esityksestä laskea hänet vapaaksi. Jos vapaaksi laskettu paranee ennen tälläkin ajalla jatkuvasti katsottavan rangaistusajan päättymistä, pantakoon hänet kärsimään rangaistuksensa jäljellä oleva osa.

Siitä, ettei mielisairasta, vaikeasti sairaana olevaa tai raskaana olevaa naista ole pantava rangaistustaan kärsimään, ennenkuin hän on parantunut tai synnytys ja siitä toipuminen tapahtunut, on säädetty saman pykälän 4 ja 5 momentissa.

Mutta jos kuuleminen on tapahtunut asiassa, jossa hän itse on tutkittavana, on tällainen määräys annettava vasta päätöksen yhteydessä, paitsi jos vangin rangaistusaika päättyy sitä ennen, jolloin määräys on annettava jutun viimeisen sitä ennen tapahtuvan käsittelyn yhteydessä.[16] Pidennyksen voi aiheuttaa myöskin heikkona sairaana olevan läheisen omaisen tapaaminen tai hautaan saattaminen, johon oikeusministeriölle on annettu valta myöntää lupa. Viimeksimainituissa tapauksissa oikeusministeriön asiana on määrätä, onko tähän käytetty aika kokonaan tai osaksi luettava rangaistusajaksi.[17] Sellainen valta on oikeusministeriöllä yleensä sellaisten täytäntöönpanon keskeytysten suhteen, jotka ovat tapahtuneet vangin syyttä.[18] Pidennyksen rangaistusaikaan aikaansaa myöskin karkaaminen, kun aikaa sen päivän alusta, jolloin vanki karkasi, sen päivän loppuun, jolloin hän rangaistuslaitokseen palaa, ei lain nimenomaisen määräyksen mukaan ole luettava hänelle rangaistusajaksi.[19]

Pidennyksen rangaistusaikaan voi aiheuttaa myöskin se kuritus, jolla rangaistuslaitoksen johtaja neuvoteltuaan jonkun rangaistuslaitoksen johtokunnan jäsenen tai paikalle kutsutun uskotun miehen kanssa tai rangaistuslaitoksen johtokunta ojentaa vankia, joka laiskuudella, tottelemattomuudella tahi uppiniskaisuudella itse rikkoo tahi koettaa vietellä toista rikkomaan vankilan järjestystä taikka tekee rangaistuslaitoksessa rikoksen, jonka saa sakolla sovittaa. Effektiivisimmät kuritusmuodot ovat valoisaan yksinäishuoneeseen sulkeminen ja rangaistusselliin määrääminen. Valoisaan yksinäishuoneeseen, jonka käyttämisen suhteen laissa ei ole muuta rajoitusta asetettu, kuin että työttömyyteen sinne suljettua vankia ei ole lupa määrätä pidemmäksi ajaksi kuin kahdeksikymmeneksi vuorokaudeksi, voidaan sulkea määräajaksi tai epämääräiseksi ajaksi. Viimeksimainitussa tapauksessa johtokunnan asiana on päättää, milloin sellainen kuritus on lakkaava. Rangaistusselliin, jossa vietettyä aikaa

[16] Asetuksen 2 luv. 3 §:n 2 mom.

[17] Asetuksen 2 luv. 3 §:n 4 mom. laissa 19 p:ltä toukok. 1944.

[18] Asetuksen 2 luv. 3 §:n 3 mom. Ks. käytännön suhteen tapauksia, jotka on esitetty oikeusasiamiehen kertom. v. 1941 s. 18 ja v. 1943 s. 12 s.

[19] Asetuksen 2 luv. 3 §:n 5 mom.

ei lueta rangaistusajaksi, vanki voidaan määrätä enintään kahdeksikymmeneksi vuorokaudeksi. Kun vangin on kärsittävä se kuritus, joka hänelle on määrätty, loppuun, vaikka sitä ei ole voitu panna täytäntöön ennen rangaistusajan päättymistä, voi siitä aiheutua huomattava pidennys rangaistuslaitoksessa oloaikaan. Jottei pidennys tulisi kohtuuttoman suureksi, on laissa säädetty, että vankia ei kurituksen vuoksi saa pitää rangaistuslaitoksessa kauemmin kuin puolta tuomittua rangaistusaikaa vastaava aika ja enintään yhdeksänkymmentä päivää.[20]

Vanhentumisajan alkaminen voi lykkäytyä sen johdosta, että ehdonalaisen vapauden aikaa pidennetään tai että ehdonalainen vapaus julistetaan menetetyksi. Pidentäminen voi tulla kysymykseen muun syyn kuin uuden rikoksen johdosta, ja siitä antaa määräyksen oikeusministeriö.[21] Koeaikaa voi oikeusministeriö pidentää yhteensä enintään kahdella vuodella.[22] Jos ehdonalainen vapaus, jonka menettämisestä koeajalla tehdyn rikoksen johdosta antaa määräyksen tuomioistuin ja muun syyn ollessa menettämisen perusteena oikeusministeriö, on julistettu menetetyksi, on sellaisessa vapaudessa ollut pantava rangaistuslaitokseen kärsimään sitä rangaistusta, mikä oli jäljellä silloin, kun hänet vapaaksi päästettiin, kuitenkin vähintään kahdeksi kuukaudeksi. Jos rangaistuslaitoksessa kärsimättä oleva osa on kahta kuukautta lyhyempi, aiheuttaa ehdonalaisen vapauden menettäminen rangaistusajan pidentymisen.[23]

Nuorisovankilaan määrätyn vangin ehdonalaiseen vapauteen päästämisestä on erityisiä määräyksiä olemassa. Sellainen vanki on ehdonalaiseen vapauteen päästettävä ainoastaan, milloin sitä hänen

---

[20] Asetuksen 2 luv. 10 §, sellaisena kuin se on laissa 19 p:ltä toukok. 1944.

[21] Asetuksen 2 luv. 15 §:n 1 mom.

[22] Asetuksen 2 luv. 17 §:n 2 mom.

[23] Asetuksen 2 luv. 16 §:n 1 mom. Kun aikaisemmin oli epätietoisuutta olemassa siitä, voitiinko ehdonalainen vapaus julistaa menetetyksi vielä sen jälkeenkin, kun koeaika on umpeenkulunut, on 15 §:n 3 momentissa, sellaisena kuin mainittu lainkohta kuuluu laissa 19 p:ltä toukokuuta 1944, nimenomaan selitetty, ettei koeajan päättyminen ole siinä suhteessa esteenä. Sen seikan, että lainkohta jo aikaisemmassa muodossaan oli näin tulkittava, on *Jotuni* vakuuttavasti osoittanut. Ks. Vankeinhoito 1944 s. 42 ss.

kasvatuksensa ja kehityksensä kannalta on pidettävä suotavana. Kun muiden välitöntä vapausrangaistusta kärsivien vankien ehdonalaiseen vapauteen päästämisen ratkaisevat miltei yksinomaan muodolliset seikat, määrätyn rangaistuksen osan ja määrätyn rangaistusminimin kärsiminen sekä määrätyn, muodollisten näkökohtien mukaan määräytyvän pisteluvun saavuttaminen, on nuorisovankilavangin ehdonalaisen vapautumisen määrääväksi näkökohdaksi otettu suuremmassa määrässä aineellinen, nim. sellainen vangin individuaalisen kasvatuksen ja kehityksen huomioiva näkökohta. Nuorisovankilavangit voivat näin ollen useammin kuin muut rangaistusvangit joutua viettämään koko rangaistusaikansa vankilassa. Toiselta puolen vähentää niitä tapauksia, joissa nuorisovankilavanki joutuisi sovittamaan rangaistuksensa loppuun ehdonalaisessa vapaudessa, se seikka, että tällainen vanki voidaan myös lopullisesti nuorisovankilasta vapauttaa, jos sitä hänen individuaalisen kasvatuksensa ja kehityksensä kannalta on pidettävä suotavana, edellyttäen että yleisen tuomioistuimen tuomitseman rangaistuksen aika on päättynyt sekä edellytykset ehdonalaiseen vapauteen pääsemiselle ovat olemassa. Ehdonalaiseen vapauteen pääsemisen edellytyksenä on, että nuorisovankilavanki on kärsinyt rangaistustaan vähintään vuoden ja sovittanut siitä vähintään kolmanneksen, tähän luettuna se aika, jonka hänen rangaistusaikansa on nuorisovankilaan määräämisen vuoksi pidentynyt. Ehdonalaisen vapauden päättyminen, pidentyminen ja menettäminen määräytyvät muuten niiden normien mukaan, jotka rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 2 luvun säännösten mukaan siinä suhteessa ovat voimassa.[24]

Vaarallisista rikoksenuusijoista 27 p:nä toukok. 1932 annetun lain 11 §:n mukaan on pakkolaitoksessa pidettäväksi määrätyn katsottava kärsineen hänelle tuomitun vapausrangaistuksen, kun hän on ollut rangaistuslaitoksessa ja pakkolaitoksessa yhteensä sen ajan, joksi vapausrangaistusta on tuomittu. Kun sellainen vanki senkin jälkeen joutuu olemaan internoituna vähintään kolme vuotta ja ehdonalai-

[24] Asetuksen 5 luv. 9 §.

seen vapauteen päästyäänkin on vankilaoikeuden toimesta milloin tahansa palautettava pakkolaitokseen, jos hän ei noudata hänelle annettuja määräyksiä ja ohjeita ja senkautta tai muusta syystä osoittautuu yksityiselle tai yleiselle turvallisuudelle vaaralliseksi, ja myöskin tuomioistuimen toimesta sinne määrättävä, jos hän tekemästään uudesta rikoksesta tuomitaan vapausrangaistukseen, ei sellaista järjestelyä ole katsottu mahdolliseksi, että se aika, jona kärsitty rangaistus vaikuttaa uusimisen konstituoivasti, kokonaan tai osaksi kuluisi rangaistuksensa kärsineen ollessa internoituna tai ehdonalaisessa vapaudessa. Mainitun lain 14 §:n 2 momentissa on senvuoksi säädetty, että »jos pakkolaitoksessa pidetty tekee uuden rikoksen, laskettakoon rikoslain 6 luvun 5 §:ssä tarkoitettu viiden vuoden vanhentumisaika siitä päivästä, jolloin hän oli päässyt pakkolaitoksesta ehdottomasti vapaaksi». Kun pykälän 1 momentin mukaan ehdonalainen vapaus muuttuu ehdottomaksi vapaudeksi, ellei sitä viiden vuoden kuluessa peruuteta, lakkaa kärsityn rangaistuksen uusimisvaikutus, kun kymmenen vuotta on kulunut ehdonalaiseen vapauteen päästämisestä.

Kun ehdollisesti tuomittu rangaistus ehdollisesta rangaistustuomiosta annetun lain 7 §:n mukaan on rauennut, jos ehdollisesti tuomittu ei ole menettänyt oikeuttansa rangaistuksen lykkäytymiseen, jää sellainen rangaistus uusimisen edellytyksenä huomioitavien ulkopuolelle riippumatta siitä, onko koetusajan umpeenkuluminen tapahtunut säädetyn viisivuotiskauden sisä- vai ulkopuolella.

Jos aikaisemmin kärsitty on eri yksikkörangaistuksista yhdistetty, saattaa epätietoisuutta aiheuttaa tapaus, jossa joku yhdistettyyn rangaistukseen sisältyvistä yksikkörangaistuksista on aikaisemmin täydellisesti kärsitty. Se seikka, että rangaistus jostakin rikoksesta on loppuun kärsitty, ei aikaansaa, että rangaistus olisi jätettävä yhdistämättä, jos rikos on konkurrenssissa niiden muiden rikosten kanssa, joista johtuvat rangaistukset ovat muina yhdistämisyksikköinä, vaan se vaikuttaa vain sen, että kärsitty rangaistus on vähennettävä yhdistetystä rangaistuksesta. Tapaus herättää näet kysymyksen, onko

aikaisemmin täydellisesti kärsitty rangaistus katsottava uusimisen kannalta sovitetuksi silloin, kun se tosiasiallisesti on loppuun kärsitty, vai vasta silloin, kun se yhdistetty rangaistus, johon se on sisällytetty, on tullut täydellisesti kärsityksi. Asian valaisemiseksi otamme tähän erään esimerkin. A on 1/3 1941 tuomittu 4 kuukauden vankeusrangaistukseen, minkä rangaistuksen hän sovittaa loppuun 1/11 1941, 1/3 1942 8 kuukauden vankeusrangaistukseen, jonka hän kärsii täydellisesti samana vuonna, sekä 1/3 1943 samana vuonna tekemästään rikoksesta 6 luv. 2 §:n mukaisena rikoksenuusijana 8 kuukaudeksi kuritushuoneeseen. 1/7 1944 hänet tuomitaan rikoksesta, joka on tehty 1/2 1941, 8 kuukauden kuritushuonerangaistukseen, mikä rangaistus 1/3 1941 tuomitun 4 kuukauden vankeusrangaistuksen kanssa yhdistetään 10 kuukauden kuritushuonerangaistukseksi, josta kuitenkin määrätään vähennettäväksi kärsittyä neljän kuukauden vankeusrangaistusta vastaavat 3 kuukautta kuritushuonetta, joten A:n kärsittäväksi jää 7 kuukautta kuritushuonetta, minkä rangaistuksen hän rangaistuslaitoksessa täydellisesti sovittaa 1/5 1945. Jos A:n viimeksimainitun rangaistuksen loppuun kärsittyään olisi katsottava täydellisesti sovittaneen 1/3 1941 tuomitun vankeusrangaistuksen, johtuisi siitä, ettei A:ta voitaisikaan tuomita enää rangaistukseen uusijana, jos hänet nyt todettaisiin syypääksi esim. 1/2 1943 tehtyyn uusimisen konstituoivaan rikokseen, kun A:n olisi katsottava sitä ennen kärsineen vain 8 kk. vapausrangaistusta. Mutta jos, kuten mielestämme on oikein, A:n on yhä katsottava täysin kärsineen mainitun 4 kuukauden vankeusrangaistuksen 1/11 1941 huolimatta siitä, että rangaistus on joutunut ainesosaksi myöhemmin muodostettuun ja muulta osalta myöhemmin kärsittyyn vapausrangaistukseen, mitään estettä ei ole olemassa A:n käsittelemiselle uusijana myös hänen 1/2 1943 tekemästään rikoksesta. Mutta jos tälle kannalle asetutaan, johtuu siitä myöskin välttämättömästi, että uusimisvaikutuksen vanhenemisen aikaisemmin täysin kärsityn yksikkörangaistuksen osalta on katsottava alkaneen siitä päivästä, kun se on tullut loppuunkärsityksi, ja yhdistetyn rangaistuksen muun osan suhteen siitä päivästä, kun se on tullut täysin sovitetuksi. Näin ollen on mahdollista, että

uuden rikoksen tekemishetkellä ensiksimainitun uusimisvaikutus on lakannut, kun viimeksimainitun vielä on olemassa.[25]

Jos vapausrangaistukset, joita ei yhdistetä, joutuvat samanaikaisesti täytäntöön pantaviksi, on ne yhteenlaskettava, jotta yhtenäinen täytäntöönpano olisi mahdollinen.[26] Yhteenlaskettaessa on lievemmänlajiset rangaistukset muunnettava kovemmanlajisiksi. Jonkin rangaistuksista ollessa kuritushuonetta joutuvat sekä ehdottomasti tuomittu vankeusrangaistus että sakon muuntorangaistus kärsittäviksi kuritushuonerangaistuksena. Muuntorangaistukset ovat lain nimenomaisen määräyksen mukaan muihin yhteenlaskettuihin vapausrangaistuksiin nähden sikäli erilaisessa asemassa, että täytäntöönpanon on katsottava alkavan niiden sovittamisella. Rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 2 luvun 1 §:n 3 momentissa sanotaan näet: Jos välittömästi tuomittu vapausrangaistus ja sakkoa vastaava muuntorangaistus on laskettu yhteen, katsottakoon tuomitun ensin kärsivän sakkoa vastaavan muuntorangaistuksen ja vasta sen jälkeen välittömästi tuomitun vapausrangaistuksen. Muuntorangaistuksen uusimisvaikutuksen vanheneminen on laskettava siitä hetkestä, jolloin se on katsottava loppuunkärsityksi. Jos useampia muuntorangaistuksia on samanaikaisesti täytäntöönpantava, ei ole mahdollista määrätä, mikä niistä on aikaisemmin, mikä myöhemmin kärsitty, vaan ne on katsottava kaikki sovitetuiksi sinä hetkenä, kun tuomittu on kärsinyt niiden käsittämän yhteismäärän rangaistusta. Toisin on asianlaita, jos jokin muuntorangaistus tulee täytäntöön tuomitun alettua jo sovittaa yhteenlaskettua rangaistusta, johon sisältyy yksi tai useampia muuntorangaistuksia. Sellaisessa tapauksessa aiheuttaa uusi muuntorangaistus, ellei tuomittua vielä ole päästetty ehdonalaiseen vapauteen,[27] uuden yhteenlaskemisen. Tuomitun on

[25] Ks. puheenaolevassa suhteessa *Tyrni*, Vankeinhoito 1941 s. 8 s.

[26] Rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 2 luv. 1 §:n 3 mom.

[27] Muuntorangaistuksen tulo täytäntöönpanoon ei mainitun lainkohdan mukaan aiheuta uutta yhteenlaskemista, jos tuomittu jo »on päässyt vankilasta vapaaksi», t.s. päästetty ehdonalaiseen vapauteen. Säännöksestä johtuu, että muuntorangaistus voi joutua täytäntöönpantavaksi erikseen ehdonalaisen vapauden kestäessä. Sellainen tapaus, että vapausrangaistus joutuu kärsittäväksi erillisenä ehdonalaisen vapau-

edelläsiteeratun määräyksen mukaan uuteen yhteenlaskemiseen sisältyvistä rangaistuksista katsottava jälleen ensiksi kärsivän muuntorangaistuksen, mutta uuden muuntorangaistuksen mukaantulo ei voi muuttaa niiden muuntorangaistusten täydelleen kärsimisen hetkeä myöhemmäksi, joiden täytäntöönpano jo oli alkanut. Asia on tietysti aivan selvä, jos aikaisemmin täytäntöön tulleet muuntorangaistukset olivat jo täydellisesti sovitetut. Mutta siinäkin tapauksessa, että aikaisemmassa yhteenlaskemisessa syntyneeseen yhteisrangaistukseen, johon uudet täytäntöönpanoon saapuneet rangaistukset on liitettävä, sisältyy osittain kärsittyjä muuntorangaistuksia, lienee asianlaita sama, kun ei ole mitään syytä, mikä pakottaisi käsittelemään myöhemmin täytäntöön tullutta muuntorangaistusta aikaisemmin täytäntöönpanoon tulleitten kanssa samana ryhmänä.

Muiden yhteenlasketun rangaistuksen ainesosien kuin sakon muuntorangaistusten suhteen ei laissa ole mitään määräyksiä. Kun se aika, joka tuomitun on oltava ehdonalaisessa vapaudessa, määrätään kaikkien yhteenlaskemistoimitukseen sisältyvien vapausrangaistusten perusteella,[28] [29] muu johtopäätös ei liene mahdollinen, kuin

---

den aikana, ei ole ollut tuntematon tähänastisessakaan täytäntöönpanokäytännössä. Täytäntöönpanoasetuksen 2 luv. 15 §:n 2 mom. mukaan tulee sen oikeuden, joka tuomitsee ehdonalaisessa vapaudessa olevan uudesta rikoksesta, samalla määrätä, onko hän sen johdosta menettänyt sanotun vapauden vai ei. Jos menettämiseen ei tuomita, uusi rangaistus voi joko kokonaan tai osaksi joutua kärsittäväksi ehdonalaisen vapauden vielä kestäessä. Kun sen menettämiseen ei ole tuomittu, uuden rangaistuksen kärsiminen ei aiheuta muutosta sen kestämisaikaan. Samanlaisessa asemassa on ilmeisesti ehdonalaisen vapauden aikana erikseen täytäntöönpantava muuntorangaistus. Ks. *Honkasalo*, Lakimies 1940 s. 79 s.

[28] Rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 2 luv. 13 §:n 4 mom. kuuluu: Jos vapausrangaistukset on 1 §:n 33 momentin mukaan yhteenlaskettu, määräytyy vangin ehdonalaiseen vapauteen pääseminen rangaistusten yhteenlasketun ajan mukaan. Jos ehdonalaiseen vapauteen päästetty on uuden rikoksen johdosta menettänyt ehdonalaisen vapautensa, määräytyy hänen ehdonalaiseen vapauteen uudestaan pääsemisensä jäljelläolevan ja uudesta rikoksesta tuomitun rangaistuksen yhteenlasketun ajan mukaan.

Siteeratussa lainkohdassa tehdään ero rangaistusten välillä, jotka johtuvat ehdonalaisessa vapaudessa tehdyistä rikoksista, ja rangaistusten välillä, jotka johtuvat aikaisemmin tehdyistä rikoksista. Ensiksimainitut, mikäli ehdonalainen vapaus on julistettu menetetyksi, on liitettävä siihen jäännökseen, mikä yhteenlasketusta rangaistuksesta on vielä kärsimättä, ja uuden ehdonalaisen vapauden aika määrättävä näin saadun rangaistuskvantumin nojalla. Viimeksimainitut taas on yhteen-

että kukin näistä vapausrangaistuksista, muuntorangaistuksia lukuunottamatta, on katsottava loppuunkärsityksi vasta sitten, kun

---

laskettava sekä keskenään että mahdollisesti aikaisemmin yhteenlaskettujen rangaistusten kanssa ja ehdonalaisen vapauden aika määrättävä näiden kaikkien rangaistusten yhteismäärän perusteella.

Epätietoista on, voidaanko täytäntöönpanoon saapunut vapausrangaistus laskea yhteen entisten rangaistusten kanssa vielä senkin jälkeen, kun tuomittu on päästetty ehdonalaiseen vapauteen. Täytäntöönpanoasetuksen 2 luv. 1 §:n 3 mom. sanamuoto, jonka mukaan vain m u u n t o r a n g a i s t u k s e n yhteenlaskeminen aikaisemmin täytäntöönpanoon tulleitten yhteenlaskettujen rangaistusten kanssa riippuisi siitä, onko se saapunut täytäntöönpanoon, ennenkuin tuomittu on päästetty ehdonalaiseen vapauteen, tuntuisi puhuvan sen kannan puolesta, että muunlainen vapausrangaistus aiheuttaisi yhteenlaskemisen vielä ehdonalaisen vapauden kestäessä. Toisella kannalla on oikeuskansleri *Huttunen*, joka siinä suhteessa on lausunut: »Yhdenmukaisesti tämän kanssa on mielestäni ratkaistava kysymys siitä, milloin rangaistus, jota tuomittu on kärsimässä ehdonalaisessa vapaudessa, on otettava yhteenlaskettavaksi muun vapausrangaistuksen kanssa. Ellei tuomittua ole julistettu ehdonalaisen vapautensa menettäneeksi ja siis pantavaksi jälleen rangaistuslaitokseen kärsimään jäljellä olevaa osaa sanotusta rangaistuksestaan, ei se rangaistus voi olla täytäntöönpantavana eikä sitä, kun ehdonalaisen vapauden saa julistaa menetetyksi vain joko tuomioistuin tai oikeusministeriö, mutta ei missään tapauksessa vankilan johtaja, sen vuoksi voida lainkaan saada mukaan rangaistuksia yhteenlaskettaessa. Se rangaistus, mistä osa oli jäljellä vangin päästessä ehdonalaiseen vapauteen, voidaan ottaa yhteenlaskettavaksi ainoastaan, jos vanki on julistettu ehdonalaisen vapautensa menettäneeksi ja jäljellä oleva rangaistuksensa on määrätty pantavaksi täytäntöön. Ehdonalaisen vapauden menettämisen syy ei voi vaikuttaa asiaan, eikä myöskään se seikka, onko rikos, josta tuomittu rangaistus on täytäntöönpantavana, tapahtunut tuomitun ollessa ehdonalaisessa vapaudessa tai sitä ennen.» Ks. oikeuskanslerin kertomus v. 1942 s. 38. Siitä, millä kannalla oikeuskäytäntö kysymykseen tulleessa suhteessa on, emme ole voineet saada selkoa. Oikeuskanslerin mielipidettä vastaan puhuu se seikka, että uudet rangaistukset tultaisiin sen mukaan joko kokonaan tai osaksi täytäntöönpanemaan ehdonalaisen vapauden kestäessä, kun ei mitään ohjetta ole olemassa niiden täytäntöönpanon lykkääntymisestä koeajan päättymiseen asti. Tuomittu joutuisi kärsimään aikaisempaa yhteenlaskettua ja uutta rangaistustaan yhtäaikaa. Oikeuskanslerin koskettelemman muodollisen puolen suhteen voidaan taas huomauttaa, että ehdonalaisen vapauden tosiasiallinen jatkuminen joka tapauksessa uuden vapausrangaistuksen täytäntöönpanoontulon johdosta katkeaa, joten kysymys on vain siitä, katsotaanko sen rangaistuslaitoksessakin yhä jatkuvan. Pätevät syyt puhuvat näin ollen sen käsityskannan puolesta, että lainsäätäjä on tahtonut rajoittaa sen mahdollisuuden, että ehdonalainen vapaus jatkuu toista vapausrangaistusta rangaistuslaitoksessa kärsittäessä, vain sitä tapausta koskevaksi, että uusi täytäntöönpanoon saapuva rangaistus on sakon muuntorangaistus, joka muuhun vapausrangaistukseen nähden muutenkin on poikkeusasemassa.

[20] Jonkinlaiseen epätietoisuuteen antaa aihetta kysymys, onko ehdonalaisen vapauden aikaa yhteenlasketun rangaistuksen perusteella laskettaessa otettava huo-

niiden perusteella määrätty koeaika on umpeenkulunut.[30] Uusien

mioon myöskin yhteenlaskettuun rangaistukseen sisältyvät sakkojen muuntorangaistukset. Sanottua seikkaa käsittelevä rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 2 luv. 13 §:n 4 mom. kuuluu: Jos vapausrangaistukset on 1 §:n 3 momentin mukaan yhteenlaskettu, määräytyy vangin ehdonalaiseen vapauteen pääseminen rangaistusten yhteenlasketun ajan mukaan. Lainkohdan sanamuoto antaa aihetta käsitykselle, ettei eroa siinä suhteessa olisi muuntorangaistuksen ja ehdottomasti tuomitun vapausrangaistuksen välillä, joten ehdonalaisen vapauden ajan laskeminen tapahtuisi koko yhteenlasketun rangaistuksen perusteella siinäkin tapauksessa, että siihen sisältyy yksi tai useampi sakon muuntorangaistus. Tällä kannalla näyttää myöskin täytäntöönpanoviranomaisten käytäntö olevan.

Mainitun käsityskannan oikeellisuutta on kuitenkin syytä epäillä. Aikaisemmin tässä kirjoituksessa on viitattu oikeuskansleri *Huttusen* lausuntoon, jonka mukaan ehdonalaiseen vapauteen päästämistä koskevat säännökset laissa eivät ole sovellettavissa muuntorangaistuksiin, olkoonpa että niiden yhteenlaskettu määrä on kuutta kuukautta suurempi. Mainitun rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 2 luv. 13 §:n perusteena oleva ratio puhuu näin ollen sen käsityksen puolesta, ettei muuntorangaistuksilla edes yhteenlasketun rangaistuksen ainesosina pitäisi olla vaikutusta määrättävän ehdonalaisen vapauden aikaan. Tulkinnassa on otettava sitäpaitsi huomioon 2 luv. 1 §:n 3 momentin määräys, jonka mukaan tuomitun rangaistusten tultua yhteenlasketuiksi on katsottava ensin kärsivän sakkoa vastaavan muuntorangaistuksen. Jos ehdonalaisen vapauden aika määrättäisiin myös muuntorangaistuksen perusteella, olisi vaikeata ymmärtää, miten muuntorangaistus voitaisiin katsoa täydellisesti kärsityksi, ennenkuin se koeaika, jonka pituuteen myös muuntorangaistus on osaltaan vaikuttanut, on päättynyt. Käytäntö tuntuu menettelevän siten, että muuntorangaistus tai muuntorangaistukset ilmoitetaan täysin kärsityiksi, kun tuomittu on ollut niitä vastaavan ajan rangaistuslaitoksessa, joten mitään huomiota ei kiinnitetä siihen, että tuomittu joutuu kärsimään muuntorangaistusta myös ehdonalaisessa vapaudessa. Täysin kestämättömäksi tulee käytännön omaksuma kanta siinä tapauksessa, että tuomittu on päästettävä ehdonalaiseen vapauteen, ennenkuin hän on ollut rangaistuslaitoksessa muuntorangaistuksia vastaavan ajan. Ajatellaanpa tapausta, jossa tuomittu on ollut sovittamassa kolmea kuuden kuukauden muuntorangaistusta ja yhtä ehdottomasti tuomittua kuuden kuukauden vankeusrangaistusta, jotka ovat yhteenlasketut. Jos tuomittu päästetään harkinnanvaraiseen ehdonalaiseen vapauteen, kun puolet tai, lain mainitseimissa poikkeustapauksissa, kaksi kolmasosaa yhteenlasketusta rangaistuksesta on kärsitty, eivät muuntorangaistuksetkaan ole tulleet siihen mennessä täysin sovitetuiksi. Sellaisessa tapauksessa ei liene muuta ajankohtaa, joka voidaan ilmoittaa muuntorangaistusten loppuunkärsimishetkeksi, kuin koeajan umpeenkulumishetki.

[30] Edelläesittämäämme tulkintaa, että yhteenlaskettua rangaistusta, muuntorangaistusta koskevin poikkeuksin, on uusimisvaikutuksen vanhentumisen suhteen käsiteltävä kokonaisuutena, tukee se seikka, että sitä täytäntöönpanon vanhentumiseenkin nähden käsitellään kokonaisuutena. RL 8 luv. 7 §:n 3 momentissa säädetään näet: Jos rikoksen tekijä on tuomittu useampaan rangaistukseen, jotka niitä täytäntöön pantaessa on laskettu yhteen, määräytyköön täytäntöönpanon raukeaminen rangaistusten yhteenlasketun määrän mukaan.

yhteenlaskemisten vuoksi voi rangaistuksen täydelleen kärsimisen hetki näin ollen lykkääntyä yhä myöhemmäksi. Kaikkien niiden rangaistusten, jotka ovat ainesosina näissä yhteenlaskemisissa, uusimisvaikutuksen vanheneminen alkaa viimeksi määrätyn ehdonalaisen vapauden umpeenkulumisesta.

Jos rangaistusta ei ole loppuunkärsitty, vaan kärsiminen on keskeytynyt, voidaan kärsitty osa rangaistuksesta uusimisessa huomioida, vaikka kärsiminen kokonaisuudessaan lankeaa viisivuotiskauden ulkopuolelle. Kun ei rangaistusta ole loppuunkärsitty, ei uusimisvaikutuksen vanheneminen ole päässyt alkamaan. Kärsityn rangaistuksen uusimisvaikutus ei kuitenkaan kosketellussakaan tapauksessa ole rajaton. RL 8 luv. 7 §:n mukaan raukeaa oikeus panna rangaistus täytäntöön määräajassa siitä, kun tuomio sai lainvoiman. Saman luvun 8 §:ssä säädetään: Jos tuomion täytäntöönpano on alkanut 7 §:ssä sanotun ajan kuluessa, mutta keskeytynyt, on oikeus panna täytäntöön, mitä rangaistuksesta on jäljellä, kestävä samassa §:ssä säädetyn ajan, lukien siitä päivästä, jolloin täytäntöönpano keskeytyi, samaa päivää lukuun ottamatta. Kun ei enempi täytäntöönpano voi tulla kysymykseen, on rangaistus sovitetulta osalta katsottava loppuunkärsityksi. Ellei niin voitaisi katsoa olevan asianlaidan, jouduttaisiin siihen, ettei keskeytyneen rangaistuksen täytäntöönpanon uusimisen konstituoiva vaikutus raukeaisi koskaan, kun ei tuomittu enää voi kärsiä sitä osaa rangaistuksesta, mikä täytäntöönpanon vanhentumisen johdosta on rauennut.[31]

[31] *Jotuni* lausuu puheenaolevassa suhteessa: »On selvää, että jos rikoksentekijä on osittain kärsinyt rikoksesta tuomitun rangaistuksen ja rangaistuksesta jäljellä oleva osa on RL 8: 8:n nojalla rauennut, alkaa RL 6: 5:ssä säädetty uusimisen 5 vuoden vanhentumisaika juosta siitä päivästä, jolloin oikeus panna loppuosa rangaistuksesta täytäntöön raukesi. Muutenhan tultaisiin peräti omituisiin tuloksiin. Rikoksentekijä, joka on osittain kärsinyt rangaistuksen, mutta jolle tuomitusta rangaistuksesta osa on rauennut, ei voi, niinkauan kuin hän elää, täydelleen kärsiä k.o. rangaistusta, koska osa siitä on rauennut. Lainsäätäjän tarkoituksena ei kuitenkaan voi olla, että hän ei saisi koskaan nauttia hyväkseen RL 6: 5:n sääntöä uusimisen vanhenemisesta, vaan kaikkia hänen tekemiänsä rikoksia, tapahtuivatpa ne kuinka pitkän ajan perästä hyvänsä rangaistuksen täytäntöönpanon raukeamisesta, olisi aina pidettävä uusittuina, mikäli uusimisen muut edellytykset olisivat olemassa.» Poliisimies 1944 *s.* 82.

Voi sattua, että rangaistuksen täytäntöönpano ei päätykään juuri sinä päivänä kuin sen tuomion ja täytäntöönpanoa koskevien normien mukaan pitäisi päättymän. Rangaistustaan kärsivä on esim. voitu vapauttaa liian aikaisin rangaistuslaitoksesta, ehdonalaisen vapauden aika on voitu laskea liian lyhyeksi. Ellei erehdystä ole korjattu, lienee uusimisvaikutuksen vanhentumisaika luettava siitä hetkestä, jolloin rangaistus virallisten asiakirjain mukaan tuli loppuunkärsityksi. Kun ei rangaistusta asiakirjoista näkyvän päivän jälkeen tosiasiallisesti ole kärsitty, mikään muu päivä ei uusimisvaikutuksen vanhentumisajan alkamishetkenä voi tulla kysymykseen. Jos kärsimättä oleva osa rangaistuksesta on pantu täytäntöön myöhemmin, on täytäntöönpanon päättymishetki uusimisvaikutuksen vanhentumisen alkamisen suhteen määräävä.[32] Epätietoisempi on tapaus, jolloin täytäntöönpano on kestänyt liian kauan. Jos viimeksimainitussa tapauksessa, niinkuin usein on asianlaita, erehdys on tullut virkavirhettä tai oikaisun aikaansaamista koskevassa menettelyssä tai muulla tavoin auktoritatiivisesti todetuksi, lienee uusimisvaikutuksen vanheneminen luettava siitä päivästä, jolloin täytäntöönpanon olisi pitänyt loppua. Ellei auktoritatiivisesti ole todettu, että täytäntöönpano on kestänyt liian kauan, lienee uusimisen edellytyksiä arvioiva tuomioistuin virallisten asiakirjain merkintään sidottu. Kun ei täytäntöönpanon aika riipu yksinomaan tuomiosta, vaan myöskin täytäntöönpanoa koskevista vankeinhoitoviranomaisten ratkaisuista ja määräyksistä, puuttuu tuomioistuimelta useimmissa tapauksissa edellytykset täytäntöönpanon loppumisajan asiakirjoista poikkeavaan määräämiseen. Merkintä liian pitkään jatkuneesta täytäntöönpanosta saattaa olla syytetylle epäedullinen, kun on mahdollista, että uusi rikos on tehty sen päivän jälkeen, jolloin entisen rangaistuksen, jos sen aika olisi oikein määrätty, uusimisvaikutus olisi loppunut. Mutta ellei merkintään ole oikaisua asian-

[32] Ks. Rangaistusten täytäntöönpanoasetuksen 2 luv. 3 §:n 3 mom. Ks. oikeuskanslerin kertomus v. 1939 s. 34 s.

omaisessa järjestyksessä saatu, tuomioistuin ei voine häntä oikeuteensa auttaa.[33]

---

[33] Mahdollista on myös, että rangaistuksen täytäntöönpano tuomitun omasta syystä kestää kauemmin kuin tuomiossa on määrätty. Sellainen tapaus on selostettu oikeuskanslerin kertomuksessa v. 1934 s. 85. Kun tapaus on erittäin mielenkiintoinen, siteeraamme apulaisoikeuskansleri *Möller*in lausunnon tähän kokonaisuudessaan (kirje Turun lääninvankilan johtajalle jouluk. 31 p:ltä 1934 n:o 2334): Kirjeessä 5 päivältä viime syyskuuta olette esiintuonut, että — — — kihlakunnanoikeus oli 12 päivänä toukokuuta 1934 julistamallaan päätöksellä tuominnut lääninvankilassa säilytetyn kauppa-apulaisen E. V. T:n ammattimaisesta väkijuomain luvattomasta myynnistä kahdeksi vuodeksi vankeuteen ja — — —, oli T. lääninvankilassa tyytynyt mainittuun päätökseen ja alkanut kärsiä rangaistustaan. Lääninvankilaan oli kuitenkin 12 päivänä heinäkuuta 1934 saapunut Turun hovioikeuden 9 päivänä samaa kuuta T:n jutussa tekemään valitukseen antama päätös, jolla hovioikeus oli, muuttaen kihlakunnanoikeuden päätöstä, alentanut T:lle tuomitun rangaistuksen yhdeksi vuodeksi neljäksi kuukaudeksi vankeutta — — —. Tämän johdosta olette tiedustanut, oliko se aika, jonka T. oli alioikeuden päätöksen perusteella rangaistustaan kärsinyt, laskettava hänelle rangaistusajaksi, vai oliko T:n rangaistus luettava alkaneeksi vasta sinä päivänä, jona hovioikeuden päätös oli saapunut vankilaan — — —.

Vapausrangaistuksen täytäntöönpano edellyttää yleensä rangaistusten täytäntöönpanosta 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun asetuksen 2 luvun 1 §:n mukaan, että päätös on saanut lainvoiman. Ainoastaan siinä tapauksessa, että vapausrangaistukseen tuomittu on vangittuna ja tyytyy päätökseen, saa päätöksen hänen suostumuksellaan panna täytäntöön, vaikka joku toinen olisikin siitä valittanut. Rangaistusaika taas on luettava, kuten sanotun asetuksen 2 luvun 2 §:ssä on säädetty, alkaneeksi sinä päivänä, jona tuomittu saapui rangaistuslaitokseen, jos päätös silloin oli 1 §:n mukaan täytäntöönpanokelpoinen, mutta jos päätös vasta tuomitun ollessa laitoksessa tuli täytäntöönpanokelpoiseksi, sinä päivänä, jona tämä tapahtui. Edelläolevassa tapauksessa oli tosin kihlakunnanoikeuden puheenaoleva päätös, kun E. V. T. oli ilmoittanut vankilaviranomaisille tyytyvänsä siihen, ollut täytäntöönpanokelpoinen ja T. oli sentähden siirretty vankeusvankien luokkaan. Mutta kun T. sittemmin oli asiamiehen kautta valittanut samasta päätöksestä ja valitus hovioikeudessa, jossa T:n tyytymisestä päätökseen ilmeisesti ei ole ollut tietoa, oli otettu tutkittavaksi, olivat tuomion täytäntöönpanokelpoisuuden edellytykset kuitenkin itse asiassa puuttuneet ja täytäntöönpano vankilaviranomaisten tietämättä ollut vailla laillista perustaa, mikä asiaintila oli aiheutunut T:n omasta menettelystä. Näin ollen ei mielestäni täytäntöönpanon voida katsoa alkaneen, ennenkuin edellämainittu hovioikeuden valitukseen 9 päivänä heinäkuuta 1934 annettu päätös, johon oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 4 §:n mukaan ei saanut hakea muutosta, oli saapunut vankilaan, jolloin täytäntöönpanoon laillisesti voitiin ryhtyä. — Lääninvankilasta saadun tiedon mukaan on E. V. T:n rangaistusaika laskettu alkaneeksi 12 p:stä heinäk. 1934.

Matti Aura

Kylätierasitus ja kysymys sen tasoittamisesta

Eräs itsenäisyysaikamme ensimmäisiä ja huomattavimpia muutoksia hallinnon alalla oli se, joka, pitkäaikaisen valmistelun ja kehityksen tuloksena, saatiin aikaan teiden tekemisestä ja kunnossapidosta maalla lokak. 11 p:nä 1918 annetulla lailla ja siihen liittyvällä huhtik. 9 p:nä 1920 annetulla tieasetuksella. Näillä järjestettiin tienpitorasitus aivan uuden järjestelmän mukaan. Aikaisemmin olivat ainoastaan manttaaliinpannun maan omistajat ja haltijat olleet velvolliset pitämään yleisiä teitä. V:n 1883 tieasetuksella tämä velvollisuus oli ulotettu myös manttaalia vailla oleviin tiloihin, verollepantuihin torppiin ja ulkopalstoihin, kruununpuistoihin sekä teollisuuslaitoksiin maalla, niinkuin sahoihin, myllyihin, polttimoihin ym. Maanteiden tekeminen ja kunnossapitäminen oli toimitettava tientekolahkoittain. Tällaisena lahkona oli maalla säännön mukaan käräjäkunta, mutta voi sinä olla myöskin erityinen kunta tai käräjäkuntaa suurempikin alue. Kuhunkin tientekolahkoon kuuluvien maanomistajain ja -haltijain oli luonnossa pidettävä huolta lahkon alueella olevien maanteiden kunnossapidosta manttaalin mukaan toimitetun tiejaon perusteellä, mutta teollisuuslaitokset ottivat osaa tienpitokustannuksiin rahasuorituksin.

Eri asemassa olivat kylätiet. Niiden tekemiseen ja kunnossa pitämiseen tuli ottaa osaa, ei tientekolahkon kaikkien tienpitovelvollisten, vaan ainoastaan niiden maanomistajain ja -haltijain sekä teollisuus-

laitosten, jotka tietä käyttivät, ja rasitus jakautui niiden kesken osin manttaalin, osin kullakin tiestä olevan hyödyn mukaan. Kylätierasitus oli siis 1883 v:n asetuksessa järjestetty intressiperiaatteen mukaan, jota tällöin vielä sovellettiin sen alkuperäisessä muodossa: määräävänä tienpitovelvollisuudelle ei ollut tien henkilökohtainen eikä myöskään tilapäinen käyttäminen, vaan sen pysyväinen hyöty ja tarpeellisuus tietyille kiinteistöille, joiden veroisina pidettiin myös teollisuuslaitoksia. Kylätien pitämisen velvollisuudella oli siis tiestä välittömästi hyötyviin kiinteistöihin kohdistuvan reaalirasituksen luonne.

V:n 1918 tieuudistus tiesi ennen kaikkea sitä, että 1921 vuoden alusta alkaen tierasitus **maanteihin** nähden siirrettiin maataloudelta ja teollisuudelta valtion kannettavaksi. Näin tulivat maanteistä johtuvan tierasituksen kantajina viime kädessä olemaan maamme — siis kaupunkienkin — kaikki veronmaksajat tulojensa mukaan. Tiekunnalliset tientekolahkot lakkasivat olemasta.

Mainitulla tielailla valtio otti vastatakseen pääasiallisesti vain maantielaitoksen kustannuspuolesta. Mikäli valtioneuvosto jostakin syystä ei ollut määrännyt, että jokin maantie tai sen osa oli rakennettava tai kunnossapidettävä tie- ja vesirakennushallituksen toimesta, kuului maantietöiden suorittaminen maalaiskunnille, kullekin omalla alueellaan; näiden tuli valitsemiensa, mutta valtion varoilla palkattujen tielautakuntien kautta toimituttaa maanteiden rakentaminen ja kunnossapitäminen säännön mukaan urakalla. Vasta toukok. 3 p:nä 1927 annetulla tielailla, joka eräin muutoksin on edelleen voimassa, siirrettiin myöskin maanteiden hoito kokonaisuudessaan valtion omille viranomaisille.

V:n 1918 tielakia sovellettaessa julistettiin tuon lain mukaisiksi valtion maanteiksi vain kulkuyhteydelle tärkeimmät ns. valtatiet eli kaikkiaan noin 23.831 km teitä. Niitä ennen v. 1921 maanteinä kunnossapidettyjä teitä, jotka näin jäivät valtion teiksi määräämättä ja toistaiseksi hoitoa vaille, oli huomattava määrä, eli yhteensä noin 6.800 km. Mikäli nämä tiet vastasivat maanteille 1927 v:n tielain

mukaan asetettavia vaatimuksia, ne toukok. 3 p:nä 1927 asiasta annetun erikoislain mukaan oli otettava maanteinä valtion hoitoon.

Niinkuin edellä sanotusta lienee käynyt selville, niin 1918 ja 1927 toimeenpannun tielaitoksemme valtiollistamisen ulkopuolelle jäivät kylätiet eli, niinkuin niitä kutsuttiin 1918 v:n tielaissa, paikallistiet.

V. 1918 annetun tielain mukaan velvollisuus pitää kylätietä, s.o. sellaista tietä, »joka lähtee kylästä tai välittää kulkuyhteyttä kyläin kesken taikka muuten on paikallisten olojen vaatima», oli kuuluva kunkin tien osakkaille; nämä muodostivat tiekunnallisen yhtymän, tiekunnan. Kylätiekunnan piirissä ilmeni uuden lain tarkoittama tierasituksen tasoitus siinä, että tien osakkaiksi voitiin määrätä kaikki ne, »jotka sellaista tietä tarvitsevat tai siitä hyötyvät», riippumatta siitä, olivatko nämä maan tai teollisuuslaitosten omistajia tai haltijoita vai eivät. Tienpitovelvollisuuden luonne reaalirasituksena siis lakkasi, mutta muutoin hyötyperiaate säilyi. Osallisuus tierasitukseen tienpitovelvollisten kesken oli määräytyvä tieyksikköjen luvun mukaan.

Tieyksiköt oli tieosakasten kokouksen vuosittain pantava kullekin osakkaalle »hänen paikallistien piiristä saamansa vuositulon ynnä hänelle tiestä arvioidun hyödyn perustuksella». Ikäänkuin mahdollisuuden avaamiseen jatkuvalle kehitykselle kylätierasituksen tasoittamiseksi kahta eri linjaa pitkin lakiin oli otettu säännöksiä, toisaalta siitä, että kunta voi erityisellä päätöksellä ottaa paikallistien alueellaan rakentaakseen tai kunnossapitääkseen kunnan yhteisiin tarpeisiin kannetuilla varoilla (kunnantie), toisaalta taas siitä, että missä maanteitä puuttui tai asianhaarat muutoin vaativat, oli kylätieden tekemistä ja kunnossapitoa, harkinnan mukaan, avustettava valtion apurahalla.

V:n 1927 tielain mukaan kuntien pidettävikseen ottamat kunnantiet muodostavat erityisen yleisten teiden ryhmän.

Mitä tulee velvollisuuteen ottaa osaa kylätierasitukseen, viimeksi mainitun tielain säännökset ovat vielä täydelleen intressiperiaatteen kannalla. Tämän lain mukaan (54 §) velvolliset kylätietä tekemään ja kunnossapitämään ovat kaikki, jotka käyttävät sitä säännöllisesti

ajotienä tai siitä muutoin hyötyvät. Mainittua hyötyä arvosteltaessa on otettava huomioon tien käyttö ja tien vaikutuspiiriin kuuluvan maan pinta-ala. Lailla toukokuun 26 p:ltä 1944 on tielain mainittua säännöstä muuttamalla tieintressenttien piiriä vielä jonkin verran laajennettu. Tienpitovelvollisia tämän mukaan ovat liikkeen, elinkeinon tai ammatin harjoittajat, joiden toimipaikka on tien vaikutuspiirssä, ei ainoastaan omakohtaisten, vaan myös niiden ajojen perusteella, joita tiellä suorittavat ne heidän asiakkaansa, jotka eivät ole tientekovelvollisia. Periaatteelliselta kannalta tärkeämpi on se mainittuun lainmuutokseen sisältyvä uutuus, että myöskin tilapäinen tien käyttäjä, jos hän huomattavasti lisää tien kulumista, on velvollinen osallistumaan tiekustannuksiin.

Tielaitoksemme tähänastisen kehityksen tuloksena maassamme on nykyään, niinkuin edellä esitetystä selviää, kolmenlaisia yleisiä teitä, nim. valtion pidettävät maantiet, kunnalliset kunnantiet ja yksityisten tieosakkaiden pidettävät kylätiet. Sen aineiston perusteella, jonka pääjohtaja Ahlan johdolla toiminut tiekomitea aikoinaan hankki lääninhallitusten ja nimismiesten välityksellä, esitetään alla olevassa yhdistelmässä tietoja siitä, kuinka paljon kuhunkin ryhmään kuuluvia teitä, lääneittäin ryhmiteltyinä, meillä oli 1936 v:n lopulla:

Lääni	Yleisiä teitä km	Maanteitä km	Kunnanteitä km	Kyläteitä km
Uudenmaan l.	4.993,64	2.124,74	131,4	2.737,5
Turun ja Porin l. ..	8.262,82	3.421,62	375,3	4.465,9
Hämeen l.	6.938,82	3.160,52	74,8	3.703,5
Viipurin l.	9.354,92	4.476,22	492,7	4.386,0
Mikkelin l.	4.471,83	2.312,43	220,9	1.938,5
Kuopion l.	8.109,47	4.372.07	732,0	3.005,4
Vaasan l.	9.986,60	5.283,10	593,3	4.110,2
Oulun l.	12.129,82	7.480,22	494,6	4.155,0
Yhteensä	64.247,92	32.630,92	3.115,0	28.502,0

Niinkuin taulukosta näkyy, kunnanteitä oli maassamme mainittuna ajankohtana vain 3.115 km. Syynä siihen, että kunnanteiden

merkitys tiestössämme on jäänyt näin vähäiseksi, on tietenkin se seikka, että nykyisen lain mukaan kuntia ei voida pakottaa vastoin tahtoaan kunnanteiden perustamiseen. Tienpidosta aiheutuvien menojen ja muun rasituksen pelosta kunnat yleensä ovat olleet haluttomia ottamaan hoitoonsa yleisiä teitä. Niinpä 1936 v:n tilaston mukaan maan 537 kunnasta ainoastaan 176 kunnassa oli kunnanteitä. Viimeksi mainituissa kunnissa kunnanteiden pituus on hyvin erilainen. Tällöin on pantava merkille, että on sellaisiakin kuntia, joissa kaikki kylätiet on otettu kunnan huostaan (esim. Ilmajoella 119,6 km), toisissa ainakin suurin osa niistä (esim. Vähäkyrö ja Nilsiä). Mutta yleensä kunnat ovat, niinkuin sanottu, jättäneet kylätiet — sellaisetkin, joilla ilmeisesti on yleinen merkitys kunnankeskisessä liikenteessä ja jotka niin ollen ovat luonteeltaan kunnanteitä (1927 v:n tielain 3 §) — niiden maanomistajien ja muiden paikallistien asukkaiden pidettäviksi, jotka asianomaisen tien varrella tai sen läheisyydessä asuen välittömimmin käyttävät ja tarvitsevat noita teitä.

Aivan toinen asema kuin kunnanteillä merkitykseensä nähden tieverkostossamme on taulukkomme mukaan kyläteillä. Näiden yhteenlaskettu pituus 1936 v:n lopussa oli kokonaista 28.502 km. Prosentein ilmaistuna oli yleisistä teistämme mainittuna vuonna kyläteitä 44,3. Niinkuin nämä luvut osoittavat, on kylätieosakkaiden, joita tiekomitean julkaisemien tietojen mukaan mainittuna ajankohtana oli koko maassa yhteensä 165.281, pidettävä kunnossa suhteellisen suurta osaa tiestöömme kuuluvista yleisistä teistä. Joudutaan kysymään, onko tämä asiaintila tyydyttävä ja edelleen säilytettävä. Eikö oikeus ja kohtuus vaatisi, että tämä rasitus olisi tasattava ja jaettava laajempien veronmaksajapiirien kannettavaksi?

Intressiperiaatteen jäykän soveltamisen kohtuuttomuus on tavallaan myönnetty jo 1918 ja 1927 v:n tielaeissa, niissä kun on toisaalta annettu kunnille oikeus ottaa hoitoonsa kyläteitä, toisaalta taas säädetty, että kunnan- ja kyläteiden pitoa voitiin harkinnan mukaan avustaa valtion varoilla. Täten kyläteidenkin pito oli tunnustettu sellaiseksi yleiseksi intressiksi, jota voitiin edistää kuntien ja valtion varoilla. Tätä uutta periaatetta on sitten kehitetty edelleen toukok.

21 p:nä 1937 annetulla lailla niistä perusteista, joiden mukaan valtionavustusta kunnan- ja kyläteiden kunnossapitoa varten on annettava. Tämän lain mukaan myönnetään kunnan- ja kyläteiden kunnossapitoon, aivan vähämerkityksisiä teitä lukuunottamatta, valtionavustusta sitä varten osoitettujen määrärahojen puitteissa. Perusavustus on kyläteille Pohjois-Suomessa ja Karjalan rajaseuduilla enintään 40 % ja muualla Suomessa enintään 30 % hyväksytyistä kustannuksista. Avustuksen määrää voidaan kuitenkin korottaa kyläteille, joilla kauttakulkuliikenne on erikoisen suuri, sekä kyläteille, joiden osakasten lukumäärä tien pituuteen verraten on vähäinen, niin myös sellaisille kyläteille, joiden osakasten enemmistö on erikoisen vähävaraista, kullakin edellä mainitulla perusteella erikseen enintään 10 %:lla. Vastaavat avustusprosentit kunnanteiden osalta ovat 50, 40 ja 15. Valtio on myös ryhtynyt antamaan taloudellista avustusta kunnille ja kyläteiden osakkaille teiden rakentamiseen ja parantamiseen. Vuosina ennen sotia oli täten kylä- ja kunnanteiden avustuksiin valtion menoarviossa varattu 30 miljoonan markan määräraha vuosittain. V. 1944 on mainittujen teiden kunnossapidon avustuksiin ollut varattuna 17.983.835 mk, avustettavien teiden pituuden ollessa 17.282 km ja niiden kunnossapidon kustannusten noustessa arviolta yht. 36.592.585 mk:aan.

Kun valtio on ottanut kantaakseen tällaisen osan kylätiemenoista, on saatu aikaan huomattava lievennys ja tasoitus kylätierasitukseen. On kuitenkin huomattava, että tämän avustustoiminnan laajuus on riippuvainen kunakin vuonna tarkoitukseen varattujen määrärahojen suuruudesta. Kysymys puheena olevan rasituksen tasoittamisesta ei ole tullut lopullisesti ratkaistuksi tällä avustusjärjestelmällä. Kysymys on viime vuosina useita kertoja ollut esillä eduskunnassa ja hallituksessa ja on nykyään virallisen selvittelyn alaisena.

V:n 1940 valtiopäivillä V. Kalliokoski ym. tekivät toivomusaloitteen kunnan- ja kyläteiden rakentamisesta ja kunnossapitämisestä johtuvan rasituksen siirtämisestä valtion kannettavaksi. Aloitteessa mm. huomautettiin, miten tienpidosta aiheutuvan suuren rasituksen jakautumisessa oli paljon kohtuuttomuutta. Laajat kansalaispiirit

olivat vapautuneet tierasituksesta saaden kuitenkin nauttia tieverkostomme tarjoamia etuja toisten kansalaisten ollessa pakotettuja kantamaan suuria rasituksia päästäkseen yhteyteen yleisten teiden kanssa. Tämä kohtuuttomuus ei tulisi korjatuksi, ennenkuin päästiin siihen, että valtio otti rakentaakseen ja ylläpitääkseen kaikki yleisluontoiset, siis sellaiset tiet, joiden käyttäminen oli kaikille kansalaisille luvallista, tai että tällaisten teiden rakentamista ja kunnossapitoa tuettiin siksi suurilla valtion avustuksilla, että teiden osakkaat vapautettiin tierasituksista. Oli laadittava ohjelma kunnan- ja kyläteiden pidosta johtuvan rasituksen siirtämisestä valtiolle. Ennen tämän ohjelman toteuttamista oli puheena olevaan tienpitoon annettavaa valtionapua korotettava ja kaikki sellaiset kunnan- ja kylätiet kiireellisesti otettava valtion haltuun, joilla oli huomattava yleinen liikenne. Kulkulaitosvaliokunnan annettua aloitteen johdosta mietinnön eduskunta marrask. 5 p:nä 1940 päätti lausua toivomuksen, että hallitus, niin pian kuin valtion rahataloudellinen tila sallii, ryhtyisi toimenpiteisiin kunnan- ja kyläteiden rakentamisesta ja kunnossapitämisestä johtuvan rasituksen lieventämiseksi sekä, mikäli näillä teillä oli huomattava yleinen liikenne, niiden ottamiseksi valtion haltuun. Perusteluissa lausuttiin mm., kuinka jo aikaisemminkin oli kiinnitetty huomiota siihen ylivoimaiseen rasitukseen, joka maaseudun väestön ja erityisesti sen vähäväkisen osan oli kannettava, ollessaan pakotettu rakentamaan ja kunnossa pitämään teitä, jotka monessa tapauksessa palvelivat yhtä paljon yleistä kuin paikallistakin liikennettä. Myös oli huomautettu siitä, että määrätynlaiset kuljetukset, kuten esim. halko- ja muun puutavaran kuljetukset, olivat kyläteille johtaneet raskasta kuorma-autoliikennettä ja ettei tiekunta tästä ollut saanut mitään eri avustusta tien kunnossapitoon.

Hallituksessa oli tällä välin kysymys tielainsäädäntömme tarkistamisesta joutunut esille toistakin tietä, nim. edellä mainitun tiekomitean mietinnön käsittelemisen yhteydessä. Pitäen mainittua tarkistamista tarpeen vaatimana valtioneuvosto asetti erityisen neuvottelukunnan olemaan apuna kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriössä sanottua tarkistamistyötä suoritettaessa.

Tämän jälkeen asia vielä on tullut eduskunnassa esille toivomusaloitteen johdosta. Eduskunta päätti lokak. 24 p:nä 1944 lausua hallitukselle toivomuksen, että sellaiset kunnan- ja kylätiet, jotka ovat muodostuneet liikennepaikoille johtaviksi, huomattavasti liikennöidyiksi tuloteiksi tai jotka ovat maanteiden yhdysteinä, otettaisiin siinä kunnossa, missä ne vastaanotettaessa ovat, valtion haltuun maanteinä kunnossa pidettäviksi.

Viimeksi on tähän kysymykseen kiinnittänyt huomiota maataloustuottajain keskusliitto. Valtioneuvostolle jouluk. 2 p:nä 1944 toimittamassaan kirjelmässä keskusliitto mainitseminsa perustein esitti, että valtioneuvosto kiireellisesti ryhtyisi toimenpiteisiin paikallisteitä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi siten, että kylätierasitus saataisiin laajempien veronmaksajapiirien kannettavaksi.

Niinkuin edellä olevasta näkyy, tyytymättömyys sitä tapaa vastaan, jolla kyläteiden pitämisen rasitus nykyään on yhteiskunnassa jaettu, näyttää olevan jokseenkin yleinen varsinkin maaseudun väestön keskuudessa. Uudistusvaatimukset ja suunnitelmat tällä alalla menevät sangen pitkälle. Kysymyksessä on koko sen yleisen perusteen — intressiperiaatteen — hylkääminen, jonka lainsäädäntömme tällä alalla tähän asti on omaksunut. Tämä kysymys on taloudelliselta ja sosiaaliselta kannalta tärkeä, mutta sen oikeudellinenkin puoli on mielenkiintoinen.

Seuraavassa on tarkoitus tarkastella esillä olevaa lainsäädäntökysymystä pääasiallisesti siltä kannalta, onko intressiperiaate, jonka mukaan kyläteiden pitäminen maassamme on järjestetty, soveltuva nykyisiin oloihin, vai olisiko kylätienpito järjestettävä toiselle kannalle.

Ruotsin vallan aikana lausuttiin puheenaoleva periaate selvästi julki kunink. päätöksessä tammik. 8 p:ltä 1735. Siinä jaettiin tiet seuraaviin ryhmiin: 1. yleiset maantiet; 2. muut pienemmät tiet, jotka kulkivat kihlakuntain ja pitäjäin välillä, käräjäpaikkaan, kirkolle, myllylle, markkinapaikoille, merisatamiin sekä muihin tunnettuihin paikkoihin; sekä 3. »niin kutsutut kylätiet». Viimeksi mainituista

määrättiin, että »kyläteitä on ainoastaan niiden pidettävä kunnossa, jotka teitä käyttävät, niin ettei maata enään sillä ole rasitettava yhden tai toisen mukavuudeksi». Niinkuin näkyy, sääntö, että tienpitovelvollisuus kuului tien käyttäjille, on tässä nimenomaan rajoitettu koskemaan päätöksessä mainittujen teitten kolmatta ryhmää eli ns. kyläteitä. Mitä tässä tarkoitettiin viimeksi mainituilla teillä, sitä valaisee eräs toukok. 27 p:nä 1807 annettu kunink. päätös (Samling af de i Storfurstendömet Finland gällande och intill år 1856 utkomne Författningar — II s. 156). Asianomainen kihlakunnanoikeus oli velvoittanut A:n tilan omistajat panemaan kuntoon ja sitten kunnossapitämään K:n, H:n, T:n ja M:n tilojen ulospääsytien siltä osalta kuin tämä tie kulki A:n tilan maitten halki. Maaherra kuitenkin päätöksessään lausui, että »puheena oleva tie, joka kulki mainituilta neljältä tilalta maantielle, oli todellinen kylätie sanottuja tiloja varten; että 1735 v:n kunink. päätöksessä nimenomaan säädettiin, että kylätiet olivat niiden kunnossapidettävät, jotka niitä käyttivät, ja ettei maata enään saatu sillä rasittaa yhden tai toisen mukavuudeksi; sekä ettei siitä seikasta, että samojen tilojen asukkaiden oli pakko käyttää tätä tietä ulospääsytienä käräjille, kirkkoon ja myllyyn jne., millään tavoin johtunut velvollisuutta niille ottaa siihen osaa, joitten tilusten kautta tie kulki, koska siltä puuttui se yleinen ominaisuus, jota mainittu kunink. päätös tarkoitti». Näillä perusteilla maaherra selitti, että A:n tilan omistajat oli vapautettava kaikesta osanotosta tähän K:n, H:n, T:n ja M:n tilojen kylätiehen, joka oli viimeksi mainittujen tilojen omistajien yksin raivattava ja kunnossapidettävä, niinkuin sopivimmaksi katsoivat, myös A:n tilan tiluksien kohdalla niin leveänä kuin asetuksissa kyläteistä säädettiin. Tästä maaherran päätöksestä valitettiin kamarikollegioon, mutta valitus hylättiin; ja kuningas vahvisti kamarikollegion päätöksen.

Tässä siis selvin sanoin selitettiin, että 1735 v:n päätöksessä mainitut kylätiet olivat sellaisia tiettyjen, lukumäärältään rajoitettujen tilanomistajain omaa tarvetta palvelevia teitä, joiden pitäminen oli niiden käyttäjien yksityinen asia, mihin viranomaisilla ei ollut syytä sekaantua. Kylätiet mainitun päätöksen mielessä olivat siis yksi-

tyisiä teitä, vastakohtana saman päätöksen 1. ja 2. kohdassa mainituille teille, jotka olivat yleisiä. Tämä käsitys 1735 v:n päätöksen kyläteitä koskevan säännöksen sisällyksestä on sittemmin Ruotsissa vakaantunut, eikä siellä ole myöhemminkään sovellettu mainittuun säännökseen sisältyvää periaatetta muihin kuin yksityisiin teihin nähden. Yksityisiä teitä ovat kaikki ne tiet, jotka eivät ole yleisiä. Yleisiä teitä koskevassa Ruotsin lainsäädännössä on noudatettu kahta periaatetta, jotka meidän olojamme silmälläpitäen erityisesti on pantava merkille. Toisaalta siellä säännön mukaan yleiseltä tieltä on vaadittu, että se on tarpeellinen yleiselle liikenteelle, toisaalta taas yleisiä teitä ei ole ryhmitelty eri luokkiin tienpitovelvollisuuden perusteella. Niinpä Ruotsin 1891 v:n tielaissa yleisen tien käsite määrättiin siten, että sillä tarkoitettiin tietä, joka katsotaan yleiselle kulkuyhteydelle hyödylliseksi ja tarpeelliseksi. Yleisiin teihin luettiin maantiet ja paikallistiet (bygdevägar). Viimeksi mainittuihin kuuluivat mm. kihlakuntain- ja pitäjäinvälinen tie sekä yleiseltä tieltä kirkolle tai käräjäpaikalle vievä ja muu näihin verrattava tie. Mainitun lain mukaan yleisten teiden pitäminen kuului kunnallisille tienpitopiireille, ja näiden sisällä tienpitorasitus oli tasoitettu kaikkien vero-objektien kesken, kuitenkin noudattamalla määrättyä suhteellisuutta, niin että maatalouskiinteistöt edelleenkin olivat eniten rasitetut. Ruotsin 1934 v:n tielaissa luettiin paikallistietkin oikeudellisesti maanteihin ja yleisten teiden toisena ryhmänä mainittiin erämaantiet. Kun Ruotsissa 1944 v:n alusta alkaen tienpito kaikkiin maaseudun yleisiin teihin nähden on siirretty valtiolle, ei siellä nyt voimassa olevassa 1943 v:n tielaissa ole katsottu olevan syytä ylläpitää vaatimusta, että yleisen tien täytyy olla tarpeellinen yleiselle liikenteelle[1]; tie voidaan uuden lain mukaan perustaa yleiseksi paitsi milloin sitä pidetään tarpeellisena yleiselle kulkuyhteydelle, myöskin jos siitä katsotaan muutoin olevan huomattavaa yleistä hyötyä.

Aivan toisenlaisen laajuuden ja merkityksen kuin Ruotsissa sai,

[1] Tästä vaatimuksesta oli erämaanteihin nähden jo luovuttu niistä v. 1919 annetussa laissa.

yhteisestä lähtökohdasta huolimatta, intressiperiaatteen soveltaminen Suomessa. Tämä kehityssuuntien erilaisuus lienee yhteydessä sen tosiseikan kanssa, että Suomessa kylätiet, joilla, niinkuin olemme nähneet, 1735 v:n kunink. päätöksessä ja myöhemminkin Ruotsissa tarkoitettiin kylien ja tilojen yksityisiä lähtö- ja tuloteitä, selitettiin yleisiksi teiksi ja että kylätien käsite, josta meillä on ollut olemassa paljon epäselvyyttä, vähitellen sai maassamme toisen ja laajemman sisällyksen kuin mikä sillä oli ollut Ruotsin vallan aikaisissa säännöksissä ja erittäinkin 1735 v:n päätöksessä. Viimeksi mainitussa päätöksessä ilmituotu intressiperiaate tuli tämän muutoksen mukana ulotetuksi yksityisten teiden alalta Suomessa koskemaan myöskin koko sitä laajaa yleisten teiden ryhmää, jota täällä edelleen kutsutaan kyläteiden nimellä.

Merkkinä siitä kehityksestä, joka Suomessa johti kyläteiden lukemiseen yleisten teiden joukkoon, mainittakoon tässä keis. kirje hovioikeuksille lokak. 6 p:ltä 1851. Siinä mainittiin, miten Suomessa milloin yleiset tuomioistuimet, milloin taas lääninhallitukset käsittelivät riitoja, jotka koskivat kylään ja sieltä pois johtavien teiden, s.o. kyläteiden perustamista ja kunnossapitoa, ja tämän johdosta selitettiin, että RakK 25 luv. 1, 2 ja 8 §:n sekä muitten asiaa koskevien säännösten mukaisesti sellaiset asiat oli lääninhallituksissa ratkaistava joko välittömästi tai sittenkuin kihlakunnanoikeus oli antanut asiasta lausunnon. Voitaneen katsoa kirjeen perustuvan käsitykseen, että siinä mainitut tiet eivät olleet yksityisoikeuden alaan kuuluvia yksityisiä teitä.[2]

Siinä hallituksen ehdotuksessa asetukseksi teitten ja siltain teke-

[2] Sama epäselvyys siitä järjestyksestä, jossa kyläteitä koskevat asiat oli käsiteltävä, oli aikaisemmin vallinnut Ruotsissa. Edellä on jo mainittu, että se kylästä johtavaa lähtötietä koskeva asia, joka ratkaistiin kunink. päätöksellä toukok. 27 p:ltä 1807, oli, kihlakunnanoikeuden ensin annettua asiassa velvoittavan päätöksen, lopuksi käsitelty hallinnollisessa järjestyksessä. Puheena oleva kompetenssikysymys järjestettiin kunink. kirjeellä kammarikollegiolle huhtik. 17 p:ltä 1828 toiseen suuntaan kuin Suomessa. Siinä mainittiin, että mm. kylien ja myllyjen yksityisten lähtöteiden perustamista ja kunnossapitoa koskevat asiat oli toisinaan käsitelty hallinnollista tietä. Nyt määrättiin, että mainitut asiat oli, »då vägens beskaffenhet av allmän lands-, härads- och sockenväg således icke är i fråga», käsiteltävä ja ratkaistava »av domstolen i orten, såsom efter författningarna rätteligen dit hörande».

misestä ja kunnossapitämisestä Suomessa, joka annettiin 1867 vuoden valtiopäiville, jaettiin tiet kahteen lajiin, nim. maanteihin, jotka olivat tavarankuljetuksen kannalta yleisesti hyödylliset ja tarpeelliset, sekä kyläteihin, joista annettiin seuraava määritelmä: kylätie johtaa kylästä kylään tahi on tarpeellinen ainoastaan tiettyjen tilanhaltijain taikka muitten tientekovelvollisten yksityistä tarvetta varten. Asetusehdotuksen eräistä muista säännöksistä voitaneen päätellä, että tässä tarkoitettiin sellaisia kyläteitä, jotka olivat asianomaisen viranomaisen päätöksellä määrätyt kunnossapidettäviksi (till underhåll anbefallda byvägar). Tientekovelvollisuus kuului, intressiperiaatteen mukaisesti, tien käyttäjille.

Mainittua kylätiemääritelmää on verrattava 1883 v:n tieasetuksessa olevaan määritelmään: yksityisiä teitä ovat ne tiet, jotka yksityiset ovat omaa tarvettaan varten tehneet ja joita ei ole määrätty kunnossa pidettäviksi. Ratkaisevana tunnusmerkkinä, joka erotti kylätien yksityisestä tiestä, oli tämän asetuksen mukaan se seikka, oliko tie asianmukaisessa järjestyksessä määrätty kunnossa pidettäväksi vai ei.

V:n 1883 tieasetuksessa mainittiin, että maantiet olivat sellaisia teitä, jotka olivat kulkuyhteyden takia yleisesti tarpeelliset, kun taas kyläteitä olivat kaikki muut kunnossa pidettäviksi määrätyt vähäisemmat tiet. Tästäkin voitaisiin päätellä, että silloisen käsityksen mukaan kylätiet olivat sellaisia vähäpätöisiä teitä, jotka eivät olleet yleisen liikenteen kannalta tarpeen vaatimat, vaikka niiden pitäminen muusta syystä oli määrätty julkiseksi velvollisuudeksi ja nuo tiet luettiin yleisten teiden joukkoon. Tälle käsityskannalle kuvaavaa on se, mitä ehdotuksen tekemistä varten muutetuksi lainsäädännöksi tientekorasituksesta maalla v. 1898 asetettu komitea seuraavana vuonna ilmestyneessä mietinnössään lausui. Niitä teitä, jotka välittivät yleistä liikennettä maalla ennen v. 1883, olivat osittain maantiet eli yleiset maantiet, osittain kihlakunnan- ja pitäjäntiet. Nämä erilaiset tiet oli yhdistetty 1883 v:n asetuksessa yhdeksi ainoaksi luokaksi, nimittäin maanteiksi, joka siten tuli käsittämään myöskin entiset kihlakunnan- ja pitäjäntiet. Komitea ei hyväksynyt

sitä, että kylätiet mainitussa tieasetuksessa oli luettu yleisiksi teiksi. Puhetapa nim. vaati, »ettei mitään muita teitä merkitä yleisiksi kuin niitä, jotka todellakin yleistä tarvetta tyydyttävät. Että näin olisi sellaisten vanhempien teiden laita, jotka ainoastaan välittävät liikennettä yksityisten kylien tahi muiden vähempien naapuruskuntien kesken, ei voitane syystä väittää» (Komiteanmietintö 1899 n:o 4 s. 88). Tällä perusteella komitea ehdotti, että yleisten teiden joukosta erotettaisiin pois kylätiet, joilla ehdotuksessa tarkoitettiin »sellaista asianmukaisessa järjestyksessä ylläpidettäväksi määrättyä ajotietä, joka ei ole yleiselle liikenteelle tarpeellinen, vaan ainoastaan on yksityisten kylien tai kyläin osien lähtötienä tahi välittää liikennettä niiden kesken, tahi vie pellolle, niitylle ja muihin samanmoisiin paikkoihin». Komitean ehdotukset eivät johtaneet toimenpiteisiin.

Lähtien edellä kerrotuista vanhemmista käsitystavoista ja oloista, jolloin »kylätie» palveli vain »muutamien harvojen mukavuutta», on selitettävissä, että 1883 v:n tieasetuksessa, jossa kylätielaitos meillä sai varsinaisen oikeudellisen muodostelunsa, kyläteiden tekemiseen ja kunnossapitämiseen ei velvoitettu, niinkuin maanteihin nähden tapahtui, jotka tuon asetuksen mukaan, toisin kuin kylätiet, olivat yleisen kulkuyhteyden kannalta hyödylliset ja tarpeelliset, tientekolahkon kaikkia tientekovelvollisia, vaan 1735 v:n päätöksestä ilmenevän periaatteen mukaisesti ainoastaan ne niistä, jotka käyttivät kysymykseen tulevaa tietä. Kun siihen aikaan tientekovelvollisia olivat maanteihinkin nähden vain maanomistajat ja -haltijat sekä teollisuuslaitokset, ajateltiin senaikuisen kylätien tientekovelvolliset ennakolta tietyiksi, niiden lukumäärä rajoitetuksi, ja siten pidettiin mahdollisena, että ne kaikki voitiin määrätä tien osakkaiksi. Tällaisia tienkäyttäjiä olivat tietenkin ensi sijassa ne kiinteistöt ja teollisuuslaitokset, jotka sijaitsivat asianomaisen tien varrella tai sen lähettyvillä ja käyttivät sitä ulospääsytienä taikka muutoin. — Näillä edellytyksillä ja ottaen muutoinkin huomioon ajan olot kyläteiden pitämisen järjestäminen 1883 v:n tielainsäädännössä intressiperiaatteen mukaan tuntui hyvinkin oikeutetulta ja kohtuulliselta.

Yhtä vähän kuin 1883 v:n tieasetuksessa ei 1918 ja 1927 v:n tielaeissakaan aseteta kyläteille nimenomaista vaatimusta, että niiden pitää olla tarpeelliset yleiselle liikenteelle; eipä edes sanota, niinkuin mainituissa tielaeissa maanteihin nähden tehdään (1, vast. 2 §), että niiden on oltava yleisen tarpeen vaatimia. Voimassa olevan tielain sanamuodon mukaan (4 §) kyläteillä tarkoitetaan kesä- ja talviteitä, jotka välittävät kulkuyhteyttä kylien kesken tai johtavat kylästä maantielle tahi kunnantielle taikka jotka muutoin ovat ainoastaan paikallisten olojen vaatimia.[3] Yleisen tarpeen vastakohdaksi asetetaan siis paikallisten olojen tarve, jonka viimeksi mainitun niin ollen ei tarvitsisikaan olla yleinen.[4] Mutta jos näin on, niin missä kohden silloin kylätien tarkoitus eroaisi yksityisestä tiestä?[5] Yksityinen tie varsinaisessa mielessä ei tarkoita muuta kuin, niinkuin 1735 ja 1807 v:n kunink. päätöksissä jo mainittiin, tyydyttää yhden tai useamman, joka tapauksessa lukumäärältään rajoitettujen liikennöitsijäin tarvetta; tällainenkin tie saattanee olla »paikallisten olojen vaatima». Tässä valossa kylätie-käsite näyttääkin ristiriitaiselta; toisaalta sekin on yleinen tie (tielain 1 §:n 2 mom.), toisaalta taas se ei palvelisi mitään yleistä tarvetta tai tarkoitusta. Tämän ristiriidan tahtoi 1898 v:n tiekomitea, niinkuin olemme nähneet, ratkaista siten, että kylätieltä oli riistettävä yleisen tien luonne — tai ainakin nimi. Kun otetaan huomioon niitten teiden tosiasiallinen merkitys yleisen liikenteen kannalta, jotka nyt toimivat kyläteinä, on ilmeistä, että mainittu ratkaisu nykyään ei voi tulla kysymykseen kuin mahdollisesti eräisiin vähämerkityksisiin kyläteihin nähden, jotka ovat

[3] Samassa laissa (2 §) vaaditaan maanteiltä, että ne välittävät yleistä kulkuyhteyttä valtakunnan rajalle taikka kaupunkien, maalaiskuntien tai liikekeskusten välillä taikka tällaiselta tieltä läheiselle rautatieasemalle tahi yleiseen satamapaikkaan taikka muiden sellaisten paikkojen välillä, missä teiden katsotaan olevan yleisen tarpeen vaatimia.

[4] Vrt. tielain 70 §, jonka mukaan, kun on tehty ehdotus uuden maantien perustamisesta, on tutkittava, tulisiko oletettu liikenne tiellä olemaan yleistä vai ainoastaan paikallista laatua.

[5] Tilusteistä toukok. 3 p:nä 1927 annetun lain mukaan tilustiet ovat yksityisiä teitä maalla, joista yhdelle tai useammalle kiinteistölle on pysyväistä hyötyä kotiajotienä tai muuhun kiinteistön asianmukaisesta käyttämisestä johtuvaan tarkoitukseen.

liikenteelliseltä luonteeltaan yksityisteihin verrattavia. Mainittu ristiriita lieneekin selvitettävissä toista tietä. Tielainsäädännössämme lienee sanoja »yleinen kulkuyhteys», »yleinen liikenne» ja »yleinen tarve» käytetty liian suppeassa merkityksessä. Nykyaikaisen käsitystavan mukaan se käsite, jota mainitut sanat ilmaisevat, sekä paikallisen liikenteen, paikallisen tarpeen käsite eivät ole vastakkaisia, vaan, ainakin osittain, rinnakkaisia käsitteitä siten, että myöskin paikallinen liikenne voi olla yleistä. Tämän mukaan kyläteiden tarkoituksena olisi y l e i s e n p a i k a l l i s e n tai p a i k a l l i s e s t i y l e i s e n liikenteen tyydyttäminen, maantiet tyydyttävät paikallista laajempaa yleistä liikennetarvetta, kun taas yksityiset tiet tarkoittavat yksityisen liikenteen palvelemista. Sen osoittamiseksi, että voimassa olevaa tielakia on, sen epätarkasta sanonnasta huolimatta, tulkittava kerrotuin tavoin, mainittakoon tässä eräs oikeustapaus. Erään kylätien osakkaat olivat yksimielisesti päättäneet lakkauttaa tuon kylätien, koska suurin osa tien osakkaista oli lopettanut tien käyttämisen ja eronnut tiekunnasta ja jäljelle jääneitten tieosakasten lukumäärä niin ollen oli vähäinen. Lääninhallitus hylkäsi tämän lakkautuspäätöksen vahvistamista tarkoittavan hakemuksen. Korkein hallinto-oikeus päätöksellään jouluk. 5 p:ltä 1932 jätti lääninhallituksen päätöksen pysyväksi, koska tuo kylätie edelleenkin oli tarpeellinen y l e i s e n p a i k a l l i s e n liikenteen tyydyttämiseksi, ja niin ollen puuttui lailliset edellytykset tien lakkauttamiselle (KHO 1932 II 3281).

Olemme huomanneet, että siihen aikaan, jolloin intressiperiaate tuotiin 1883 v:n tieasetukseen, ei ollut selvää eroa kyläteiden ja yksityisten teiden välillä, mitä tulee niiden liikenteelliseen luonteeseen, mutta että nykyään on kylätieltäkin vaadittava, että se on tarpeellinen yleiselle (paikalliselle) liikenteelle.[6] Mutta muutoinkin on niissä edellytyksissä, joihin kylätielaitos meillä alkuaan perustui, sattunut muutoksia. Sen ohessa on huomattava, että siinä kylätielaitoksessa,

[6] Yleisen paikallisen kulkuyhteyden käsitteen olemassaolo on selvästi edellytetty tielain 3 §:ssä, sen mukaan kun kunnantieksi voidaan ottaa tie, jolla on »kunnankeskisessä liikenteessä yleinen merkitys».

joka nyt on olemassa vuosikymmenien kehityksen tuloksena, on eräitä säännöttömyyksiä.

Voitaneen pitää selvitettynä, että nykyisten kylätieden [7] joukossa on verraten useita sellaisia teitä, joilla on merkitystä paikallista laajemmallekin yleiselle liikenteelle ja joista hyöty tienkäyttämisen tai muussa muodossa tulee huomattavalta osalta muidenkin hyväksi kuin niiden, jotka tienosakkaina ovat kunnossapitovelvollisia. Tämän tilanteen syntymiseen ovat monet seikat saattaneet vaikuttaa. Yhtenä seikkana mainittakoon kylätien perustamisen helppous. Jos jonkin suunnitellun yleisen tien, joka saattoi täyttää maantie-edellytyksetkin, rakentamista maantieksi kohtasi vaikeuksia, esim. asianomaisen tientekolahkon tai — myöhempinä aikoina — valtion viranomaisten vastustuksen vuoksi, ei yleensä liene ollut estettä sille, että lääninhallitus määräsi tien kylätieksi, mikäli ne paikkakuntalaiset, jotka tietä kipeimmin tarvitsivat, suostuivat sen rakentamaan ja vastaisuudessa sellaisena kunnossapitämään. Tällainen uusi tiehankehan ei yleensä tuottanut ennen 1937 v:n valtionapulakia valtiolle mitään kustannuksia, ja valtion etujen mukaistakin yleensä oli, että uusia yleisiä teitä saatiin aikaan niin paljon kuin mahdollista. Niinkuin tästä näkyy, tientekovelvolliset voivat, vaikka lääninhallituksilla olikin kylätien perustamiseen nähden päätösvalta, itse huomattavalla tavalla vaikuttaa asian ratkaisuun. Ehkäpä tässä onkin ollut eräs kylätielaitoksen arvokkaimpia puolia: paikallisilla tien tarvitsijoilla on ollut melkoinen valta vaikuttaa heidän tientarpeensa tyydyttämiseen. Lain mukaan uuden kylätien osakkaat tosin v ö i d a a n velvoittaa vastoin tahtoaankin perustamaan sellainen tie. Käytännössä lienevät kuitenkin päättävät viranomaiset sangen varovasti käyttäneet hyväkseen tätä valtaansa. Yleensä voitaneen ehkä sanoa, että useimmat kyläteistämme ovat syntyneet tieosakkaiden omasta aloitteesta ja niiden enemmistön kannattaessa hanketta, ja että viranomaisten ta-

[7] Olemassa olevista teistä on nykyisen tielain mukaan (53 §) pidettävä kunnossa kyläteinä 1. tie, joka ennen 1918 v:n tielakia on määräty kylätieksi, 2. 1918 v:n tielain nojalla paikallistieksi julistettu tie sekä 3. 1927 v:n tielain mukaan kylätieksi määrätty tie.

holta siihen seikkaan kohdistuva kontrolli, että perustettava tie todella on tarkasti ottaen ollut kylätieluontoinen, on ollut verrattain heikko. Kun tämän lisäksi otetaan huomioon kylätie-käsitteen epämääräisyys, on kyläteiksi saattanut tulla määrätyksi teitä, joiden merkitys ja liikenteen luonne niillä paremmin olisi edellyttänyt toisissa tapauksissa maantietä, toisissa tapauksissa yksityistä tietä. Kylätiestömme on täten kasvanut nopeasti ja, verrattuna koko yleiseen tiestöömme, huomattavan laajaksi, niinkuin seuraavat numerot osoittavat: Suomessa oli v. 1898 maanteitä 25.023 ja kyläteitä 14.746 km, vastaavien numeroiden ollessa v. 1910 27.300 ja 16.560 km sekä v. 1936 32.630 ja 31.617 km, sisältyen viimeksi mainittuun lukuun 3.115 km kunnanteitä. Samalla kuitenkin kylätiestö on muodostunut, niinkuin näyttää, kirjavaksi ja epäyhtenäiseksi, mitä tulee tuohon tiestöön kuuluvien teiden asialliseen luonteeseen.

Eräässä tielaitoksemme kehityksen vaiheessa valtiovallan taholta on suorastaan koetettu vaikuttaa siihen, että kyläteiksi otettaisiin sellaisiakin teitä, joiden merkitys oli yleisempi, kuin kylätie-käsite oikeastaan edellyttää. Tarkoitamme huhtik. 9 p:nä 1920 ann. tieasetusta. Siinä säädettiin, että tie, joka ennen 1918 v:n tielain tulemista voimaan tammik. 1 p:nä 1921 oli maantienä, mutta jota tuon tielain 55 §:n mukaan ei ollut määrätty maantienä kunnossapidettäväksi valtion kustannuksella, oli lain tultua voimaan pidettävä kunnossa paikallistienä (s.o. kylätienä), ellei tietä lakkautettu. Tämän laillisuudeltaan epäilyttävän säännöksen mukaan oli siis kylätieksi otettava »isännätön» entinen maantie siihen katsomatta, oliko sillä vai ei niitä kylätien edellytyksiä, joista edellä on ollut puhe.

Kylätienä nykyään kunnossapidettävän tien luonne ja merkitys on voinut muuttua sen perustamisen jälkeen. Alkuaan tien tuottama hyöty on saattanut olla hyvinkin paikallisesti rajoittunut sen osakkaiden piiriin, mutta tielle on tunkeutunut yhä enemmän ja enemmän »vierasta» liikennettä. Niin on asianlaita, jos tielle on siirtynyt läpikulkevaa tai muutoin paikallista yleisempää liikennettä.

Voimme näin ollen todeta, että nykyään ylläpidetään kyläteinä sellaisiakin teitä, jotka täyttävät ne edellytykset, mitkä nykyisen

tielain mukaan (2 §) vaaditaan, jotta tie voidaan julistaa maantieksi. Mutta toisaalta on sellaisia teitä, joilla ei ollenkaan ole yleiseltä tieltä lain mukaan vaadittavia asiallisia edellytyksiä. Samoin lienee myös olemassa kunnanteitä, jotka ovat »maantieluontoisia». Yhteistä näille säännöttömyyksille on, että ne voidaan oikaista, jos tahdotaan, ilman lain muutosta, nykyisen tielain edellyttämillä hallinnollisilla toimenpiteillä. Tällöin on tietenkin kutakin tapausta käsiteltävä erikseen tehdyn hakemuksen pohjalta. Asiat, jotka koskevat kunnan- tai kylätien muuttamista maantieksi (tielain 71 §), ratkaisee ensimmäisenä ja viimeisenä asteena valtioneuvosto, soveltaen, mitä asian materiaaliseen puoleen tulee, tielain 2 §:ään sisältyvää säännöstä, verr. lain 3 tai 4 §:ään. Tosin tielain 2 §:n sanamuodon mukaan valtioneuvosto ainoastaan »voi», mutta ei ole velvollinen määräämään jonkin tien maantienä kunnossapidettäväksi, joten valtioneuvoston määräys viime kädessä riippuisi tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta. Epäilemättä onkin asianlaita näin, mitä tulee uusien maanteiden perustamiseen. Kenelläkään ei ole — eikä mielestämme tulekaan olla — lakiin perustuvaa o i k e u t t a vaatia, että valtion on rakennettava u u s i maantie. Asia saattaa kuitenkin olla toinen, kun on kysymys jo olemassa olevan kylä- tai kunnantien muuttamisesta maantieksi, siis siitä, onko jonkin määrätyn yleisen tien pitämisestä johtuva ja siis jo olemassa oleva rasitus voimassa olevan lain mukaan kuuluva valtiolle vai onko se jäävä edelleen tienosakkaille, vast. kunnalle. Kysymys on tärkeä ja mielenkiintoinen. Tielain 3 ja 4 §:ssä määritellään kunnan- ja kylätien asialliset edellytykset. Jos jo olemassa-olevan tien kohdalta havaitaan, että nuo edellytykset, esim. olojen muututtua, eivät enää ole olemassa, pitäisi asianomaisella tienpitäjällä olla o i k e u s vaatia, että se vapautetaan tienpitovelvollisuudestaan, t.s. että tien ominaisuus kunnan- tai kylätienä lakkautetaan.[8] Tällainen oikeus lieneekin tienpitäjällä selvästi olemassa siinä tapauksessa, että tie on joko koko-

[8] Asian tekee kuitenkin kunnanteiden osalta epäselväksi se seikka, että tielain 3 §:n mukaan kunta voi erityisestä syystä ottaa kunnossapidettäväkseen muunkin tien kuin siinä tarkoitetun.

naan tarpeeton tienä tai että se on muuttunut tilustien tai yksityisen kulkutien luontoiseksi tieksi. Päätöksen tällaisen tien lakkauttamisesta yleisenä tienä tekee hakemuksesta lääninhallitus, jonka päätöksestä saadaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (tielain 73 ja 76 §; tieasetun 68 §). Mutta jos kunta tai tiekunta vaatii vapauttamista tienpitovelvollisuudestaan sillä perusteella, että tie, joka tosin edelleen on tarpeellinen yleisenä tienä, on muuttunut maantien luontoiseksi, näyttää siltä, että sellaista vaatimusta nykyisen järjestyksen mukaan ei voida ajaa lääninhallituksessa tien lakkauttamista kunnan- tai kylätienä koskevana asiana, vaan ainoastaan hakemuksena tien m u u t t a m i s e s t a maantieksi.[9] Viimeksi mainittua laatua oleva hakemus on, niinkuin edellä mainittiin, käsiteltävä ja ratkaistava valtioneuvostossa, jonka päätöksestä ei ole valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä käsittelyjärjestys mielestämme ei ole tyydyttävä. Mutta valitusoikeuden puuttuminen ei kuitenkaan muuttane sitä tosiasiaa, että jos mainitunlaisessa hakemusasiassa luotettavasti on näytetty, että kunnan- tai kylätie, josta hakemuksessa on puhe, ei ole tielain 3. eikä 4 §:n mukainen, joten sen siirtäminen toisesta paikallisteiden ryhmästä toiseen ei ole mahdollinen, eikä tietä myöskään voida lakkauttaa yleisenä tienä, valtioneuvostolla lienee velvollisuus ottaa sellainen tie maantieksi.

Luotettavan selvityksen puuttuessa on tietenkin mahdotonta etukäteen varmuudella tietää, kuinka paljon niitä kunnan- ja kyläteitä on, jotka, sen mukaan kuin edellä on sanottu, voidaan jo nykyisen lain mukaan siirtää valtiolle maanteinä kunnossapidettäviksi. Ehkä jonkinlaisia viitteitä asiasta saadaan niistä tiedoista, jotka viimeksi toiminut tiekomitea aikoinaan on hankkinut paikallisten viranomaisten välityksellä. Näiden tietojen mukaan oli 1936 vuoden lopussa niiden paikallisteiden pituus koko maassa, jotka välittivät »tielain 2 §:ssä mainittua kulkuyhteyttä» eli siis maantieliikennettä, yhteensä kunnanteiden osalta 1.537 km ja kyläteiden osalta 7.704 km.

Siitä, kuinka paljon on sellaisia kunnan- ja kyläteitä, jotka eivät

[9] Jos tiepäätös on siten lainvastainen, että on edellytyksiä sen p u r k a m i s e e n, on päätöksen purkua tietenkin haettava korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

ole yleiselle — paikallisellekaan — liikenteelle tarpeelliset ja siis voitaisiin lakkauttaa yleisinä teinä, ei ole käytettävissä mitään suoranaisia tietoja. Mainittakoon tässä kuitenkin, että kun niitä kunnan- ja kyläteitä, joitten kunnossapitoon 1937 v:n lain perusteella myönnetään vuotuista avustusta, on, Viipurin lääni otettuna huomioon ennen sotaa vallinneiden olojen mukaan, yhteensä noin 21.000 km, meillä lienee ennen sotaa ollut olemassa ainakin noin 10.000 km paikallisteitä, jotka yleisen liikenteen kannalta ovat aivan vähämerkityksisiä. Näistä ehkäpä puolet saattaa olla sellaisia, että niiden siirtäminen yksityisten teiden joukkoon voisi tulla kysymykseen.

Mutta vaikka paikallisteiden piirissä toimitettaisiinkin edelläkosketellut karsinnat, jäisi kuitenkin varmasti senkin jälkeen olemaan huomattava määrä kyläteitä, jotka täyttävät tielain 3 ja 4 §:ssä mainitut edellytykset. Nämäkin tiet ovat yleisiä niinhyvin siinä mielessä, että ne ovat yleisen (paikallisen) liikenteen kannalta tarpeen vaatimia, kuin siinäkin suhteessa, että ne oikeudellisesti ovat avoinna yleiselle liikenteelle niin, että niitä saa käyttää kuka hyvänsä, eivätkä ainoastaan tieosakkaat, eikä niitä saa sulkea liikenteeltä kukaan muu kuin asianomainen viranomainen (tielain 85 §).

Näilläkin teillä harjoitetun liikenteen luonne ja merkitys on entisestään suuresti muuttunut, niin että kylätielaitosta nyt on tarkasteltava toiselta kannalta kuin aikaisemmin. Tieliikenne oli, kuten tunnettua, aikaisemmin hevosajoneuvoliikenteen vallitessa enemmän paikallista laadultaan, maanteilläkin. Automobiililiikenteen kehitys on aikaansaanut sen, että yleiset tiet nykyaikana saattavat välittää kulkuyhteyttä kaukana toisistaan olevien seutujen välillä. Ahtaan, asianomaisen tien »vaikutuspiirin» rajat ylittävää liikennettä — esim. linja- ja kuorma-autoliikenteen muodossa — on näin siirtynyt puheena olevillekin kyläteille. Ja varsin suuressa ja yhä enenevässä määrässä toimivat kylätiet pitkänmatkan liikenteen imuteinä. Näitä kyläteitä myöten maaseudun tuotteet, kuten maatalous- ja metsätuotteet, kuljetetaan liikekeskuksiin, ja niitä myöten toimitetaan liikekeskuksista kauppatavarat maaseutuväestölle, jne. Kyläteillä on myös tärkeä merkitys viljelyksen ja asutuksen leviämiselle syrjä-

seutuihin. Hyvien kyläteiden verkostolla on näin ollen tärkeä yhteiskunnallinenkin merkitys. Noiden teiden käytettävissä olo ja välitön hyöty niistä tulee mitä suurimmassa määrin sen paikallisen yhteisön hyväksi, jonka piirissä ne ovat. Niiden olemassaolo jossakin kunnassa epäilemättä on suureksi eduksi kunnan jäsenille, riippumatta siitä, käyttävätkö he välittömästi tietä vai eivät. On harvoja kunnallisia laitoksia, jotka vaikuttavat kunnan kehitykseen niin ratkaisevasti kuin siellä olevat hyvät yleiset tiet.

Tiekomitean v. 1939 julkaistussa mietinnössä esitettyjen nimismiesten ilmoituksiin perustuvien tietojen mukaan oli meillä 1936 v:n lopussa 15.301 km sellaisia kyläteitä, jotka välittivät »tielain 3 §:ssä mainittua kulkuyhteyttä» ja joilla siis asiallisesti katsoen oli kunnantien luonne. Nämä luvut näyttävät osoittavan, että kun nykyisten kyläteitten kokonaismäärästä erotetaan pois toisaalta »maantieluontoiset», toisaalta taas yksityisluontoiset tiet, jäävät jäljelle kylätiet, joilla sanotun lainkohdan sanontaa käyttäen yleensä on »kunnankeskisessä liikenteessä yleinen merkitys». Ja nykyisen tielain mukaan niiden yleisten teiden tekeminen ja kunnossapitäminen, joilla on lain 3 §:ssä mainitut ominaisudet, kuuluu kuntien toimialaan ja tehtäviin (73 §). Periaatteellisesti onkin tällaisten kunnantieluontoisten kyläteiden pitäminen katsottava sen kunnan, jonka alueella ne ovat, »yhteiseksi talous- ja järjestysasiaksi» (maalaiskuntain kunnallislain 1 §) eikä yksinomaan yksityisten tieintressenttien tehtäväksi.

Toisellakin tavalla tieliikenteen muuttunut luonne on järkyttänyt niitä edellytyksiä, jotka aikoinaan vaikuttivat kylätierasituksen v. 1883 tapahtuneeseen järjestelyyn. Varsinaisilla kyläteillämme oli liikenne aikaisemmin yleensä kevyttä ja vähäistä. Tienpitovelvolliset kykenivät itse suuremmitta vaikeuksitta ja kustannuksitta suorittamaan kulloinkin kysymykseen tulevat rakennus- ja kunnossapitotyöt. Tieliikenteen käytyä raskaammaksi ja intensiivisemmäksi kunnossapitotyöt ovat lisääntyneet ja käyneet vaativammiksi. Moottoriajoneuvoliikenne vaatii myös kyläteillä suoritettavaksi mutkien oikaisuja sekä ajoradan levittämisiä, tasoittamista ja vahvistamista. Tämä aiheuttaa huomattavaa tienpitokustannusten nousua. Tämä tien-

pito on sen takia tullut entistään rasittavammaksi. Sitäpaitsi tuo rasitus kohtaa yksityisiä hyvin epätasaisesti, riippuen eri seutujen ja asumuksien asemasta maanteihin nähden. Väestön toisilla seuduilla tulee pitää kunnossa pitkiä teitä kulkuyhteyden aikaansaamiseksi lähimmälle maantielle, kun taas maanteiden varsilla asuvilla kansalaisilla on vain vähän tai ei ollenkaan rasitusta kyläteiden pidosta.

Ainakin tärkeimmillä kyläteillä tietyöt vaativat nykyään teknillistä asiantuntemusta. Vähitellen lienee näillä teillä tietöitten suorittamisesta luontoissuorituksin tieosakkaitten taholta, jota hoitotapaa tielaki edellyttää sääntönä, luovuttava ja siirryttävä toiseen kalliimpaan kunnossapitotapaan. Kylätiekunnat ovat kuitenkin niin pienet, että ne eivät kykene kukin erikseen järjestämään itselleen nykyisen tietekniikan vaatimusten mukaista hyvää tiehallintoa.

Intressiperiaate edellyttää, että kuhunkin kylätiehen nähden ovat todettavissa sen intressentit. Voimassa olevan tielain mukaan olisi tieosakkaiksi määrättävä kaikki ne, jotka tietä käyttävät säännöllisesti ajotienä tai siitä muutoin hyötyvät. Vaikka lähdetäänkin siitä, että hyötymisellä tässä tarkoitetaan sitä enemmän tai vähemmän välitöntä hyötyä, mikä tiestä on sen varrella tai sen välittömässä läheisyydessä asuville, eikä sitä etua, mikä tiestä on mainitun, paikallisesti rajoitetun »vaikutuspiirin» ulkopuolella asuville ja yhteiskunnalle sinänsä, niin saattaa, ottaen huomioon asian laadun ja lain ylimalkaiset säännökset, yksityistapauksissa tuottaa suuria vaikeuksia niiden selville saaminen, jotka tieosakkaina ovat tienpitovelvollisia määrättyyn kylätiehen nähden silloin, kun tieosakas- (tieyksikkö-) luettelo vahvistetaan. Lain mukaan ainoastaan sellainen tienkäyttö, joka on s ä ä n n ö l l i s t ä, perustaa velvollisuuden liittyä tieosakkaaksi. Mutta pelkkä tien käyttäminenkään, vaikka se olisi vakinaista, ei vielä aina ole sellaista tiestä hyötymistä, että siitä lain mukaan johtuisi tienosakkuus. Niinpä säännöllinenkin jalan kulkeminen, ratsastus tai pyöräily tiellä on tällaista kaikille vapaata käyttämistä, niin myös ajoneuvoliikenne, niinkuin hevos-, auto- ja moottoripyöräilyliikenne, mikäli se ei ole säännöllistä ajotienä käyttämistä. Mutta kuinka usein on liikenteen toistuttava, jotta sitä

voitaisiin pitää säännöllisenä? Mitä merkitsee tien ajotienä käyttäminen? Tosin nekin, jotka hyötyvät kylätiestä muutoin kuin sitä ajotienä käyttämällä, ovat velvolliset liittymään tien osakkaiksi. Mutta sekin kysymys, keneen tuon hyötymisen on kohdistuttava, on epäselvä. Niinkuin näkyy, jo niiden henkilöiden toteaminen ja määrääminen, jotka lain mukaan ovat velvolliset tieosakkaina tekemään ja kunnossapitämään tietyn kylätien, on vaikea toimitus, jolloin erehdykset suuntaan tai toiseen ovat mahdolliset. Mutta vaikeudet moninkertaistuvat, kun tulee kysymys tientekorasituksen jaosta selville saatujen tienosakkaiden kesken. Tuosta jaosta sisältää laki vain niukat yleissäännökset. Noitten säännösten soveltaminen on mitä hankalin tehtävä. Miten esim. tieyksikköjen perusteena olevan hyödyn määrää arvosteltaessa suhtautuvat toisiinsa toisaalta tienkäyttö ja toisaalta taas tiestä muutoin saatava hyöty? Jaon vaikeus ja tärkeys vaatisi, että sen toimittaisi mitä pätevin ammattiviranomainen. Uutta kylätietä perustettaessa onkin osallisuus rasitukseen määrättävä siinä lääninhallituksen päätöksessä, jolla tie päätetään rakennettavaksi. Mutta tieyksikköjen uudelleen määräämisen aina 5—10 vuoden kuluttua toimittaa tienhoitokunnan ehdotuksesta tienosakasten kokous. Tässä toimituksessa lääninhallituksen tiepäätöksessä vahvistettu tieyksikköluettelo ei ole sitova, vaan siitä voidaan poiketa määräämällä tieosakkaiksi tiekuntaan ennestään kuulumattomia, vapauttamalla entisiä osakkaita ja muutoinkin muuttamalla entistä tieyksikköjenpanoa. Kokemus on riittävästi osoittanut, että tieosakkaita määrättäessä ja tierasitusta niiden kesken jaettaessa yleensä tapahtuu paljon laiminlyöntejä ja muita virheellisyyksiä sekä epätasaisuutta jaossa. — Tielain 54 §:n muuttamisesta toukokuun 26 päivänä 1944 annetussa laissa tieintressenttien joukkoon luetaan eräin edellytyksin myös kylätien tilapäinen käyttäjä, joka on velvollinen maksamaan eri hyvityksen tienkäytöstään. Voidaan olettaa, että tämän uuden periaatteen soveltaminen tulee lisäämään niitä vaikeuksia, joista edellä on mainittu.

Kun kyläteiden tekemistä ja kunnossapitoa alun perin, hyötyperiaatteen mukaisesti, pidettiin asiana, joka lähinnä kiinnosti vain tie-

osakkaita, oli luonnollista, että näille myös tuli kuulumaan teiden hallinnon hoitaminen, tietenkin valtion valvonnan alaisena. Tämän tehtävän suorittaminen tuottaa nykyaikana tieosakkaille vaikeuksia. Kunkin kylätien — ennestään olevaan kylätiehen voidaan yhdistää toinen kylätie — osakkaat muodostavat yhtymän, ns. tiekunnan.[10] Tieosakasten yhteisistä asioista päättää osakasten kokous. Tiekunnan toimeenpanevana hallintoelimenä on hoitokunta, jonka tieosakasten kokous valitsee.

Tieosakasten käsiteltäviin kuuluvat mm. seuraavat asiat: uuden kylätien rakentamistapa, kylätien kunnossapitotapa, tien kunnossapidosta tehtyjen urakkatarjousten hyväksyminen, tieyksikköjen määrääminen, vuosimaksuista tehdyn luettelon tarkistaminen ja vahvistaminen, tieyksiköiltä suoritettavan maksun suuruuden määrääminen ja siitä seikasta päättäminen, onko kylätie talvisaikana aukipidettävä. Niinkuin tästä luettelosta näkyy, tiekunnan tehtäväpiiri on jokseenkin laaja. Mitä erittäin tulee tieyksikköjen määräämiseen, on jo mainittu, mitä siihen sisältyy. Tieosakasten kokous joutuu siinä yksityisiä sitovalla tavalla ratkaisemaan, ketkä tielain mukaan ovat velvolliset osakkaina pitämään tietä kunnossa tai oikeutetut vapautumaan osakkuudesta sekä miten tienpitorasitus on jaettava sen osakkaiden kesken. Se julkisen vallan käyttäminen, mikä näin on uskottu tieosakkaille, lienee vaikeampi ja arkaluontoisempi tehtävä kuin lainsäätäjä aikoinaan on edellyttänyt. Voitaneen katsoa kokemuksen osoittaneen, että tiekunnat yleensä eivät ole kyenneet tyydyttävästi suorittamaan tuota vaativaa tehtävää.

Mitä tulee tiekuntien tehtävään kyläteiden kunnossapidon suorittamiseen, on huomattava, että se tähän asti yleensä ei ole ollut kovin vaativa. Käytännöllisesti katsoen kaiken kunnossapidon tieosakkaat ovat kukin osaltaan suorittaneet luonnossa poliisiviranomaisten valvonnan alla. Luonnossa kunnossapidettäviksi jakamatta olevat tiet, sillat ja lossit on lain mukaan annettava urakalla hoidettaviksi. Ellei hyväksyttävää urakkatarjousta kuitenkaan

[10] Periaatteellisesti tienpitovelvollisuus kuhunkin tiehen nähden kuitenkin kuuluu, ei »tiekunnalle», vaan välittömästi yksityisille tieintressenteille.

ole tehty, tieosakasten kokouksen on päätettävä »tie muulla tavalla kunnossapidettäväksi». Tällä tavoin voidaan kylätie ottaa tieosakasten yhtymän välittömään hoitoon. Kylätien kunnossapitäminen tienhoitokunnan omalla johdolla saattaa jo olla vaativa tehtävä. On epäilyksenalaista, onko hoitokunnilla nykyisissä oloissa edellytyksiä tyydyttävällä tavalla suoriutua tästä tehtävästä.

Niin kauan kuin tiekunnille teitten rakentamisesta ja kunnossapidosta johtuvat menot kokonaan peitettiin tieosakkailta kannetuilla maksuilla, valtiolla ei ollut erityistä aihetta puuttua tiekunnan varojen käyttöön. Asia on kuitenkin muuttunut sen jälkeen kun valtio on ryhtynyt avustuksina suorittamaan huomattavan osan näistä menoista. Yhteiskunnan kannalta voidaan näissä oloissa asettaa vaatimus, että mainittuja valtion varoja on tarkoitukseensa käytettävä niin, että niistä saatava yleinen hyöty on mahdollisimman suuri. Riittäviä takeita tämän vaatimuksen täyttämisestä ei kuitenkaan liene olemassa.

Kylätiekuntia meillä on valtava lukumäärä, arviolta noin 4.700, joilla kullakin on itsenäinen tiehallinto omine hoitokuntineen. Kahden tai useamman kylätien osakkaat tosin voivat sopia yhteisen hoitokunnan asettamisesta. Tätä oikeutta lienevät tiekunnat tuskin nimeksikään käyttäneet hyväkseen, eikä muutakaan kiinteää yhteistoimintaa eri tiekuntien välillä ole toistaiseksi ollut havaittavissa; tällainen yhteistoiminta lieneekin vaikeasti järjestettävissä muun ohessa sen tähden, että tiekunnat eivät yleensä muodosta mitään yhtenäistä aluetta. Kun tiekunnat ovat näin pienet, on luonnollista, että niiden hoitokuntien jäseniksi on vaikea saada henkilöitä, joilla on kykyä ja edellytyksiä nykyaikaiseen tiehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Samasta syystä tienhoitokunnilla ei myöskään yleensä ole mahdollisuuksia palkata avukseen tarvittavaa teknillistä asiantuntemusta omaavia henkilöitä enempää kuin hankkia tiekunnalle kalliimpia tiekoneita. Huomaamme siis, että tiekuntien lukuisuus ja pienuus mitä suurimmassa määrin vaikeuttaa kyläteidemme hallinnon järkiperäistä ja taloudellista toimintaa. Tiekuntien sisäinen hallinto on puutteellinen. Maamme kyläteiden hallinnolta,

kokonaisuudeksi katsottuna, puuttuu suunnitelmallisuutta ja yhdenmukaisuutta. Näissä oloissa saattaa olla kysymyksenalaista, onko tarkoituksenmukaista huomattavalta osalta rahoittaa tätä hallintoa valtion myöntämillä avustuksilla.

Riittäviä takeita puheena olevien valtionavustusten oikeasta ja tarkoituksenmukaisesta käytöstä ei luonnollisesti voida saada aikaan yksistään lisäämällä näitten avustusten käyttämisen kontrollia. Kun otetaan huomioon avustettavien tiekuntien suuri lukumäärä, niihin kohdistuvan tehokkaan valtion valvonnan järjestäminen sitäpaitsi vaatisi suhteellisen laajaa kontrolliorganisaatiota siitä johtuvine suurine kustannuksineen.

Edellä olevan tarkastelun tuloksena voitaneen todeta, että meillä nykyään yksityisten tieosakasten toimesta ylläpidettävät kylätiet ovat asialliselta luonteeltaan kolmenlaisia:

1. tiet, jotka täyttävät ne edellytykset, mitkä nykyisen tielain mukaan vaaditaan, jotta tie voidaan julistaa maantieksi, ns. maantieluontoiset kylätiet;
2. tiet, joilla ei ole yleiseltä tieltä lain mukaan vaadittavia edellytyksiä (yksityisluontoiset kylätiet); sekä
3. tiet, jotka luonteeltaan todella ovat kyläteitä tielain mielessä.

Periaatteellisesti lienee selvää, että 1. kohdassa mainitut tiet olisi otettava maanteiksi.

Mitä kohdassa 2. mainittuihin teihin tulee, on huomattava, että ne ovat yleensä sellaisia aivan vähämerkityksisiä kyläteitä, joita varten 1937 v:n avustuslain perusteella ei ole myönnetty valtionavustusta. Periaatteellisesti ei olisi mitään muistuttamista sitä vastaan, että nämä tiet, joiden pitäminen on enemmän tieosakasten yksityistaloudellinen asia kuin julkinen tehtävä, siirretään yksityisten teiden joukkoon. Nykyiseen tierasituksen jakoon tämän siirron ei tarvitsisi vaikuttaa mitään asiallista muutosta, koska tienpito tällä alalla edelleen voitaisiin säilyttää intressiperiaatteen pohjalla järjestettynä.

Mitä sitten tulee 3. kohdassa tarkoitettuihin teihin, niin se periaate, jonka mukaan näiden pitäminen nykyään tielaissa on järjes-

tetty, ei liene nykyisiin oloihin enää soveltuva. Sen kysymyksen tarkastelu, millä järjestelmällä nykyinen järjestely olisi korvattava, ei kuulu tämän kirjoituksen puitteisiin. Niistä vaihtoehdoista, jotka mainittua ongelmaa ratkaistaessa lähinnä voisivat tulla kysymykseen, mainittakoon tässä kuitenkin lopuksi: kylätielaitos kunnallistetaan ja kunnille säädetään laillinen velvollisuus paikallisteiden — kunnanteiden — pitämiseen, valtion eri muodoissa auttaessa kuntia täyttämään tätä velvollisuuttaan. Tai sitten nämä tiet otetaan valtion hoitoon. Viimeksi mainitun vaihtoehdon hyväksymisestä ei kuitenkaan olisi seurattava, että paikallistielaitoksen kaikki kustannukset olisi suoritettava valtion yleisistä varoista ja siten jaettava valtakunnan kaikkien veronmaksajien, kaupunkien asukkaittenkin, maksettaviksi. Kylä- ja kunnantiet ovat luonteeltaan, vastakohtana maanteille, sellaisia, että niiden paikallinen hyöty on niiden valtakunnallista merkitystä suurempi. Niillä teillä, joista tässä on kysymys, yleensä on, niinkuin olemme nähneet, »kunnankeskisessä liikenteessä yleinen merkitys». Tästä johtuu, että jos valtio tarkoituksenmukaisuussyistä ottaisi pitääkseen paikallistiet ja siten suorittaakseen tehtävän, joka luonteensa mukaan oikeastaan kuuluu kunnille, on oikein, että kunnat kohtuullisella, laissa vahvistetuilla perusteilla suoritettavalla rahamäärällä ottavat osaa valtiolle tästä johtuvien menojen peittämiseen. Valtiolle soveltuisi paikallisteiden pitäminen kenties paremmin kuin kunnille, koska valtiolla jo on valmiina tiealan ammattivirasto sen alaisine työnjohtoineen, työvoimineen ja koneistoineen, ja valtion toimesta siten voitaisiin kehitettyjä tietyömenetelmiä soveltaen tarkoituksenmukaisesti ja vähemmin kustannuksin hoitaa paikallistiet niihin liittyvien maanteiden kunnossapitotöiden yhteydessä.

Kaarlo Kaira

Huomattava uudistus kirkkolainsäädännössä

Huhtikuun 27 päivänä 1944 annetulla lailla (AsK n:o 268) KL:iin tehdyillä lisäyksillä perustettiin evankelis-luterilaiseen kirkkoon kaksi uutta elintä, laajennettu piispainkokous ja kirkkohallitus. Tällä lainsäädäntötoimenpiteellä on tärkeä merkityksensä kirkon oikeudelliselle asemalle yleensä, sillä kun aikaansaatiin kirkolle omat ylimmät hallintoelimet, joilla oli hallintovaltaa kirkon hallituksena maan hallituksen rinnalla.[1] Näin mm. siihen perustuvilla evankelis-luterilaisen kirkon oikeushenkilö-ominaisuutta koskevilla epäilyksillä, että kirkon järjestysmuoto ei olisi täydellinen, on nyttemmin entistään vähemmän perustetta. Myöskin kirkon ja valtion suhdetta koskevan kysymyksen kannalta on kirkon yhteisen hallintoelimen luomisella mielenkiintoa. Nämä kysymykset täytyy tällä kertaa sivuuttaa. Ei ole myöskään tarkoitus tässä selvittää uusien elinten tehtäviä ja asemaa hallinnon alalla, joskin uusi lainsäädäntö lähinnä suuntautui tähän ja on aikaansaanut sillä alalla tärkeimmät uudistukset. Kohdistan tällä kertaa huomion niihin muutoksiin, joita uudet säännökset aiheuttivat kirkkolainsäädäntöön.

KL:n säätämismenettely jakaantuu, niinkuin tiedetään,[2] kahteen toisistaan selvästi eroavaan osaan: käsittelyyn kirkon elimissä ja käsittelyyn valtion elimissä, maan hallituksessa ja eduskunnassa. Uudistus koskee ainoastaan edellistä, ehdotuksen käsittelyä kirkol-

[1] Ks. KL:n uusi 13a § verrattuna 14 §:ään.

[2] Viittaan KL:n säätämisessä tähän asti noudatettavaan menettelyyn nähden Lm:n 1941 vuosikerrassa s. 693 ss. olevaan kirjoitukseeni.

liskokouksessa ja muissa kirkollisissa elimissä. Viimeksi mainitun kulkuhan on lyhyesti sanottuna ollut se, että KL:n säätämiskysymystä käsitellään kahdessa kirkolliskokouksessa, joista edellisessä se pannaan vireille ja jälkimmäisessä ratkaistaan kirkon kohdalta. Välillä on asian valmistelu ja kypsyttäminen kirkkolakikomiteassa sekä viimeksi mainitun tekemän ehdotuksen pohjalla seurakunnissa ja hiippakuntien papiston kokouksissa (ns. synodaalikokouksissa), joiden on, ennenkuin ehdotukset jätetään kirkolliskokouksen ratkaistavaksi, annettava niistä lausuntonsa. Kysymyksen saattaa ensimmäisessä kirkolliskokouksessa panna vireille joko synodaalikokous, joka tuomiokapitulin välityksellä jättää asian kirkolliskokouksen käsiteltäväksi, tahi kirkolliskokouksen jäsen kokouksessa tekemällään aloitteella. Sen sijaan vireille pano-oikeutta ei ole kenelläkään muulla, ei maan hallituksella eikä myöskään piispainkokouksella, tuomiokapituleilla eikä yksityisellä seurakunnalla.

Tähän käsittelyjärjestykseen kirkon elimissä on vast'ikään hyväksytty KL:n muutos tuonut tärkeitä lisäyksiä ja muutoksia, joita on syytä tarkastaa, erittäinkin koska niihin kirkolliskokouksessa ei kiinnitetty siinä määrin huomiota kuin kirkkohallituksen ja laajennetun piispainkokouksen hallinnollisiin tehtäviin ja yleiseen asemaan kirkon yhteisenä hallintoelimenä, ja kun tämän johdosta eräillä tahoilla tuntuu vallitsevan epävarmuutta uusien säännösten merkityksestä kirkkolainsäädännölle.

KL antaa uudessa muodossaan kirkkohallitukselle ja laajennetulle piispainkokoukselle vallan tehdä esityksiä kirkolliskokoukselle. Tämä on ensimmäinen ja tärkein uudistus, minkä uudet säännökset sisältävät. Sitä koskeva säännös on KL:n uuden 464 b § 2 mom. 2 kohdassa, joka on seuraavansisältöinen:

> »Kirkkohallituksen asiana on niin ollen:
>
> 2) kirkolliskokoukselle tehdä tarpeellisiksi katsomiaan e s i t y k s i ä kirkolliskokouksen toimivaltaan kuuluvista hallinnollisista ja taloudellisista asioista — — —»

Kun tässä lain kohdassa annetaan kirkkohallitukselle valta tehdä esityksiä kirkolliskokoukselle, niin saattaa tämä merkitä j o k o valtaa panna vireille asia alustavasti käsiteltäväksi kirkolliskokouksessa, josta asia sitten lähetetään valmisteltavaksi kirkkolakikomiteaan, jonka mietinnön perusteella asia tulee, sitten kun siitä on hankittu lausunnot seurakunnilta ja synodaalikokouksilta, uudessa kirkolliskokouksessa lopullisesti käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi, t a h i sellaista aloitetta, jonka nojalla asia tulee, sitten kun mainitut lausunnot on saatu, suorastaan kirkolliskokouksen lopullisesti päätettäväksi. Pelkästään tämän lainkohdan mukaan molemmat vaihtoehdot ovat mahdolliset. Mutta jos ottaa huomioon muut kysymystä koskevat lainkohdat, käy epäämättömäksi, että jälkimmäinen vaihtoehto on ainoa mahdollinen. Ratkaisun antaa KL:n 455 § uusitussa sanamuodossaan, joka koskee kirkolliskokouksen toimivaltaa. Se, että siihen on otettu säännös, jonka mukaan kirkolliskokouksen asiana on

> »käsitellä laajennetun piispainkokouksen ja kirkkohallituksen kokoukselle tekemiä e s i t y k s i ä»,

ei tosin vielä sano enempää kuin edellä esitetty 464 b § 2 mom:n säännös, eikä siis ratkaise kysymystä. Mutta kun saman lainkohdan jatkossa säädetään, että

> »ennenkuin nämä ehdotukset tahi laajennetun piispainkokouksen tai kirkkohallituksen e s i t y k s e t sellaisista asioista jätetään kirkolliskokouksen käsiteltäviksi, antakoot seurakunnat ja papisto, sekä kirkkolakia koskevista ehdotuksista, jos ehdotus ei ole kirkkohallituksen valmistama, kirkkohallitus niistä lausuntonsa»,

käy tästä ilmi, että ko. kirkkohallituksen esitys voi tarkoittaa vain jälkimmäistä edellä esitetyistä vaihtoehdoista eli siis sellaista aloitetta, jonka nojalla muutosehdotus tulee suorastaan kirkolliskokouksen lopullisesti päätettäväksi. Ensimmäinen vaihtoehto näet johtaisi sellaiseen mahdottomuuteen, että asiasta jouduttaisiin hankki-

maan seurakuntien ja synodaalikokousten lausunnot kahdesti. Ensi kerran olisi se edellä esitetyn uuden säännöksen mukaan hankittava, ennen kuin asia jätetään kirkolliskokouksen alustavasti käsiteltäväksi, ja toistamiseen aikaisemmin voimassa olevan järjestyksen mukaisesti, kirkkolakikomitean sitä valmistettua, ennenkuin asia joutuu uudelleen käsiteltäväksi ja lopullisesti päätettäväksi kirkolliskokouksessa. Ei voi olla tarkoituksena, että sama asia joutuisi kahdesti niin perusteellisen, aikaa vievän ja vaivaa niin suuresti vaativan välikäsittelyn alaiseksi kuin lausuntojen hankkiminen maan kaikilta seurakunnilta ja kunkin hiippakunnan synodaalikokoukselta merkitsee. Kirkkohallituksen esitys ei voi tarkoittaa tätä vaihtoehtoa.

Sitä, että tuo esitys merkitsee sellaista aloitetta, jonka nojalla asia tulee käsiteltäväksi kirkolliskokouksessa suorastaan päätöksen tekoa varten, tukee se, että se on KL:n 455 §:ssä suorastaan rinnastettu niihin kirkkolain muutosehdotuksiin, joita ovat valmistaneet kirkolliskokouksen sitä varten vahvistamat henkilöt, ts. kirkkolakikomitea. Näin ollen ja kun molempiin nähden säädetään samalla tavalla, on ilmeistä, että kirkkohallituksen esityksillä kirkkolainsäädäntöjärjestelmällä on sama asema kuin kirkkolakikomitean ehdotuksilla, joiden perusteella tapahtuva käsittely kirkolliskokouksessa merkitsee asian lopullista ratkaisua kirkon elimissä.

Sama asenne kuin kirkkohallituksen esityksillä on ilmeisesti myöskin laajennetun piispainkokouksen esityksillä. Kun viimeksi mainitun oikeudesta tehdä esityksiä kirkolliskokoukselle on nimenomaan mainittu KL:n 455 §:n uusitussa sanamuodossa, niinkuin sen edellä esitetyistä kohdista selviää, ei ole epäilystä siitä, että sillä on tämä oikeus siitäkin huolimatta, ettei esitysoikeudesta ole mainintaa KL:n uudessa 463 a §:ssä, joka sisältää luettelon laajennetun piispainkokouksen tehtävistä. Esitysoikeuden mainitsematta jättäminen tässä luettelossa on ilmeinen lakiteknillinen puutteellisuus, mutta kun se nimenomaan mainitaan kirkolliskokousta käsittelevässä 455 §:ssä, ei tämä puutteellisuus voi saattaa sen olemassaoloa kysymyksenalaiseksi. Muutoin kävisivät laajennetun piispainkokouksen esi-

tyksiä koskevat maininnat viimeksi mainitussa lainkohdassa käsittämättömiksi. Voidaan myöskin viitata siihen, että ko. esitysoikeuden saattaa katsoa sisältyvän siihen, että laajennettu piispainkokous KL:n 463 §:n uusitun sanamuodon mukaan käsittelee kysymyksiä, jotka koskevat tärkeitä kirkon hallintoa ja taloutta koskevia asioita, niinkuin tässä l a i s s a tai erikseen säädetään, ja huomauttaa, että sanat »tässä laissa» viittaavat mm. KL:n 455 §:ään, johon laajennetun piispainkokouksen esitysoikeus perustuu.

Edellä esitetystä käy ilmi, että laajennetulla piispainkokouksella on katsottava olevan valta tehdä kirkolliskokoukselle esityksiä. KL:n 455 §:stä käy selvästi ilmi, että tämä esitysoikeus on täysin rinnastettu kirkkohallituksen esitysoikeuteen ja kirkkolainsäädäntöjärjestelmässä samassa asemassa kuin viimeksi mainittu. Laajennetun piispainkokouksen esitykset merkitsevät siis sellaista aloitetta, jonka nojalla KL:n muutosehdotukset tulevat ilman aikaisemman kirkolliskokouksen alustavaa käsittelyä suorastaan käsiteltäväksi ja päätettäväksi kirkolliskokouksessa. Ainoa ero kirkkohallituksen esityksistä on siinä, että laajennetun piispainkokouksen esityksistä on ennen kirkolliskokousta pyydettävä lausunto ei ainoastaan synodaalikokouksilta ja seurakunnilta, vaan myöskin kirkkohallitukselta.

Yhtä vähän laajennetun piispainkokouksen kuin kirkkohallituksen esitysoikeus ei kuitenkaan ole rajaton. KL:n 464 b §:n mukaan kirkkohallitus voi tehdä esityksiä nimenomaan ainoastaan hallinnollisista ja taloudellisista asioista. Niinikään laajennetun piispainkokouksen tulee esityksissään liikkua niissä asioissa, joita se KL:n 463 §:n mukaan käsittelee ja joiden siis tulee koskea pyhän raamatun ja kirkon tunnustuksen pohjalla tapahtuvaa työtä elävän kristillisyyden voimaan saattamiseksi ynnä tärkeitä kirkon hallintoa ja taloutta koskevia asioita, niinkuin KL:ssa tai erikseen säädetään. Miten laajalle molempien mainittujen elinten esitysoikeus esitetyissä puitteissa ulottuu, sitä ei ole tilaisuutta tässä yhteydessä ryhtyä selvittelemään.

Edellä omaksuttu tulkinta saa vahvistusta tarkasteltaessa sitä uusien säännöstöjen syntyhistorian valossa.

Kirkkohallituksen perustamista koskeva asia oli lopullisesti käsiteltävänä syksyllä 1943 pidetyssä XV. kirkolliskokouksessa, jossa sitä käsiteltiin 1938 vuoden kirkolliskokouksessa asetetun kirkkolakikomitean mietinnön perusteella. Tämän mietinnön perusteluissa luemme s. 152 tästä kysymyksestä seuraavaa:

> »Kirkkohallitukselle olisi annettava oikeus tehdä kirkolliskokoukselle niitä esityksiä Kirkkolain säännösten täydentämisestä, muuttamisesta, selittämisestä ja kumoamisesta, joita se ehkä tarpeelliseksi havaitsee, ja saisi kirkkohallitus, hankittuaan niistä seurakuntien ja papiston lausunnot, esittää ne ensin kokoontuvalle kirkolliskokoukselle l o p u l l i s e s t i r a t k a i s t a v i k s i.»

Tästä lausunnosta käy selvästi ilmi se päämäärä, mihin kirkkolakikomitea pyrki, nim. kirkkohallituksen esityksen asettamiseen sellaiseen asemaan kirkkolainsäädäntömenettelyssä, että kirkolliskokous saattaisi sen nojalla, sen jälkeen kuin siitä oli hankittu seurakuntien ja synodaalikokousten lausunnot, siitä lopullisesti päättää. Siinä puhutaan pelkästään kirkkohallituksen esityksistä, koska komitean ehdotus ei tuntenut laajennettua piispainkokousta, eikä sen suunnittelemalle laajennetulle kirkkohallitukselle, jonka toimivalta oli ajateltu paljon suppeammaksi, kuin mikä laajennetulla piispainkokouksella nyt on, ehdotettu itsenäistä esitystentekovaltaa. Tällainen valta annettiin laajennetulle piispainkokoukselle vasta asiaa käsiteltäessä kirkolliskokouksessa, ja se perustui kirkkohallitusvaliokunnan ehdotukseen, josta on nimenomainen maininta valiokunnan mietinnön perusteluissa s. 10 s.

Kysymykseen kirkkohallituksen perustamisesta kiinnitettiin kirkolliskokouksessa varsin suurta huomiota. Voipa sanoa sen olleen kirkolliskokouksen keskeisimpiä, ehkä keskeisin kysymys. Sitä valmistelemaan asetettiin erityinen valiokunta, kirkkohallitusvaliokunta, jossa asia joutui perusteellisen käsittelyn alaiseksi. Asian valmistelua häiritsi kuitenkin suuressa määrin se, että kokouksessa varsin kiivaasti vastustettiin kirkkohallituksen perustamista, joten aikaa

kului paljon sovitteluihin, joita oli tehtävä, jotta vastustajatkin saataisiin suopeammiksi ehdotukselle. Tässä onnistuttiinkin siinä määrin, että ehdotus lopullisesti hyväksyttiin miltei yksimielisesti. Mutta tähän tulokseen pääseminen vaati suuria muutoksia kirkkolakikomitean alkuperäiseen ehdotukseen. Niinpä suunnitellulle kirkkohallitusta laajemmalle elimelle, jonka nimeksi tuli laajennettu piispainkokous ehdotetun laajennetun kirkkohallituksen asemesta, annettiin enemmän toimivaltaa, kuin laajennetulle kirkkohallitukselle oli suunniteltu. Kun säännökset oli lyhyessä ajassa muutettava, osittain kirjoitettava kokonaan uudelleen, on ymmärrettävää, että niihin on voinut tulla epätarkkuuksia ja lakiteknillisiä heikkouksia. Tästä johtuu mm. se edellä mainittu lakiteknillinen puutteellisuus, että laajennetun piispainkokouksen esitysoikeutta ei ole mainittu 463 a §:ssä, jossa laajennetun piispainkokouksen tehtäviä luetellaan. Niinikään ovat kirkolliskokouksen tehtäviä säännöstävään 455 §:ään tehdyt lisäykset eräissä kohdin tulkinnan varaiset, niin kuin olemme todenneet ja vielä tulemme näkemään. Säännösten lopulliseen muovaamiseen jäi liian vähän aikaa.

Vaikka kirkkohallituskysymystä asiaa kirkolliskokouksessa käsiteltäessä huomiota ensi sijassa kiinnitettiin uusien elinten asemaan kirkon yhteisinä hallintoeliminä, ei lainsäädännöllinen puolikaan ole voinut jäädä kokonaan huomiotta. Tämä ilmenee siinä, että niihinkin ehdotuksen kohtiin, jotka koskevat uusien elinten esitysoikeutta ja muita tehtäviä kirkkolain säätämisessä, on tehty eräitä muutoksia. Näitä muutoksia ei kuitenkaan ole tehty sillä tavalla, että kirkkolakikomitean ehdotukset olisi syrjäytetty, vaan ne hyväksyttiin perusteiltaan tehden niihin vain eräitä muutoksia ja lisäyksiä. Kirkolliskokouksen valiokunnissa tavallisen menettelyn mukaisesti ei kirkkolakivaliokunta mietinnössään erityisesti perustellut ehdotuksensa niitä kohtia, joissa se omaksui kirkkolakikomitean ehdotuksen, vaan ainoastaan siitä tekemänsä poikkeukset. Sen vuoksi valiokunnan mietinnössä ei tapaa kirkkohallituksen esitysoikeudesta eikä muusta toimivallasta lainsäädäntöasioissa mainintaa. Ainoastaan laajenne-

tun piispainkokouksen toimivallasta, joka oli uutta, lisäystä kirkkolakikomitean ehdotuksiin, on perusteluissa viittaus.

Voi olla sitä mieltä, että kun kysymys oli niin tärkeästä muutoksesta kirkkolainsäädäntöjärjestykseen kuin mistä nyt on puhe, olisi odottanut, että siitä olisi erikseen mainittu valiokunnan yleisperusteluissa. Tämä tuntuu oikealta. Mutta koska asian mainitsematta jättäminen johtuu edellä esitetyistä kirkolliskokousten valiokuntien tavanomaisen käytännön noudattamisesta, ei siitä voi tehdä johtopäätöstä, että valiokunta ei olisi omaksunut kirkkolakikomitean yleistä kantaa.

Toinen KL:n uusien säännösten sisältämä muutos on se, että kirkolliskokous voi vast'edes lähettää valmistavasti hyväksymiään KL:n muutosehdotuksia kirkkohallitukseen vahvistettavaksi. KL:n 455 §:ssä, sen uudistetussa muodossa, säädetään nimenomaan, että kirkolliskokous voi »antaa niiden (so. KL:n muutosehdotusten) vahvistamisen kirkkohallituksen tehtäväksi». Tämä kirkkohallituksen tehtävä on mainittu myöskin edellä esitetyssä kirkkohallituksen tehtäviä luettelevan KL:n 464 b §:n 2 kohdassa, jossa säädetään, että kirkkohallituksen asiana on »kirkolliskokouksen antaman tehtävän mukaisesti valmistella asioita». Myöskin kirkkolakikomitea mainitsee tästä perusteluissaan seuraavasti:

> »Kirkolliskokous saattaisi myöskin jättää valmistavasti hyväksymiään muutosehdotuksia kirkkohallituksen valmisteltavaksi».

Voiko kirkolliskokous antaa alustavasti hyväksymänsä KL:n muutosehdotuksen valmistamisen laajennetulle piispainkokoukselle, ei kumminkaan ole täysin selvää. Kirkkolakikomitean ehdotuksen mukaan mahdollisuutta antaa asia laajennetun kirkkohallituksen vahvistettavaksi ei ilmeisesti olisi ollut olemassa. Sen sijaan KL:n 455 §:n lopullisesti hyväksytyn ja siis nyt voimassa olevan sanamuodon mukaan näyttää tällaisen tehtävän antaminen laajennetulle piispainkokoukselle mahdolliselta. Tosin siinä kohdassa,

jossa puhutaan KL:n muutosehdotuksista, mainitaan ainoastaan niiden valmistamisen uskomisesta kirkkolakikomitean ohella kirkkohallitukselle, ja tämä oli ilmeisesti, niinkuin jo mainittiin, asiaa valmistaneen kirkkolakikomitean aikomus. Mutta kun kirkolliskokouksessa pykälään lisättiin kirkkohallitusvaliokunnan ehdotuksesta kohta, jonka mukaan kirkolliskokous saattaa

> »antaa tehtäviä laajennetulle piispainkokoukselle ja kirkkohallitukselle näiden toimialaan kuuluvissa asioissa»,

täytynee katsoa, että pykälän lopullisen sanamuodon mukaan kirkolliskokous voi antaa alustavasti hyväksymänsä KL:n muutosehdotuksen vahvistamisen laajennetun piispainkokouksen tehtäväksi. Myöskin kirkkohallitusvaliokunnan perustelu antaa tukea tälle tulkinnalle.[3]

On luonnollista, että kirkolliskokous antaa laajennetun piispainkokouksen tai kirkkohallituksen valmisteltavaksi sellaisia KL:n muutosehdotuksia, jotka koskevat näiden toimivaltaan kuuluvia asioita. KL:n 455 §:n sanamuoto, sellaisena jommoiseksi asiaa valmistellut kirkkolakikomitea oli sen laatinut ja joka kirkkohallituksen kohdalta on sellaisenaan voimassa, yhtä vähän kuin 464 b §:n 2 mom:n 2 kohta eivät tosin sulje pois sitä mahdollisuutta, että muitakin KL:n muutosehdotuksia annetaan näiden uusien elinten valmisteltaviksi. Mutta sen sijaan sisältää se lisäys KL:n 455 §:ään, jonka kirkolliskokous teki ja johon laajennetun piispainkokouksen toimivalta tässä suhteessa yksinomaan nojautuu, selvän rajoituksen, jonka mukaan tehtäviä voidaan uskoa laajennetulle piispainkokoukselle ja kirkkohallitukselle ainoastaan näiden toimialaan kuuluvissa asioissa. Tämä sääntö on näin ollen selvästi voimassa ainakin laajennettuun piispainkokoukseen nähden, koska viimeksi mainitun toimivalta perustuu yksinomaan tähän säännökseen. Kun kirkkohallituksen toimivalta sen sijaan ensi kädessä perustuu 464 §:n 2 mom:n

[3] Mietintö s. 10 s.

2 kohtaan, joka ei sisällä rajoitusta, ja sellaiseen 455 §:ssä olevaan säännökseen, joka ei myöskään sisällä mitään rajoituksia, on lähellä ajatus, että ko. rajoitus ei ole voimassa kirkkohallitukseen nähden. Tukea tälle käsitykselle antaa se, että kirkkohallituksen lausunto on hankittava kaikista, paitsi sen itse valmistamista, KL:n muutosehdotuksista, siis niistäkin, jotka eivät koske kirkkohallituksen toimialaan kuuluvaa asiaa. Kun tässä ei ole mitään rajoitusta, tuntuu sama r a t i o l e g i s oikeuttavan sellaiseen käsitykseen, että rajoitusta ei olisi myöskään kirkolliskokouksen oikeudelle antaa KL:n muutosehdotuksia kirkkohallituksen valmistettavaksi.

Edellä esitetystä käy ilmi, että on epävarmaa, voiko ja missä laajuudessa kirkolliskokous voi antaa laajennetulle piispainkokoukselle tehtäväksi valmistella sen alustavasti hyväksymiä KL:n muutosehdotuksia. Mikäli tämä on mahdollista ja jos tällainen valmistelutehtävä on laajennetulle piispainkokoukselle annettu, tämä ei voi itse valmistelutöitä suorittaa, koska se ei ole pysyväisesti eikä pitempää aikaa yhtämittaisesti työskentelevä toimielin, vaan joutuu se uskomaan ehdotuksen valmistamisen valitsemilleen henkilöille tai asettamalleen komitealle, mihin sillä KL:n 463 §:n 2 mom:n mukaan on oikeus. Siinäkin tapauksessa, että laajennetulle piispainkokoukselle ei katsottaisi voitavan antaa kirkolliskokouksen alustavasti hyväksymän muutosehdotuksen valmistelemista, se voi joutua tekemisiin tällaisen asian kanssa sen nojalla, että kirkolliskokouksen asettama kirkkolakikomitea siltä pyytää ohjeita, joita se pitää tarpeellisina voidakseen täyttää sille uskotun KL:n muutosehdotuksen valmistelutyön. Tällaisia ohjeita laajennettu piispainkokous voi mainitun lainkohdan 1 mom:n 6 kohdan mukaan kirkolliskokouksen väliaikoina antaa.

Kirkkohallitukselle ja laajennetulle piispainkokoukselle on siis, niinkuin edellä esitetystä selviää, uusi lainsäädäntö antanut kirkkolainsäädännössä verrattain keskeisen aseman ja tärkeitä tehtäviä. Niille on uskottu aloiteoikeus, joka tähän asti on ollut ainoastaan synodaalikokouksilla ja kirkolliskokouksen jäsenillä, mutta ei muilla

enempää kirkon kuin valtion elimillä tai toimihenkilöillä, ja tämä aloiteoikeus on lisäksi sikäli erikoislaatuinen, että esityksiä ei tarvitse ottaa käsiteltäväksi kahdessa kirkolliskokouksessa, vaan syntyy niiden nojalla, sen jälkeen kuin niistä on hankittu seurakuntien ja synodaalikokousten lausunnot, kirkolliskokouksessa menettely, jossa asia lopullisesti ratkaistaan. Tällaista esitysoikeutta ei tähän asti ole ollut kenelläkään, vaan korvaa se sen tähän asti pakollisen, varsin monimutkaisen ja hitaan menettelyn, että asia kirkolliskokouksessa synodaalikokouksen tai kirkolliskokouksen jäsenen vireille panemana alustavasti hyväksytään ja jätetään valmisteltavaksi kirkkolakikomitealle, joka mietinnössään tekee siitä ehdotuksensa. Kaiken tämän korvaa kirkkohallituksen tai laajennetun piispainkokouksen esitys, joka siis merkitsee suuressa määrin joustavampaa menettelyä. Huomattava on kuitenkin, että aikaisempi menettely jää vaihtoehtoisesti voimaan edelleen, jopa yksinomaisenakin, milloin on kysymys muista kuin taloudellisista tai hallinnollisista asioista tai muista asioista, jotka kuuluvat laajennetun piispainkokouksen toimivaltaan. — Edelleen olemme nähneet, että kirkolliskokous voi, sen asemesta, että se lähettäisi KL:n muuttamista koskevan asian valmisteltavaksi kirkkolakikomiteaan — tähän asti ainoa menettelytapa — antaa sen kirkkohallituksen tai mahdollisesti laajennetun piispainkokouksen valmisteltavaksi. Tästä lähtien KL:n muutosehdotusten käsittely kirkkolakikomiteassa ei siis enää ole pakollinen niinkuin tähän asti, vaan sen voi korvata käsittely kirkkohallituksessa tai laajennetussa piispainkokouksessa — Tähän tulee vielä lisäksi, että kirkohallitukselle on turvattu tilaisuus saada mielipiteensä esille kaikissa kirkkolainsäädäntöasioissa siinä muodossa, että sen lausunto on hankittava ennen lopullista käsittelyä kirkolliskokouksessa kaikissa asioissa, joita se ei ole pannut vireille eikä kirkolliskokouksen toimeksiannosta valmistavasti käsitellyt. Tämä on kolmas kirkkolainsäädäntöön tehty uudistus. Siitä on nimenomaan mainittu uusitussa KL:n 455 §:ssä, niinkuin edellä esitetystä lainauksesta käy ilmi, ja tästä kirkkolakikomitea perusteluissaan lausuu seuraavaa:

»Myöskin tulisi kirkkohallituksen antaa kirkolliskokoukselle lausuntonsa niistä Kirkkolain muutosehdotuksista, joita kirkolliskokouksen asettama kirkkolakikomitea on valmistanut.»

Sen sijaan, että kirkkolakikomitea tähän asti on ollut siinä asemassa, että mitään muutosta KL:iin ei ole voitu päättää ilman, että tällainen komitea on asiaa valmistellut, on järjestys nyt siis muuttunut sellaiseksi, että kirkkolakikomitea voidaan sivuuttaa kirkkolainsäädäntöasioissa antamalla kysymyksen valmistelu kirkkohallituksen tai laajennetun piispainkokouksen tehtäväksi, jota vastoin kirkkohallitus on saanut sellaisen aseman, että mitään KL:n muutosehdotusta ei voida hyväksyä kirkkohallituksen siitä jossakin asteessa saamatta lausua mielipidettään. Kirkkohallituksen asema kirkkolainsäädäntöasiassa on siis verraten vahva, mutta on kuitenkin muistettava, että sen tehtävä on vain valmistaa asiaa ja antaa siitä lausuntonsa. Mitään ratkaisevaa sananvaltaa sillä ei ole. Sen asema ei siis ole rinnastettavissa maan hallituksen asemaan yleisessä lainsäädännössä.

Kirkon uusille hallintoelimille annettu toimivalta kirkkolainsäädäntöasioissa merkitsee suurta muutosta tähänastiseen lainsäädäntöjärjestykseen. Se tuntuu suurelta hyppäykseltä ja olennaiselta poikkeukselta aikaisemmin vallinneista oloista. Mutta itse asiassa se, syvemmältä katsoen, merkitsee elimellistä kehitystä, joka aiheutuu muuttuneista edellytyksistä. Niin kauan kuin kirkolla ei ollut pysyväistä keskuselintä, joka olisi voinut valmistaa kirkkolainsäädäntöasiat niin, että asiat olisivat riittävästi valmistellut kirkolliskokouksessa ratkaistaviksi, oli pakko järjestää lainsäädäntöasiain käsittely niin kuin oli tehty. Olihan kirkolliskokous ainoa kirkon yhteinen elin, joten oli luonnollista, että asia pantiin siellä vireille, mutta kun asiaa ei voitu siellä, sen lyhytaikaisen koolla olon vuoksi, riittävästi valmistaa, täytyi kysymyksen valmistaminen uskoa sen valitsemille henkilöille, kirkkolakikomitealle, jonka ehdotuksen perusteella asia sitten ratkaistiin seuraavassa kirkolliskokouksessa. Tämä järjestys oli aivan luonnollinen, niin kauan kuin kirkolla ei ollut py-

syväistä hallintoelintä, niin valitettavan pitkälliseksi ja kankeaksi kuin menettely muodostuikin. Mutta sen jälkeen kun kirkolla on kirkkohallituksessa pysyväinen keskushallintoelin, jolle voidaan tehdä ehdotuksia KL:n muuttamisesta ja jolla on edellytyksiä asiantuntemuksella syventyä näihin kysymyksiin ja valmistaa niistä perustellut ehdotukset kirkolliskokoukselle, on asema kokonaan muuttunut. Tästä lähtien voi tämä uusi virasto valmistaa lainsäädäntöasiat ja tehdä niitä koskevat esitykset kirkolliskokoukselle. Ja on luonnollista, että näin menetellään, koska tämä menettely on paljoa lyhyempi ja joustavampi. Merkitseehän asian käsittely kahdessa kirkolliskokouksessa nykyäänkin, jolloin kuitenkin verraten usein pidetään ylimääräisiä kirkolliskokouksia, asian käsittelyn ulottumista varsin pitkälle ajanjaksolle, jota vastoin asia tulee järjestykseen huomattavasti lyhyemmässä ajassa, kun se voidaan suorittaa yhdessä kirkolliskokouksessa. Kun KL:iin sisältyy runsaasti käytännöllisiä yksityiskohtia säännösteleviä säännöksiä, joiden nopea muuttaminen erittäinkin nykyisissä epävakaisissa olosuhteissa voi olla tarpeen, ymmärtää, mikä etu siitä on, että KL:iin voidaan aikaansaada muutoksia nopeammassa järjestyksessä kuin aikaisemmin. Kysymys ei käsittääkseni ole siitä, eikö nyt aikaansaatu nopeampi KL:n muuttamisjärjestys ole tarpeen. Sitä se epäilyksettä on. Vaan kysymys on siitä, onko edes juuri aikaansaatu uusi nopeampi menettely, joka kuitenkin vaatii verrattain harvoin kokoontuvan kirkolliskokouksen myötävaikutusta, riittävän nopea, vai eikö ole ajan vaatimaa ryhtyä suunnittelemaan KL:n muuttamista niin, että hallinnollisluontoiset säännökset voitaisiin aikaansaada asetuksenantomenettelyä vastaavassa järjestyksessä ilman kirkolliskokouksen osallistumista. Kirkkohallituksen ja laajennetun piispainkokouksen olemassaolo tekee sen mahdolliseksi, eikä se käsittääkseni olisi niin vaikeasti toteutettavissa, että sitä ei voitaisi ottaa harkittavaksi.

Aarne Saarialho

Vero ja tulo vero-oikeudellisina käsitteinä

Käsitteet vero-oikeuden alalla ovat ehkä suuremmassa määrässä epätarkkoja ja vakaantumattomia kuin oikeuden muilla aloilla. Samanlainen epäkohta näyttää olevan vallalla myös muitten maiden [1] kuin meidän maamme oikeudessa. Verolainsäädännön nykyisin entistä huomattavammin laajentuessa käsitteiden kirjavuus ja niiden nimitysten käyttäminen eri merkityksissä alkaa jo tuottaa tuntuvaa haittaa sekä epätietoisuutta ja epäselvyyttä verotus- ym. viranomaisille sekä verovelvollisille. Tämän oikeusalan käsitteiden selvittely, mikä samalla varmaankin niitä vakaannuttaisi, kaipaisi jo laajaa ja perusteellista tutkimusta. Seuraavassa esityksessä täytyy monestakin syystä rajoittua vain pariin vero-oikeudelliseen käsitteeseen.

Ensimmäisenä vero-oikeudellisena käsitteenä on tietenkin itse v e r o n käsite. Ryhtymättä selostamaan eri veroteorioja sekä verotusperiaatteita, vaikkakin sellainen selostus olisi omiaan valaisemaan veron käsitettä, mainittakoon tässä suorastaan muutamia veron käsitteen määritelmiä, niistäkin kun käy ilmi eri veroteorioja sekä verotusperiaatteita.[2] *Harmaja* sanoo veroiksi sellaisia varoja,

[1] *K. G. A. Sandström:* Om beskattning av inkomst av rörelse s. 3.

[2] Veroteorioista ja verotusperiaatteista ks. esim. *Julius Crisolli:* Lehrbuch des Steuerrechts s. 22 s.; *Gösta Eberstein:* Om skatt till stat och kommun enligt svensk rätt s. 55 ss.; *Karl Theodor von Eheberg:* Finanssioppi (Suomentanut K. J. Ståhlberg). 2. pain. s. 167 ss.; *Leo Harmaja:* Finanssitieteen alkeet. 2. pain. s. 45 ss.; *Richard Kerschagl:* Finanzwissenschaft. Abriss der Steuerlehre s. 48 ss.; *Ilm. Kovero:* Veroista ja tuotannon verottamisesta (Jälj. lyh. Kovero: Veroista ym.) s. 10

joita valtion tai muun pakkoyhdyskunnan hyväksi, sen menojen suorittamista varten, kannetaan niin paljon ja sillä tavoin, kuin yhdyskunta yksipuolisesti määrää.[3] *Hermansonin* mukaan verot ovat aineellisia suorituksia, joita yleistä tarvetta varten voidaan vaatia yksityisiltä vastikkeetta.[4] *Kovero* pitää veroja pakollisina, tulon hankkimiseksi valtiolle yleiskorvauksen periaatteen nojalla kannettuina maksuina.[5] *Tarjanne* määrittelee veron käsitteen siten, että verot ovat valtion tai muun julkisen yhdyskunnan julkisen valtansa nojalla yksityisiltä yhdyskunnan vallanalaisilta kantamia rahasuorituksia, joiden tarkoitus on yhdyskunnan finanssitarpeen tyydyttäminen ja jotka eivät kuitenkaan ole korvausta mistään määrätystä maksajan yhdyskunnalta saamasta edusta.[6] *Willgrenin* esittämän määritelmän mukaan vero on maksu, minkä julkinen yhdyskunta määrää sen alaisten yksityisten suoritettavaksi yleisen mittapuun mukaan eli siihen katsomatta, missä määrin yksityisellä veronmaksajalla on kussakin tapauksessa suoranaista hyötyä verotuksen kautta ylläpidetystä toiminnasta.[7, 8]

Veron käsite, joka käynee riittävästi ilmi edellä selostetuista, toi-

---

ss.; *Georg Strutz:* Grundlehren des Steuerrechts s. 23 ss.; *Walter Weddingen:* Allgemeine Finanzwissenschaft s. 87 ss.; *K. Willgren:* Finanssioppi s. 211 ss.

[3] *Harmaja* s. 42.

[4] *Robert Hermanson:* Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. (Suomentanut K. Kaila. Jälj. lyh. Hermanson: Valtiosääntö). 2. pain. s. 178; *Sama:* Suomen finanssihallinto-oikeuden luennot. (Suomentanut M. A. Hovila. Jälj. lyh. Hermanson: Finanssihallinto-oikeus) s. 97.

[5] *Kovero:* Veroista ym. s. 9.

[6] *Tapio Tarjanne:* Vero-oikeus s. 15.

[7] *K. Willgren:* Finanssioppi s. 200. Ks. myös *Sama:* Finlands finansrätt. (Jälj. lyh. Willgren: Finansrätt). 2. pain. s. 30; *Sama:* Verot ja verotekniikka. Valtiotieteiden käsikirja IV. s. 503 sekä siinä mainittu kirjallisuus.

[8] Veron käsitteestä ja sen määritelmistä ks. myös *Ernst Blumenstein:* Schweizerisches Steuerrecht s. 1 ss.; *Ottmar Bühler:* Allgemeines Steuerrecht I. s. 1 ss.; *Crisolli* s. 10 ss.; *Eberstein* s. 36 ss.; *Eheberg* s. 167 ss.; *Wilhelm Gerloff:* Steuerwirtschaftslehre. Handbuch der Finanzwissenschaft I. s. 436 ss.; *Heinrich Göttel:* Steuerrecht. 5. pain. s. 6 s.; *Valter Lindberg:* Utvecklingen av den allmänna inkomstskatten i Finlands statsskattesystem s. 12 ss.; *Strutz* s. 7; *Weddigen* s. 62 ja s. 87 ss. — Vrt. vielä *Lainvalmistelukunnan* ehdotus laiksi eräänlaisten ulostekojen ja maksujen vanhentumisesta. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1923 N:o 6. (Jälj. lyh. Lainvalmistelukunta: Ehdotus 1923) s. 6.

sistaan tosin jonkin verran poikkeavista määritelmistä, kaivannee kuitenkin parin määritelmän suhteen selvennystä ja täydennystä. Veron käsitettä ei voitane, niinkuin Kovero on edellämainitussa määritelmässään tehnyt,[9] rajoittaa yksinomaan valtiolle tapahtuviin suorituksiin, sillä veroina oikeudellisessa mielessä on pidettävä muillekin julkisoikeudellisille yhteisöille pakkovallan nojalla tulevia suorituksia. Myöskään ei voitane varauksetta hyväksyä Tarjanteen esittämässä määritelmässä sitä kohtaa, jonka mukaan veron käsite olisi rajoitettava vain rahasuorituksiin.[10] Niiden tunnusmerkkien ja edellytysten ollessa olemassa, mitkä muutoin on veron käsitteelle asetettava, on veroina pidettävä myös muina kuin rahana maksettuja suorituksia.[11] Sekä aikaisemman [12] että nykyisenkin [13] oikeuden mu-

---

[9] *Koveron* esittämä määritelmä ehkä onkin mainituin tavoin rajoitettu vain siinä teoksessa ja sillä kohdalla tarkoitettuihin veroihin, eikä sillä ole tahdottu antaa yleistä veron käsitteen määritelmää.

[10] *Tarjanne* määritellessään veron käsitteen ehkä onkin, niinkuin hänen sanotun teoksensa siinä kohdassa käyttämästään sanonnasta myös voidaan päätellä, tarkoittanut ainoastaan niitä veroja, joista hän mainitussa teoksessaan puhuu ja jotka suoritetaan rahana.

[11] Vrt. *Eheberg* s. 167. — Määritellessään veron käsitettä *Hermanson* puhuu aineellisista suorituksista. Ks. edellä selostettua Hermansonin esittämää määritelmää. *Willgren* selittäessään veron käsitteen määritelmäänsä käyttää sanaa »förmögenhetsprestationen». *Willgren:* Finansrätt s. 30. *Harmaja* s. 42 lausuu mm., että vaikka veroilla yleensä tarkoitetaan rahavaroja, on eräitä veroja vielä 19:nnellä vuosisadalla kannettu viljassa.

[12] *Hermanson:* Finanssihallinto-oikeus esim. s. 125 s., s. 128 s., s. 148 s., s. 151 s., s. 167 s., s. 255 ss.; *Sama:* Föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt II. De särskilda förvaltningsgrenarna 1. häftet s. 29 ss.

[13] Arvopapereilla, niinkuin osakkeilla, obligaatioilla ja kiinnitetyillä velkakirjoilla, voidaan eräin edellytyksin suorittaa omaisuudenluovutusveroa sekä tulo- ja omaisuusveroa, ks. esim. 9/8 1940 L omaisuudenluovutusverosta 15 ja 16 § (15 § L 8/12 1942); 30/8 1940 A omaisuudenluovutusverolain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta 25, 27, 28 §; 19/12 1940 L osakeyhtiöiden omaisuudenluovutusveron suorittamisesta niiden omilla osakkeilla; 17/4 1941 valtioneuvoston päätös tulo- ja omaisuusveron suorittamisesta palkinto-obligatioilla. Ks. myös asetuksia sekä valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön päätöksiä 10/1 1941, 12/3 1941, 19/4 1941, 30/7 1943, 1/9 1943. Vrt. niinikään 14/1 1944 valtiovarainministeriön kiertokirje.

Tosin voidaan edellä mainittujen säännösten suhteen huomauttaa, että niissä mainitut varat ovat rahaan verrattavissa sekä että ne verot, mitkä noilla arvopapereilla saatetaan suorittaa, kuitenkin on aina määrätty itse verotuksessa maksettaviksi rahana ja että suorituksen vastaanottaminen arvopapereina on vain veronmaksajille myönnetty helpotus. Joka tapauksessa nämä säännökset kuitenkin osoit-

kaan veron maksaminen muina varoina kuin rahana on mahdollista.[14]

Usein tavallisessa kielenkäytössä puhutaan veroistakin maksuina,[15] jolloin sanaa maksut käytetään sen laajemmassa merkityksessä.[16] Oikeudelliselta kannalta katsoen[17] on kuitenkin erotettava verot ja maksut toisistaan sekä annettava käsitteelle maksut suppeampi merkitys kuin mitä maksuilla yleisessä kielenkäytössä tarkoitetaan. *Harmaja,* joka maksujen suhteen nojautuu (erikois-) korvauksen periaatteeseen, pitää maksuina niitä suorituksia, joita kan-

---

tanevat, että rahasuoritus ei ole aina veron käsitteen ehdoton edellytys nykyisinkään.

[14] Kaupunkien kunnallistaksoitusta koskevain säännösten yhteydessä puhutaan mieskohtaisista palvelustöistä, joita kaupungissa on tehty ennen laillisesti hyväksyttyjen perusteiden mukaan. 8/12 1873 A. kunnallishallituksesta 53 §:n 3 momentti, sama säännös muutettuna 15/8 1883 A. 53 §:n 4 momentti sekä 21/12 1923 L. 55 §:n 9 momentti. Näitä palvelustöitä, mikäli niitten suorittaminen ei ole jo lakannutkin, ei kuitenkaan yleensä liene veroihin luettava.

[15] Esim. kunnallismaksut, kirkollismaksut jne. Henkilömaksu, L. 4/8 1922 evankelis-luterilaisten seurakuntain papiston palkkauksesta, 6 §:n 2 momentin 4 kohta, on ilmeisesti vero eikä maksu sen suppeammassa merkityksessä. Mihin ryhmään kyläteitä varten kannettavat, tieyksikköjen nojalla määrättävät vuosimaksut kuuluvat, 3/5 1927 tielaki 64 ja 65 §, voidaan olla eri mieltä.

[16] Sana ulosteot, joka kielellisesti epäonnistuneesta muodostaan huolimatta näyttää olleen verrattain yleisesti käytännössä ja merkinnee laajempaakin käsitettä kuin verot ja maksut (Vrt. esim. 27/2 1897 A.), alkaa nykyisin vähitellen hävitä kielenkäytöstä. Ks. esim. *Lainvalmistelukunta:* Ehdotus 1923 ja 26/5 1925 L. verojen ja maksujen vanhentumisesta; 9/11 1868 A. velkojain oikeudesta ja etuudesta toistensa edellä maksun saamiseen konkurssiin luovutetusta omaisuudesta 7 §, sen aikaisemmassa muodossa ja L:ssa 28/3 1941. Ks. kuitenkin 27/2 1897 A. 9 § A:ssa 10/12 1943.

[17] Eroavaisuus ilmenee esim. verojen ja maksujen säätämis- (vahvistamis-) järjestyksessä. Ks. esim. 17/7 1919 Suomen Hallitusmuoto 61 ja 62 §; 13/1 1928 Valtiopäiväjärjestys 66 §; *Rafael Erich:* Suomen valtio-oikeus II s. 248 s.; *Esko Hakkila:* Suomen tasavallan perustuslait s. 261 ja s. 277 ss.; *Hermanson:* Valtiosääntö s. 178; *E. Nevanlinna:* Suomen valtion tulo- ja menoarvio s. 24; *Tarjanne* s. 25; *Willgren:* Finansrätt s. 30 s. — Ks. myös esim. 27/11 1917 kaupunkien kunnallislaki 41 §:n 1 momentin 5 kohta (L. 18/5 1934), jossa niinikään tarkoitetaan maksuja eikä veroja.

30/12 1943 L. veronmaksun laiminlyömisen johdosta suoritettavasta veronlisäyksestä koskenee yleensä ainoastaan veroja, joita siinä on tarkoitettu, eikä maksuja. Ks. kuitenkin saman L:n 6 §. — 26/5 1925 L. verojen ja maksujen vanhentumisesta taas koskee veroja sekä muita julkisoikeudellisia maksuja. 1 § (L. 8/9 1939).

netaan palkkioiksi siitä, että viranomaiset tai julkiset laitokset tekevät suoranaisia palveluksia yksityisille. Hän sanoo näitä erikoismaksuiksi (saksaksi Gebühren).[18] *Hermansonin* mukaan maksut ovat aineellisia suorituksia, jotka on käsitettävä vastikkeiksi julkisen oikeuden mukaan suoritetuista toimista.[19] *Kovero,* joka niinikään käyttää maksuista suppeammassa merkityksessä nimeä erikoismaksut ja joka samoin katsoo näiden maksujen perusteena olevan erikoiskorvauksen, lausuu, että tällaiset erikoismaksut ovat yleensä korvauksia valtion virastojen julkisoikeudellista laatua olevista suorituksista (toimista), jotka koskevat määrättyjä henkilöitä.[20] *Tarjanteen* mielestä maksut eroavat veroista siinä, että niissä on aina jonkinlaisen korvauksen luonne siitä hyödystä, hyvästä, mitä maksaja on valtiolta saanut, eikä niitä, niinkuin veroja, kanneta yksinkertaisesti valtion finanssitarpeen tyydyttämiseksi yleensä lainsäätäjän kohtuulliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi katsoman perusteen mukaan.[21] *Willgren,* joka lukee maksuihin laajemmassa merkityksessä myös verot, nimittää maksuja suppeammassa mielessä erikoismaksuiksi ja katsoo, että sellainen erikoismaksu on suoritettava sillä edellytyksellä, että tai siinä määrin kuin valtio on toiminut määrättyyn suuntaan yksityisen veronmaksajan hyväksi.[22, 23]

Tekemällä ero veron ja maksun (erikoismaksun) välillä saadaan veron käsite tässä suhteessa selvennetyksi, rajoitetuksi ja tarkemmaksi. Kuitenkin vielä jää epäselvyyttä ja epätietoisuutta näiden

---

[18] *Harmaja* s. 141 ss. — Harmaja muutoin huomauttaa, että useihin valtion ja kuntain tuloihin nähden on helppoa määrätä, mihin ryhmään ne luonteensa puolesta kuuluvat, mutta monessa tapauksessa tämä luokitus voi käydä vaikeaksi. *Sama* s. 141.

[19] *Hermanson:* Valtiosääntö s. 179.

[20] *Kovero:* Veroista ym. s. 8 s.

[21] *Tarjanne* s. 356.

[22] *Willgren:* Finanssioppi s. 200. Ks. myös *Sama:* Finansrätt s. 30 s.

[23] Maksun käsitteestä ja sen määritelmästä ks. *Blumenstein* s. 5; *Bühler* s. 2 s.; *Crisolli* s. 12 s.; *Eberstein* s. 6 s.; *Eheberg* s. 150 ss.; *Leo Harmaja:* Erikoismaksut. Valtiotieteiden käsikirja I. s. 242 ss. sekä siinä mainittu kirjallisuus; *Frans Meisel:* Gebührenlehre. Handbuch der Finanzwissenschaft I s. 396 ss. sekä siinä mainittu kirjallisuus; *Weddigen* s. 78 ss. — Tässä sivuutetaan ne erinäiset maksut, joista 21/1 1944 A:ssa puhutaan.

käsitteiden kesken, sillä sekä käytännössä että lainsäädännössä ei ole joka tapausta varten vedetty — ehkä ei liene mahdollista vetääkään — selvää rajaa veron ja maksun (erikoismaksun) välille, vaan on, niinkuin sanottu, veroja usein nimitetty maksuiksi ja päinvastoin maksuja pidetty veroina. Onpa tapauksia, jolloin pätevillä perusteilla voidaan olla eri mieltä siitä, onko jokin suoritus vero vai maksu (erikoismaksu), taikka joissa sama suoritus saattaa olla osaksi veron- ja osaksi maksun- (erikoismaksun-) luontoinen.[24]

Verot voidaan, useimmiten sen mukaan, mille seikalle tahdotaan antaa painavin merkitys, ryhmitellä eri tavoin. Yleisin ryhmittely, jolla on ollut ja edelleenkin on oikeudellisesti tärkein merkitys, on eron tekeminen välittömien ja välillisten verojen kesken. *Harmajan* mukaan ovat välittömiä veroja ne, jotka kannetaan suoraan, ilman välikäsiä, veron varsinaiselta suorittajalta, sekä välillisiä taas ne, jotka veronmaksajan edellytetään puolestaan siirtävän toisten hartioille, jotka varsinaisesti joutuvat siten verotaakan kantajiksi.[25] *Hermansonin* mielestä ovat välittömiä veroja ne, jotka todellisuudessa kohtaavat sitä henkilöä, joka on velvollinen veron maksamaan, ja välillisiä veroja taas ne, jotka veronmaksaja, sen sijaan että ne todellisuudessa kohtaisivat häntä, voi siirtää muiden niskoille.[26] *Hermanson* esittää toisenkin jakoperusteen, lausuen, että välittömiä veroja ovat sellaiset verot, jotka veronmaksajien on suoritettava katsomatta mihinkään heidän vapaaehtoisiin tekoihinsa,[27] ja välillisiä ne verot, jotka on maksettava ryhdyttäessä määrättyihin, maksajan vapaan tahdon varassa oleviin tekoihin.[28] *Tarjanteen* mielestä välittömiä ovat ne verot, jotka on tarkoitettu lopullisesti verovelvollisen, veron maksajan kannettaviksi, ja välillisiä taas ne verot, joissa verovelvollinen ja samalla veron maksaja on toinen kuin se,

[24] Vrt. esim. 6/8 1943 leimaverolaki; *Tarjanne* s. 356. — Ks. myös edellä alaviittaus 18.

[25] *Harmaja* s. 70.

[26] *Hermanson:* Finanssihallinto-oikeus s. 97.

[27] *Hermanson:* Finanssihallinto-oikeus s. 98.

[28] *Hermanson:* Finanssihallinto-oikeus s. 97.

jonka kannettavaksi vero taloudellisesti on tarkoitettu.[29] *Willgren* huomauttaa, että ero välittömien ja välillisten verojen välillä on käsitelty pääasiallisesti seuraavalla kolmella tavalla: a) lähtemällä kantotavasta sanotaan välittömiksi niitä veroja, jotka verotettu ilman välikäsiä suorittaa, jolloin siis veronmaksaja on sama kuin veronalainen, ja välillisiksi taas niitä veroja, joita ei suorastaan oteta niiltä, jotka viime kädessä joutuvat ne kantamaan, vaan muilta, jotka sitten veronsiirron nojalla saavat suorituksestaan korvausta, jolloin siis veronmaksaja ja veronalainen ovat eri henkilöitä; b) lähtemällä hallinnollisteknillisestä menettelystä ovat välittömiä veroja ne, jotka kannetaan pysyväisten, ennakolta selville saatujen seikkojen mukaan ja jotka sentähden peritään jatkuvien luettelojen perusteella (katasteriverot), ja välillisiä veroja taas vaihtelevien, edeltäkäsin selvittämättömiin olosuhteisiin perustuvien seikkojen nojalla otetut verot (tariffiverot); sekä c) kolmannen jaoittelun mukaan välittömiä ovat ne verot, jotka perustuvat varojen suoranaiseen saantiin, ja välillisiä ne, jotka aiheutuvat varojen käytöstä, ilmeten välittömyys siinä, että niiden maksuunpanemiseksi maksukyky suorastaan otetaan selville, ja välillisyys siinä, että menojen nojalla päätetään verokyvystä.[30]

Oikeudelliselta kannalta katsoen voidaan mainita, että meidän valtion budjetissamme on eri tuloryhminä mainittava välilliset ja välittömät sekä sekaluontoiset verot.[31] Lainsäädännössäkin puheena oleva jaoitus on otettu huomioon hyväksyttäessä eräitä kansainvälisiä sopimuksia kaksinkertaisen verotuksen ehkäisemiseksi välittömien verojen lailla.[32,33]

---

[29] *Tarjanne* s. 20.

[30] *Willgren:* Finanssioppi s. 253. Ks. myös *Sama:* Finansrätt s. 202; *Sama:* Verot ja verotekniikka. Valtiotieteiden käsikirja IV s. 511.

[31] 24/4 1931 L. valtion tulo- ja menoarvion ja tilinpäätöksen perusteista 1 §:n 2 momentti ja 3 §; *Eino Kaskimies:* Valtion tulo- ja menoarvio- sekä tililainsäädäntö s. 19.

[32] Suomen Tasavallan ja Ruotsin Kuningaskunnan välillä 16/3 1931 tehdyssä sopimuksessa välittömillä veroilla tarkoitetaan veroja, joita sopimusvaltioiden lainsäädännön mukaan suoritetaan välittömästi (puhtaasta tai kokonaistulosta) tahi omaisuudesta. Samalla mainitaan nimeltä, mitä veroja erityisesti pidetään välittö-

Tärkeimmissä välitöntä veroa koskevissa verotuksissamme, nimittäin tulo- ja omaisuusverotuksessa sekä kunnallistaksoituksessa,[34] on keskeisimpänä käsitteenä tulon käsite. Se on sekä verolähteenä että verotusnormina (veroperusteena, vero-objektina).[35] Verolähteellä ymmärretään sitä hyödykevarastoa, mistä vero on tarkoitettu otettavaksi.[36] Verotusnormilla eli veropeminä veroina, ja päättöpöytäkirjassa vielä selitetään, että tuo välittömien verojen luettelo ei ole täydellinen, vaan sisältää vain esimerkkejä, ja määrätään, miten erimielisyydet verojen suhteen ratkaistaan, sekä että luetteloa on aikanaan täydennettävä. Päättöpöytäkirjassa myös luetellaan, mitä veroja ei ole pidettävä välittöminä veroina (10/4 1931 L.; 30/4 1931 A.; *Rieti Itkonen:* Kunnallisverotus selitettynä. 2. pain. s. 49 s.; *Eero Kivikari:* Suomen verolainsäädäntö s. 231 ss.; *Adolf Lundevall:* Kommunalskattelagen s. 304 ss.). Samansuuntaisia säännöksiä on Suomen Tasavallan ja Saksan Valtakunnan välillä 25/9 1935 tehdyssä sopimuksessa loppupöytäkirjoineen (30/12 1935 L. ja 10/1 1936 A., julkaistu asetuskokoelmassa 1936 N:ot 13 ja 14). Sopimus ja loppupöytäkirja on täydellisinä julkaistu asetuskokoelman sopimussarjassa (1936 N:ot 1 ja 2; *Itkonen* s. 44 ss.; *Kivikari* s. 241 ss.). Niinikään on samanlaatuinen sopimus tehty 2/12 1937 Suomen Tasavallan ja Tanskan Kuningaskunnan välillä (4/3 1938 L. ja 11/3 1938 A. Sopimus ja loppupöytäkirja on julkaistu täydellisinä asetuskokoelman sopimussarjassa 1938 N:ot 7 ja 8; *Itkonen* s. 40 ss.). — Ks. myös *E. L. Airila:* Kaksinkertaisen verotuksen ehkäisemiseksi tehdyistä kansainvälisistä sopimuksista (Korkeimman hallinto-oikeuden juhlajulkaisu) s. 166 ss.

[33] Verojen ryhmittelystä välittömiin ja välillisiin veroihin ks. *Blumenstein* s. 52 ss. ja 206 ss.; *Bühler* s. 13 ss.; *Crisolli* s. 19; *Eberstein* s. 38; *Eheberg* s. 204; *Göttel* s. 14 ss.; *Weddigen* s. 92 ss.

[34] Osoitukseksi siitä, että kunnallinen tulovero on ns. jakovero, käytetään, niinkuin eräitä poikkeuksia lukuunottamatta lainsäädännössämmekin, taksoitus- tai kunnallistaksoitus-sanaa, vaikka se nimi onkin vierasperäinen ja vanhentuneena saisi jo jäädä pois käytännöstä.

[35] Tulon olemisesta sekä verolähteenä että verotusnormina mainitsevat *Eberstein* s. 36; *Lindberg* s. 42; *Tarjanne* s. 18 s.; *Knut Wicksell:* Inkomstbegreppet i skattehänseende och därmed sammanhängande skattefrågor (Betänkande om inkomst- och förmögenhetsskatt. II. Särskilda utredningar. Statens offentliga utredningar 1923: 70) s. 41; *Weddigen* s. 90 s.; *Willgren:* Silmäys nykyaikaiseen valtiolliseen tulo- ja varallisuusverotukseen Euroopassa (Suomennos. Verokomitean Julkaisuja II. 1912. Jälj. lyh. Willgren: Silmäys nykyaikaiseen tulo- ja varallisuusverotukseen) s. 23.

[36] Verolähteen käsitteestä ja sen määritelmistä ks. *Bühler* s. 10; *Crisolli* s. 17; *Eberstein* s. 36; *Eheberg* s. 173; *Göttel* s. 8; *Harmaja* s. 42; *Strutz* s. 13; *Tarjanne* s. 19; *Weddigen* s. 90 s.; *Willgren:* Finanssioppi s. 207 s.; *Sama:* Finansrätt s. 103 s.; *Sama:* Verot ja verotekniikka. Valtiotieteiden käsikirja IV s. 506.

Verolähde varsinkin tuloverotuksessa on usein sama kuin tulolähde. Eräitä tapauksia varten on lainsäädännössä kuitenkin tehty ero niiden välillä. Esim.

rusteella eli vero-objektilla tarkoitetaan usein eri käsitteitä. Yleisimmin niillä kuitenkin ymmärrettäneen vain sitä

---

kunnallistaksoituksessamme saadaan, milloin verovelvollisella on tuloja useammasta kuin yhdestä tulolähteestä, vähentää määrätynlaiset menot ym. vähennykset vain siitä tulolähteestä, mihin nuo menot tai vähennykset kohdistuvat, kun taas toiset vähennykset on tehtävä verovelvollisen tulojen kokonaismäärästä asianomaisessa kunnassa. Ks. 15/6 1898 A. maalaiskuntain kunnallishallinnosta 82 §:n 11 kohta (L. 20/1 1922. Jälj. lyh. 15/6 1898 MkA); 8/12 1873 A. kunnallishallituksesta kaupungissa 55 §:n 5. kohta (L. 20/1 1922. Jälj. lyh. 8/12 1873 KkA); Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset (Jälj. lyh. *KHO):* 1923 I 87, 105, II 126; 1924 II 89, 344, 1920; 1925 II 139, 1502; 1926 II 1608; 1927 II 902, 1340, 1740; 1930 I 47; 1932 II 265, 2106, 2660; 1933 I 11, II 653, 1789; 1934 II 1174, 3609—3611; 1937 II 367, 754, 1058, 1026, 1615, 1874, 2669, 3277, 3454, 3608, 3738, 3966, 3809a, 3810; *Esko Hakkila:* Miten teen tuloilmoitukseni s. 185 s.; *Itkonen* s. 104 ss.; *O. J. Laurila—Eino J. Ahla:* Kunnallisverolait. 3. pain. s. 178 s.; *Maalaiskunta* 1926 s. 23; *K. J. Ståhlberg:* Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta. 3. pain. s. 616; *Tarjanne* s. 124; *Kaj Erik Östenson:* Hur skall jag deklarera s. 81. — Ero verolähteen ja tulolähteen välillä ilmenee kunnallistaksoituksessa myös siinä, että taksoituksesta laadittavaan luetteloon on merkittävä kaupungissa: 1:ksi tulot talosta, tontista ja maasta, 2:ksi tulot elinkeinosta ja 3:ksi tulot palkkaeduista, eläkerahasta ja muut tulot, joita ei ole nimitetty (8/12 1873 KkA 57 §, 15/8 1883 L.). Maalaiskunnassa on taksoitusluetteloon merkittävä erikseen se tulo, mikä verovelvollisen on arvioitu saaneen kiinteistöstä, mikä hänellä on ollut elinkeinosta ja liikkeestä sekä mikä muista varoista (15/6 1898 MkA 83 §:n 1 momentti). Ks. *Itkonen* s. 111 s. ja s. 148 s.; *Laurila—Ahla* s. 188 s. ja s. 262; *Ståhlberg* s. 639 ss. — Entistä tärkeämmäksi on eri tulolähteiden erottaminen, varsinkin kiinteistöjen osalta, käynyt, kun 15/10 1937 L:lla kiinteistöstä saadun tulon perusteella maksuunpantujen kunnallis- ja kirkollisverojen etuoikeudesta näille veroille eräin edellytyksin myönnettiin määrätynlainen etuoikeus. *Itkonen* s. 196. Puheena olevan eron tekemistä voi vaatia myös se, että manttaalikuntakokous voi nykyisin päättää manttaalikunnalle suoritettavan veron kannettavaksi verovelvollisen omistaman tai hallitseman erilaisen maan pinta-alan mukaan sekä maatalouskiinteistöihin nähden vastaavasti soveltamalla ns. pinta-alataksoitusta (15/6 1898 MkA 79 §:n 2 momentti. L 12/7 1940). Ks. *Lainvalmistelukunnan* ehdotus hallituksen esitykseksi kiinteistöstä saadun tulon perusteella maksuunpantujen kunnallis- ja kirkollisverojen etuoikeudesta. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1936 N:o 8 s. 2. — Tulo- ja omaisuusverotuksessa on tuloveron suhteen verovelvollisen kaikkien tulolähteitten tuottamain puhtaiden (netto-) tulojen yhteenlaskettu määrä — vieläpä erästä poikkeusta lukuunottamatta toisen tulolähteen tuottama tappio vähennettynä toisen tulolähteen tulosta — samalla verolähteenä (19/11 1943 tulo- ja omaisuusverolaki 3 luku. Jälj. lyh. 19/11 1943 T.j.oL), 11/1 1944 tulo- ja omaisuusveroasetus 2 luku Jälj. lyh. 11/1 1944 T.j.oA. — Vrt. *Lainvalmistelukunnan* ehdotus verolaiksi, verotuslaiksi sekä laiksi niiden voimaanpanosta. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1934, N:o 2 s. 78 ja s. 119 (Jälj. lyh. Lainvalmistelukunta: Ehdotus 1934); *Sama*: Muutoksia mainittuun ehdotukseen. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1936 N:o 12 s. 17 ja s. 20 (Jälj. lyh. Lainvalmistelukunta: Muutoksia 1936).

Kumpaisessakin verotuksessa on ns. satunnainen myyntivoitto tavallaan omana

mittapuuta, perustetta, mikä on määräävänä veron suorittamisvelvollisuuden jakautumiselle verovelvollisten kesken.[37]

Tulon käsitteen tärkeästä merkityksestä huolimatta sitä ei yleensä ole lainsäädännössä erityisellä, yhtenäisellä säännöksellä määritelty.[38] Riittävän tarkka ja kaikkiin tapauksiin soveltuva tulon käsitteen määritelmä onkin vaikeasti luotavissa.[39] Mikäli tätä käsitettä on pyritty erityisellä, yhtenäisellä säännöksellä määrittelemään, on säännös jäänyt niin yleiseksi tai epätäydelliseksi, että sen soveltaminen ei ole sellaisenaan sanottavastikaan helpottanut lainkäyttäjää hänen ratkaistessaan kysymystä, mitä on tulona pidettävä tai mitä on jätettävä tuloksi katsomatta.[40] Lainsäädännössä on sen vuoksi täytynyt yleisin, tavallisen kielenkäytön sanoin[41] ensin mainita, mitä verotuksessa on tulona pidettävä, sekä sitten erityisin säännöksin luetella ne erät, joita yleinen kielenkäyttö ei aina katso tuloihin kuuluviksi, mutta jotka verotuksessa on kuitenkin tuloihin

---

erikoisena tulolähteenä, siihen nähden kun on säädetty, että vain siitä saadaan vähentää satunnainen myyntitappio (8/12 1873 KkA 55 §:n 1 kohta, 19/11 1943 L.; 15/6 1898 MkA 82 §:n 5 kohta, 19/11 1943 L.; 19/11 1943 T.j.oL 22 § verrattuna 28 §:n 1 momentin 6 kohtaan).

Vähennyksen tekemisestä määrätystä tulolähteestä ks. vielä esim. 19/11 1943 T.j.oL. 28 §:n 2 momentti.

[37] *Blumenstein* s. 216 ss.; *Bühler* s. 10; *Crisolli* s. 17; *David Davidson:* Beskattningsnormen vid inkomst- och förmögenhetsskatt II (Särskilda utredningar. Statens offentliga utredningar 1923: 70); *Eberstein* s. 36; *Eheberg* s. 173; *Göttel* s. 8; *Harmaja* s. 42; *Strutz* s. 13; *Weddigen* s. 90; *Carsten Welinder:* Inkomsten som mått på skatteförmågan. Svensk Skattetidning 1938 s. 206 ss.; *Willgren:* Finanssioppi s. 210; *Sama:* Finansrätt s. 103 s.; *Sama:* Verot ja verotekniikka. Valtiotieteiden käsikirja IV s. 506.

[38] Tulon käsitteen määrittelystä kansantaloudessakin ollaan erimielisiä. Ks. *Kovero:* Veroista ym. s. 27.

[39] *Blumenstein* s. 176; *Gunnar Prawitz:* Det finansrättsliga inkomstbegreppet s. 16; *Weddigen* s. 157; *Wicksell* s. 58.

[40] *Ruotsissa* hallituksen esityksessä vuoden 1927 valtiopäiville asianomainen *departementtipäällikkö* (departementschef) lausui tulon käsitteen määrittelemisestä mm.: »Erfarenheten torde hava visat omöjligheten att i skatteförfattningarna giva någon kort, uttömmande definition på vad som skall anses vara skattepliktig inkomst, därest man icke vill såsom inkomst beskatta allt vad överhuvud tillflyter den skattskyldige i penningar eller penningars värde.» Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till kommunalskattelag m.m. 22/2 1927 N:o 102 s. 340.

Ks. myös *Sandström* s. 26; *Willgren:* Finansrätt s. 244.

[41] Vrt. *Lainvalmistelukunta:* Ehdotus 1934 s. 81 s.; *Sama:* Muutoksia 1936 s. 18 s.

luettava, niin myös eräitä sellaisia eriä, joiden pitämisestä tuloina saattaa olla epätietoisuutta, sekä vihdoin sellaisia eriä, jotka oikeastaan eivät ole tuloja, mutta jotka veropoliittisista syistä on ollut määrättävä tuloina pidettäviksi.[42] Tulon käsitteeseen voivat vaikuttaa myös eräät ns. vähennykset. Samanlaista menetelmää tulon käsitteen ilmaisemiseksi on meilläkin noudatettu sekä tulo- ja omaisuusverotusta[43] että kunnallistaksoitusta[44] koskevassa lainsäädännössämme.[45] Erityisesti mainittakoon, että kun maatalouskiinteistöstä

---

[42] Vrt. esim. *Tarjanne* s. 65 ss.; *Willgren,* Finanssioppi s. 296 ss.; *Sama:* Finansrätt s. 244 ss.; *Sama:* Silmäys nykyaikaiseen tulo- ja varallisuusverotukseen s. 23 ss. — Ks. myös *Kovero:* Veroista ym. s. 27 s.; *Lindberg* s. 42.

Tulon käsitettä ja sen määritelmiä koskevasta kirjallisuudesta ks. esim. *T. Aschehoug:* Afkastning og indtaegt. Staatsøkonomisk tidsskrift 1898; *Blumenstein* m.t.; *Eberstein* m.t.; *Eheberg* m.t.; *B. Fuisting—G. Strutz:* Die preussischen direkten Steuer I. Einkommensteuergesetz; *A. Gemperli:* Finanstheoretischer und finanzpolitischer Einkommensbegriff; *F. Guth:* Die Lehre vom Einkommen in dessen Gesamtzweigen; *W. F. Gärtner:* Ueber den Einkommensbegriff. Finanzarchiv 1898; *Göttel* m. t.; *A. Held:* Die Einkommensteuer; *F. B. W. von Hermann:* Staatswirtschaftliche Untersuchungen. 2. pain. s. 582 ss.; *F. Kleinwächter:* Das Einkommen und seine Verteilung. Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften 5.; *W. Lexis:* Einkommen, Wörterbuch der Volkswirtschaft; *R. Meyer:* Das Wesen des Einkommens; *Pravitz* m. t.; *H. Roesler:* Die Lehre vom Einkommen. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. X; *Sandström* m. t.; *G. Schantz:* Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze. Finanzarchiv 1898; *G. Schmoller:* Die Lehre vom Einkommen in ihren Zusammenhang mit den Grundprinzipen der Steuerlehre. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 1863; *E. Schuster:* Das Einkommen; *Strutz* m. t.; *Tarjanne* m. t.; *B. Weiss:* Die Lehre vom Einkommen. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft 1877—1878; *Wicksell* m. k.; *Willgren:* Finanssioppi; *Sama:* Finansrätt; *Sama:* Tulovero. Valtiotieteiden käsikirja IV; *Östenson* m. t.

[43] 19/11 1943 T.j.oL. 3 luku; 11/1 1944 T.j.oA. 2 luku. — Vrt. myös *Valtiovarainministeriön veroasiainosasto:* Selityksiä uuteen tulo- ja omaisuusverolakiin (Jälj. lyh. Veroasiainosasto: Selityksiä) s. 17 ss.; *Tarjanne* s. 65 ss.; *Willgren:* Finanssioppi s. 298 ss.; *Sama:* Finansrätt s. 244 s.; *Sama:* Tulovero. Valtiotieteiden käsikirja IV s. 109 s.; *Östenson* s. 30 ss. — (Samaa menettelyä noudatettiin ensimmäisessä, 3/8 1920 L:ssa tulo- ja omaisuusverosta, niin myös seuraavassa, 5/12 1924 L:ssa.)

[44] 8/12 1873 KkA 55 § (L. 20/1 1922, 30/12 1938; 12/3 1943; 6/8 1943; 19/11 1943); 15/6 1898 MkA. 82 § (L. 20/1 1922; 21/12 1923; 11/12 1931; 30/12 1938; 12/3 1943; 6/8 1943; 19/11 43); 20/1 1922 A. kunnallisverotuksesta maalaiskunnissa (21/12 1923; 20/1 1925; 9/9 1927; 20/5 1932; 7/10 1932; 31/7 1942).

[45] Tässä on täytynyt sivuuttaa ne lukuisat erikoislait ym. säännöstöt, mitkä verotuksesta on sotatilan, sodan ja rauhantekojen aiheuttamien muuttuneiden olojen johdosta annettu. Niinikään ei ole ollut mahdollista ottaa huomioon niitä verotusta koskevia säännöksiä, mitkä ovat muissa kuin varsinaisissa verolaeissa, niinkuin

saatujen puhtaiden (netto-) tulojen toteaminen oli vaikeaa, siirryttiin ns. pinta-alataksoitukseen (-verotukseen). Maatalouskiinteistön tulon käsitteelle, joka itse asiassa silloin muuttui tuoton [46] käsitteeksi, annettiin oma määritelmänsä siltä osalta. Ensiksi siirryttiin tähän verotusjärjestelmään maalaiskuntain kunnallistaksoituksessa [47] ja sittemmin tulo- ja omaisuusverotuksessa [48] sekä vihdoin ulotettiin pinta-alataksoitukseen (-verotukseen) soveltaminen myös kaupungeissa ja kauppaloissa olevasta maatalouskiinteistöstä saatujen tulojen perusteella toimitettavaan taksoitukseen (verotukseen).[49] [50]

---

esim. 22/10 1943 L. eräistä toimenpiteistä vajatuottoisten metsien uudistamiseksi 5 §; 22/10 1943 valtioneuvoston päätös saman lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta 11 §.

Ahvenanmaan maakunnassa on kunnallistaksoitus järjestetty maakuntalaeilla: 2/8 1930 maalaiskuntain kunnallislaki ja 15/12 1931 Maarianhaminan kaupungin kunnallislaki. *Tarjanne* s. 353 s.

[46] *Hakkila:* Miten teen tuloilmoitukseni s. 32 s.; *Yrjö Harvia:* Kunnallisverotus. Valtiotieteiden käsikirja II s. 147.

[47] 20/1 1922 L. maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15 päivänä kesäkuuta 1898 annetun asetuksen muuttamisesta.

[48] 5/12 1924 L. tulo- ja omaisuusverosta.

[49] 11/12 1933 L. maatalouskiinteistöstä saatujen tulojen verottamisesta kaupungeissa ja kauppaloissa.

[50] Maatalouskiinteistöstä saatujen tulojen perusteella toimitettavasta taksoituksesta (verotuksesta) ja erikoisen tulon käsitteen ottamisesta käytäntöön ks. myös *Verotusreformien valmistamista varten asetettu komitea:* Komiteanmietintö 1921 N:o 2; *Vuoden 1920 valtiopäivät:* Laki- ja talousvaliokunnan mietintö N:o 5 kunnallisverotuksen uudistamista tarkoittavien aloitteiden johdosta s. 4 s.; *Vuoden 1921 valtiopäivät:* Hallituksen esitys (N:o 63) Eduskunnalle kunnallisverotusta koskevien säännösten muuttamisesta s. 1; *Sama:* Laki- ja talousvaliokunnan mietintö N:o 11 hallituksen saman esityksen johdosta s. 1; *Vuoden 1924 valtiopäivät:* Valtiovarainvaliokunnan mietintö N:o 26 hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi erinäisten muutosten tekemisestä tulo- ja omaisuusverolakiin sekä eduskuntaesityksen johdosta, joka koskee muutoksen tekemistä saman lain 64 §:ään s. 2.

Vrt. myös *Hakkila:* Miten teen tuloilmoitukseni s. 32 ss.; *F. J. Holopainen:* Maanviljelijäin verotuksessa huomioon otettavia seikkoja (Ohjeita valtion verotuslautakunnille) s. 94 ss.; *Itkonen* s. 58 ss. sekä muutoksia ja lisäyksiä s. 3 ss.; *Laurila-Ahla* s. 84 ss.; *Aarne Rekola:* Maatalouskiinteistöstä saadun tulon verotuksesta. (Korkeimman hallinto-oikeuden juhlajulkaisu) s. 233 ss.; *Waldemar Sinervo:* Maataloustulojen verotuksesta (Ohjeita valtion verotuslautakunnille) s. 103 ss.; *Ståhlberg* s. 535 ss.; *Tarjanne* s. 80 ss. sekä s. 120 ss.; *K. R. Zeiden:* Kommunaltaxering i landskommun s. 24 ss. — Ks. myös *Lainvalmistelukunta:* Ehdotus 1934 s. 121 ss.; *Sama:* Muutoksia 1936 s. 21; *Maataloustulojen verotuksen kehittämistä valmistamaan*

Nykyisin ovat maatalouskiinteistöjen tulojen perusteella toimitettavasta taksoituksesta [51] ja verotuksesta [52] voimassa 19 päivänä marraskuuta 1943 ja 11 päivänä tammikuuta 1944 annetut säännökset.[53]

Näiden, vuosina 1943 ja 1944 suoritettujen lainsäädäntötoimien yhteydessä järjestettiin poronhoidon tuottaman tulon perusteella toimitettava taksoitus ja verotus periaatteellisesti samalle kannalle kuin edellä mainittu pinta-alataksoitus [54] ja -verotus.[55]

Sekä maatalouskiinteistöstä saadun että poronhoidon tuottaman tulon (tuoton) käsitteen määritelmä ei ole, koko niihin tulolähteisiin nähden, yhtenäinen. Niidenkin, niinkuin muittenkin tulojen suhteen, on otettava huomioon lisätuloja sekä jätettävä ottamatta lukuun eräitä eriä, joita lain säännösten mukaan ei ole pidettävä tuloina tai jotka katsotaan otetuiksi huomioon jo taksoitus- (verotus-) perusteita vahvistettaessa, niin myös tehtävä erinäisiä vähennyksiä.

---

asetettu komitea: Komiteanmietintö 1927 N:o 6; *Vuoden 1928 valtiopäivät:* Hallituksen esitys (N:o 26) Eduskunnalle tulo- ja omaisuus- sekä kunnallisverotusta koskevasta lainsäädännöstä s. 3 s., s. 39 ss. ja s. 44; *Sama:* Valtiovarainvaliokunnan mietintö N:o 19 hallituksen saman esityksen johdosta s. 2, s. 37 s. ja s. 42.

Maatalouskiinteistön taksoituksenalaisen (verotuksenalaisen) tulon määräämisperusteiden vahvistamismenettelyn kehityksestä ennen nykyisin voimassa olevia säännöksiä ks. L:t 20/1 1922; 30/9 1932 ja 31/7 1942.

[51] 15/6 1898 MkA 82 §:n 1—3 kohta (L. 19/11 1943. Vrt. lisäksi 11/12 1933 L. maatalouskiinteistöstä saatujen tulojen verottamisesta kaupungeissa ja kauppaloissa 1 § sekä 9/4 1919 L. tulojen ilmoittamisvelvollisuudesta kunnallisverotusta varten 4 §:n 2 momentti L. 19/11 1943). — *Itkonen* m. t. muutoksia ja lisäyksiä s. 3 ss. ja s. 20; *Vuoden 1943 valtiopäivät:* Hallituksen esitys (N:o 78) Eduskunnalle laeiksi maalaiskuntain kunnallishallinnosta annetun asetuksen, kunnallisverotusta varten annetun lain sekä säästöpankkilain muuttamisesta; *Sama:* Laki- ja talousvaliokunnan mietintö N:o 10 hallituksen saman esityksen johdosta.

[52] 19/11 1943 T.j.oL. 2 §:n 2 momentti, 4 § sekä 15—19 §; 11/1 1944 T.j.oA. 1 §:n 2 momentti sekä 9 ja 10 §. — *Veroasiainosasto:* Selityksiä s. 1 s. sekä s. 17 ss.; *Vuoden 1943 valtiopäivät:* Hallituksen esitys (N:o 77) Eduskunnalle tulo- ja omaisuusverolaiksi; *Sama:* Valtiovarainvaliokunnan mietintö N:o 41 hallituksen saman esityksen johdosta.

[53] Sotatilan, sodan ja rauhansopimusten aiheuttamista poikkeussäännöksistä sekä muissa laeissa olevista säännöksistä, niin myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännöstä ks. edellä alaviittaus 45.

[54] Ks. edellä alaviittaus 51.

[55] 19/11 1943 T.j.oL. 20 §; 11/1 1944 T.j.oA. 1 §:n 3 momentti, verrattuna 21/11 1932 A. poronhoitolain täytäntöönpanosta 37 §. — *Veroasiainosasto:* Selityksiä s. 1 ja s. 21.

Erikoislaatuisena tulon määräämistapana ja siten myös tulon käsitettä osoittavana mainittakoon, että tulo- ja omaisuusverotuksessa voidaan ulkomaalaisen vakuutuslaitoksen tulon arvioimista varten asetuksella määrätä, miten monta sadalta vakuutusmaksuista, jotka sellainen laitos on kantanut täällä harjoitetusta vakuutusliikkeestä, on eri vakuutusaloilla luettava täällä saaduksi tuloksi.[56]

Edellä olevasta käynee ilmi, että t u l o n käsite on meidänkin oikeudessamme monien säännösten varassa. Se on niin ollen vaikeasti yhtenäisesti määriteltävissä, niinkuin aikaisemmin on jo huomautettu.[57] Ilman yhtenäistä määritelmääkin voitaneen mainittujen säännösten nojalla sekä yleisiä oikeusperiaatteita noudattaen ja tavallista kielenkäyttöä seuraten kuitenkin yleensä oikein ymmärtää tulon käsite. Toisaalta ei saatettane kieltää, että yksityiskohtaisen, erityisen määritelmän puute antaa aihetta erimielisyyksiin, joiden syntymistä hyvä määritelmä olisi omiaan estämään.[58]

Vaikkakaan, niinkuin edellä on osoitettu, itse tulon käsitteen määritteleminen ei ole tarkoituksenmukaisuuttaan vastaavasti mahdollista, ja se on tässä jätetty sen vuoksi tekemättä, joudutaan taksoituksessa ja verotuksessa, huolimatta lähtökohdan siten jääneestä epämääräisyydestä, käsittelemään tuloa eriasteisena nimittäin: a) taksoituksen alaisena ja veronalaisena sekä b) taksoitettavana tai taksoitettuna ja verotettavana tai verotettuna tulona.

---

[56] 19/11 1943 T.j.oL. 23 §:n 2 momentti. 11/1 1944 T.j.oA. 12 §:ssä on määrätty, että ulkomaalaisen vakuutuslaitoksen täällä saamaksi tuloksi katsotaan meri- ja kuljetusvakuutusalalla seitsemän sadalta ja muilta vakuutusaloilla kymmenen sadalta niistä vakuutusmaksuista, jotka laitos on kantanut täällä harjoitetusta vakuutusliikkeestä. — *Veroasiainosasto:* Selityksiä s. 25.

[57] Tulon käsitteen epäselvyydestä ks. *Kovero:* Veroista ym. s. 27.

[58] Oikeustapauksista, joissa on ollut riidanalaisena, onko jotakin erää pidettävä tulona vai ei, mainittakoon esim. *KHO:* 1922 II 83, 134, 140, 154, 742, 1362, 1488, 2086, 2259; 1923 I 17, 36, 67, II 184, 308, 1020; 1924 I 6, 13, 17, 41, 102, II 197, 1080, 2873, 2882; 1925 I 70, II 314, 510, 1312, 1795; 1926 I 4, 45, II 423, 823, 1456, 1782, 2015; 1927 II 256, 912, 1039; 1928 I 46, 49, II 73; 1929 I 24, 32, 44, 60, II 795, 1004, 2068; 1930 I 63, II 380, 2411, 2946; 1931 II 500, 566; 1932 II 147, 1710, 2549, 3390; 1933 II 236, 243, 934, 1738; 1934 II 845, 1494, 2423; 1935 II 108, 1779; 1936 II 374, 804, 805, 1545, 1747, 2222, 2679; 1937 II 314, 1320, 1535, 1871; 1938 II 124, 302; 1939 II 4110; 5/11 1942 Taltio N:o 4237.

T a k s o i t u k s e n a l a i s e n a ja v e r o n a l a i s e n a[59] tulona pidetään yleensä kaikkia niitä tulo- tai muita eriä, mitkä ovat sellaisia, että ne on otettava tuloina lukuun, kun ryhdytään toteamaan sitä tulomäärää, minkä perusteella veroäyrien luku tai vero on vahvistettava, taikka kaikkien tällaisten erien yhteenlaskettua summaa. Tämä summa muodostaa taksoituksessa ja verotuksessa taksoituksen ja veronalaisen kokonais- eli bruttotulon.[60]

T a k s o i t e t t a v a ja v e r o t e t t a v a eli, taksoitus- ja verotustoimituksen jälkeen, t a k s o i t e t t u ja v e r o t e t t u tulo on se määrä, minkä perusteella, sitten kun kaikki tulojen vähennykset ja eräissä tapauksissa niiden lisäykset (korotukset) on otettu huomioon, veroäyrien luku tai vero määrätään tahi on määrätty. Se on siis taksoituksessa ja verotuksessa puhdas eli nettotulo.[61]

Tavallisessa kielenkäytössä ja siitä johtuen myöskin virallisissa asiakirjoissa esiintyy nimitys i l m o i t e t t u t u l o. Tämä sanonta on kuitenkin epätäsmällinen. Se voi merkitä joko vero- tai tulo-

---

[59] *Harmaja* käsitellessään vero-opillisia nimityksiä lausuu, että sitä talousyksikköä, jonka varoista vero välittömästi suoritetaan, sanotaan v e r o n m a k s a j a k s i, ja se, jonka varoista vero viime kädessä tulee suoritettavaksi, on v e r o n a l a i n e n, sekä sitä, joka on laillisesti velvollinen veroa maksamaan, sanotaan v e r o s u b j e k t i k s i, ja sitä, johon verorasitus oikeastaan kohdistuu, v e r o t e t t a v a k s i eli v e r o d e s t i n a t a a r i k s i, *Harmaja* s. 43; *Willgrenin* mukaan v e r o s u b j e k t i l l a tarkoitetaan tavallisesti sitä, joka vero-oikeuden mukaisesti on velvollinen veroa maksamaan, eli v e r o v e l v o l l i s t a. V e r o - o b j e k t i on taas se esine, toimi tai tapaus, johon vero kohdistuu. *Willgren:* Finanssioppi s. 209 s. Nimitystä v e r o n a l a i n e n näyttää Willgrenkin joskus pitävän samana kuin v e r o n m a k s a j a, esim. Finanssioppi s. 253. — Ks. myös *Sama:* Verot ja verotekniikka. Valtiotieteiden käsikirja IV s. 506.

[60] Kokonais- eli bruttotulo taksoituksessa ja verotuksessa ei ole aina sama kuin tavallisessa kielenkäytössä kokonais- eli bruttotulo, kun itse tulokaan, niinkuin edellä on selitetty, ei vastaa tavallisen kielenkäytön tulon käsitettä.

[61] Tavallisessa kielenkäytössä puhdas eli nettotulo eroaa vielä enemmän taksoituksen ja verotuksen puhtaasta eli nettotulosta kuin tavallisen kielenkäytön kokonais- eli bruttotulo taksoituksen ja verotuksen kokonais- eli bruttotulosta. Tähän suurempaan eroavaisuuteen ovat erityisesti vaikuttamassa ne sosiaaliset ym. veropoliittiset vähennykset, mitkä taksoituksessa ja verotuksessa on laeissa sallittu tulosta tehtäviksi.

10/11 1944 Ammattiopintojen avustuslaissa, johon on otettu eräs verotusta koskeva säännös, 14 §:n 1 momentti, käytetään sanontaa »verotettava tulo», vaikka oikeastaan tarkoitetaan, että siinä mainittua apurahaa ei ole luettava veronalaisiin tuloihin.

ilmoituksessa ilmoitettua taksoituksen- ja veronalaista tuloa tai myös taksoitettavaa ja verotettavaa tuloa. Onpa sillä joskus tarkoitettu sitä nettotuloa, mikä verovelvolliselle on jäänyt, kun kokonaistulosta on vähennetty muut menot ja vähennykset kuin ne, mitkä vero- tai taksoituslautakunta viran puolesta ottaa huomioon. Nimitys ilmoitettu tulo, milloin sen käyttäminen on välttämätöntä, kaipaa tavalla tai toisella sellaista selvennystä, ettei sen sisällyksestä synny väärinkäsitystä. Joskus puhutaan taksoitettavaksi tai verotettavaksi t a r j o t u s t a t u l o s t a. Tämä sanonta virkakielessä on virheellinen. Taksoitus tai verotus on toimitettava lain mukaan, eikä siinä ole määräävänä verovelvollisen tekemä tarjous. Eri asia tietenkin on, että muutoksenhaun yhteydessä verovelvollinen voi rajoittaa alennusvaatimuksensa määrättyyn määrään, eikä asianomainen ratkaiseva viranomainen yleensä voi alentaa tuloa pienemmäksi kuin minkä vaatimus edellyttää, mutta tällöinkään ei liene asianmukaista puhua tarjotusta tulosta. Jos verovelvollinen on harjoittanut liikettä tai ammattia eri paikkakunnilla tahi muutoin saanut tuloja kahdesta tai useammasta kunnasta, on hänen kunnallistaksoitusta varten antamassaan tuloilmoituksessa mainittava, miten tulot hänen mielestään on taksoitukseen nähden jaettava eri kuntain kesken.[62] Tällöinkään ei ole kysymys taksoitettavaksi tarjotusta tulosta, sillä tuo ehdotus tulojen jakamisesta on tehtävä objektiivisin perustein, eikä sen mukaan, mistä tulomäärästä verovelvollinen katsoo itselleen edullisimmaksi tarjoutua kullekin kunnalle veroa maksamaan. Jos elinkeinosta, liikkeestä tai muusta kiinteistöstä kuin maatalouskiinteistöstä säästyneen tulon[63] arvio on päättynyt niin, että säästöä on syntynyt vähän tahi ei ollenkaan, mutta sellaista arviota veronalaisen liikkeen laatuun ja laajuuteen nähden ei katsota voitavan hyväksyä kunnallis-

[62] 9/4 1919 L. tulojen ilmoittamisvelvollisuudesta kunnallisverotusta varten 3 §:n 2 momentti (L. 20/1 1922).

[63] Nimityksellä »säästynyt tulo» tarkoitettaneen tässä varsinaista puhdasta eli nettotuloa, s.o. sanottujen tulolähteiden tuottamaa puhdasta eli nettotuloa, ennen kuin siitä on vähennetty ns. sosiaaliset ym. sellaiset vähennykset. Käsityskantaa, että sillä tarkoitettaisiin verotettavaa tuloa, voidaan myös painavin perustein puoltaa, sekin kun saattaa eräissä tapauksissa johtaa oikeudenmukaiseen tulokseen.

veron suorittamisen perusteeksi, on taksoituslautakunnan, huolellisesti tutkittuaan kaikkia niitä asianhaaroja, joiden tulee olla johtona asian arvostelemisessa, harkinnan mukaan arvioitava se kohtuullinen määrä, josta sellaiselle verovelvolliselle on pantava veroäyrejä.[64] Tarjotusta tulosta puhuminen tällaisessa ns. laatu- ja laajuus- eli harkintataksoitusta koskevassa tapauksessa on kahdestakin syystä virheellinen. Taksoituksen perusteenahan ei ole tulo, vaan siinä on vahvistettu, ottaen huomioon mainitut seikat, se määrä, jonka mukaan veroäyrit pannaan. Toiseksi tähän määrään nähden ei voine tulla kysymykseen verovelvollisen tekemä tarjous, vaan asia on ratkaistava huolellisesti harkiten kaikkia asiaan vaikuttavia seikkoja ja sen mukaan arvioitava kohtuullinen taksoitettava määrä.

Tulon käsitteen nimitysten vakiinnuttaminen on Ruotsissa saanut osakseen asianomaisten huomiota. Tulon käsitteelle sen eri vaiheissa on pyritty vakiinnuttamaan määrätyt nimitykset. Sellaisia ovat: »intäkt», »inkomst», »taxerad inkomst», »beskattningsbar inkomst», »taxerat belopp», »beskattningsbart belopp», »skattepliktig inkomst» ym. Tutustuminen Ruotsin vero-oikeudessa käytettyihin nimityksiin ja niistä, mikäli ne soveltuvat meidän oikeuteemme, ohjeen ottaminen voinee aikaa myöten vakiinnuttaa vastaavia suomenkielisiä nimityksiä ja antaa niille tarkan ja täsmällisen merkityksen.[65]

---

[64] 8/12 1873 KkA. 55 §:n 7 kohta ja 15/6 1898 MkA 82 §:n 13 kohta, kumpikin L. 20/1 1922.

[65] Ruotsin vero-oikeudellisista nimityksistä ks. *Sandström* s. 29 ss. siinä mainittuine alaviittauksineen.

Bror Clas Carlson

Sotilaallisen kurinpitorangaistuksen huomioonottaminen asiaa oikeudessa ratkaistaessa

23 päivänä huhtikuuta 1920 annetun sotaväen järjestyssäännön (SJS) 10 §:n mukaan järjestysrangaistuksen [1] määrääminen lainvastaisesta teosta ei ole esteenä syytteen nostamiselle tuomioistuimessa samasta teosta, jos rikoksen laatu sitä vaatii. Sotaväen rikoslain 34 §:n 2 mom:ssa taas säädetään, että jos jotakuta, ennenkuin häntä tuomioistuimessa syytetään rikoksesta, on siitä rangaistu kurinpitotoimin, se on huomioonotettava lieventävänä asianhaarana.

Kärsityn kurinpitorangaistuksen ottaminen huomioon tuomioistuimessa tapahtuu siten, että rangaistusta syytteenalaisesta teosta määrättäessä otetaan huomioon se paha, minkä syytetty jo on rikoksensa takia kärsinyt, ja että tätä pahaa vastaava osa kohtuuden mukaan vähennetään siitä rangaistuksesta, minkä rikoksen havaitaan ansaitsevan, niin että rikoksesta tuomittu rangaistus ja kurinpitorangaistus yhteensä vastaavat sitä rangaistusta, mikä tuomioistuimen harkinnan mukaan rikoksesta on tuleva. Tuomioistuimen ei kuitenkaan tule päätöksessään lausua, mikä rangaistus rikoksesta on katsottu kohtuulliseksi ja minkä verran siitä on kurinpitorangaistuksen kärsimisen takia vähennetty, vaan tuomioistuimen harkinnan mukainen

[1] Sotilaallista kurinpitotoimin määrättyä rangaistusta SJS sanoo järjestysrangaistukseksi. Seuraavassa käytetään siitä enimmäkseen sanaa kurinpitorangaistus, välistä myöskin SJS:n käyttämää sanaa.

lopullinen rangaistus on ilman minkään laskuoperaation toimittamista välittömästi sanottava, sillä yleensä ei ole tapana tarkastikaan motivoidussa päätöksessä erikseen lausua, miten mikin lieventävä asianhaara on vaikuttanut rangaistuksen määrään. Sitä vastoin tulee päätöksessä lausua, että kurinpitorangaistus on otettu huomioon lieventävänä asianhaarana, jotta tuomittu ei jäljestäpäin voisi väittää kärsineensä kaksinkertaista rangaistusta samasta teosta.

SRL:n 34 §:n 2 mom:n sanonta, rangaistu kurinpitotoimin, viittaa siihen, että kurinpitorangaistusta, jota ei ole pantu täytäntöön, ei ole otettava huomioon lieventävänä asianhaarana. Samaa sanontaa on myöskin käytetty SRL 31 §:n 6 kohdassa, jossa puhutaan aikaisemmin kärsityn rangaistuksen raskauttavasta vaikutuksesta myöhemmin tehdystä rikoksesta tuomittaessa. Tämän sanonnan ei ole yksimielisesti katsottu ehdottomasti edellyttävän, että rangaistus on pantu täytäntöön.[2] Niin vakavan tuen kuin mielestäni lain sanamuoto antaakin sille käsitykselle, että SRL edellyttää vain täytäntöönpannun kurinpitorangaistuksen voivan tulla otetuksi huomioon lieventävänä asianhaarana, on sen tähden yhtenäisen laintulkinnan vuoksi tutkittava, onko paitsi lain sanamuotoa muita syitä olemassa, jotka puhuvat tämän ratkaisun puolesta, vai antavatko muut, asialliset syyt aihetta siihen tulkintaan, että myöskin täytäntöönpanematta oleva kurinpitorangaistus on otettava huomioon lieventävänä asianhaarana ja siis aikanaan pantava täytäntöön. Tähän on sitä suurempi syy, kun päämajan oikeudellinen toimisto on äskettäin julkaistussa yksikön päällikön oikeudenhoito-oppaassa asettunut sille kannalle, että kurinpitorangaistus, mikä on kärsimättä, asian tultua tuomioistuimen ratkaistavaksi on otettava huomioon lieventävänä asianhaarana ja tuomioistuimen ratkaistua asian menevä täytäntöön. (Mainittu julkaisu sivu 27.)

Tämän kysymyksen ratkaisuun vaikuttaa suuresti se, voiko kurinpitovallan omaavan päällikön määräys kurinpitotoimin rankaisemisesta peruutua vai ei. Jos kurinpitorangaistusta ei oteta huo-

[2] Äänislinnassa 29. ja 30. 8. 1942 pidetyn sotatuomarikokouksen julkaisematta oleva, mutta monistettuna sotatuomareille lähetetty pöytäkirja sivut 2 ja 4.

mioon lieventävänä asianhaarana, vaan rikkomuksesta tuomitaan koko se rangaistus, mikä siitä havaitaan olevan tuomittava, olisi ilmeinen vääryys tuomittua kohtaan, jos hänen tulisi kärsiä sekä oikeuden tuomitsema että kurinpitotoimin määrätty rangaistus. Ellei siis edellytetä voitavan peruuttaa määräystä kurinpitotoimin rankaisemisesta tai määräyksen tuomioistuimen lausuttua mielensä itsestään raukeavan, ei ole muuta mahdollisuutta kuin että tuomioistuimen tulee rangaistuksen suuruutta määrätessään ottaa huomioon kurinpitorangaistuksen tuomitulle aiheuttama paha. Jos taas havaitaan mahdolliseksi, että määräys rankaisemisesta kurinpitotoimin on joko peruutettavissa tahi itsestään raukeava, ei ole esteitä SRL 34 §:n 2 mom:n tulkitsemiseen sen sanamuodon mukaan.

On siis tutkittava, missä määrin kurinpitorangaistus on peruutettavissa vai onko se ehkä itsestään raukeava asian tultua tuomioistuimessa ratkaistuksi, sekä samalla lisäksi harkittava, onko olemassa muita syitä, jotka puhuvat sanamuodonmukaisen tulkinnan puolesta.

Rangaistuksen määrääminen kurinpitotoimin näyttää SJS:n mukaan olevan sellainen hallintotoimi, joka saa muodollisen lainvoiman; se on: määräyksen antanut esimies ei saa rangaistuksen tultua laillisesti määrätyksi määräystä peruuttaa. Sotilaallinen kurinpito- eli järjestysrangaistus voidaan määrätä joko suullisesti tahi kirjallisesti. Kirjallinen määräys on pakollinen, jos alipäällystöön tai miehistöön kuuluvalle määrätään rangaistus, joka on ankarampi kuin se, mikä pataljoonan tai patteriston komentajalla on valta määrätä. Silloin nimittäin rangaistus määrätään päiväkäskyllä (SJS 54). Niinikään määrätään järjestysrangaistus upseerille ja virkamiehelle, suullisesti annettavaa muistutusta ja nuhdetta lukuunottamatta, säännön mukaan kirjallisesti, mutta voidaan, jos rangaistus on heti pantava täytäntöön eikä siedä viivästystä, määräys antaa suullisesti, kun vain jäljemmin kirjoitus asiasta laaditaan tai rangaistus otetaan päiväkäskyyn (SJS 53).

Käytännölliseltä kannalta voi tuntua oudolta, jos katsotaan myöskin suullisen määräyksen kurinpitotoimin rankaisemisesta olevan

peruuttamattoman. Suullisesti annettuna määräys ei ole saanut mitään ulkonaista ilmenemismuotoa, ja näyttää luonnolliselta, että mikä on suullisesti ilmaistu, myöskin voidaan, ennenkuin sanat ovat johtaneet tekoihin, suullisesti peruuttaa. Kuitenkin lienee myöskin silloin, kun määräys on annettu suullisesti, pidettävä kiinni SJS:stä, mitä kirjallisiin määräyksiin tulee, selvästi ilmenevästä periaatteesta, että määräys lopullisesti annettuna saa muodollisen lainvoiman. Siten annetun määräyksen peruuttamisvaltaa ei voida puolustaa sillä, että määräyksen antaminen, se kun ei ole vaatinut mitään muodollisuutta, on voinut tapahtua pikaistuksissa ja ilman tarkempaa harkintaa. Onhan rangaistuksen määrääminen niin vakava asia, ettei voida olettaa sen tapahtuvan ilman riittävää valmistelua.

Esimiehen määräyksestä kurinpitotoimin rankaisemisesta ei voida valittaa. Ylemmällä kurinpitovallan omaavalla esimiehellä on valta (SJS 43) määrätä syylliselle ankarampi rangaistus, jolloin alemman esimiehen määräämä rangaistus raukeaa. Jos esimerkiksi vääpeli rangaistukseksi kieltää sotamiestä oleskelemasta ulkopuolella kasarmialueen tai joukon majapaikan neljän vuorokauden aikana, mutta komppanian päällikkö katsoo rikkomuksen ansainneen yksinkertaista arestia 7 vuorokautta ja antaa sitä koskevan määräyksen, niin vääpelin määräämän rangaistuksen täytäntöönpano lakkaa välittömästi, ilman mitään viranomaisten tointa. On sitävastoin nimenomaan säädetty (SJS 44. 2), ettei ylempi esimies saa vähentää tai peruuttaa alemman esimiehen määräämää rangaistusta, ellei viimeksimainittu ole ylittänyt rankaisuvaltaansa tai rangaistus muuten ole lainvastainen.

Kurinpitotoimin annettu määräys ei saa asiallista oikeusvoimaa. Sillä ei todeta oikeusvoimaisesti, että rangaistu on tehnyt sen teon, mistä häntä on rangaistu, eikä myöskään, että teko oli oikeudenvastainen, eikä sitä, mikä rangaistus teosta on lain puitteissa kohtuullinen.

Jos syyte rikkomuksesta, mistä on rangaistu kurinpitotoimin, joukko-osaston komentajan päätöksellä siirretään sotatuomioistuimen käsiteltäväksi, sotatuomioistuin on kaikissa suhteissa riippumaton

kurinpitorangaistuksen määränneen esimiehen harkinnasta. Tuomioistuin voi katsoa sen teon, mistä rangaistus on määrätty, jääneen todistamatta, tai syytetyllä olleen oikeus suorittaa se, ja siis näillä perusteilla hylätä syytteen, tai sitten harkintansa mukaan joko tuomita teosta kurinpitoesimiehen määräämää lievemmän tai ankaramman rangaistuksen.

Sillä ylemmällä esimiehellä, jonka vallassa on asian sotatuomioistuimen käsiteltäväksi määrääminen, on siis, vaikkakaan hän ei voi peruuttaa alemman kurinpitoesimiehen määräämää rangaistusta tai sitä vähentää, tilaisuus, jos hän havaitsee alemman esimiehen erehtyneen määräämään inhimillisesti katsoen kohtuuttoman ankaran kurinpitorangaistuksen, siirtämällä asian sotatuomioistuimen käsiteltäväksi saada kohtuuttomuus korjatuksi. Mutta eikö hänellä ole 44 §:n 2 mom:n nojalla, jonka mukaan kurinpitoesimies saa alentaa alemman kurinpitoesimiehen määräämän kurinpitorangaistuksen, jos se on lainvastainen, valta puuttua asiaan? On tutkittava, milloin rangaistus sanotun lainkohdan mukaan on lainvastainen.

SJS mainitsee lainvastaisuuden erikoistapauksena, että päällikkö on ylittänyt hänellä olevan rankaisuvallan. Kuten tiedetään, on eri asteisilla kurinpitoesimiehillä eri laajuinen kurinpitovalta. Niinpä kersantilla tai alikersantilla, joka hoitaa joukkueenjohtajan tehtäviä, vääpelillä, komppanian upseerilla, komppanian päälliköllä, pataljoonan ja patteriston komentajalla, rykmentin komentajalla, divisioonan tai itsenäisen prikaatin komentajalla sekä sotaväen päälliköllä on kullakin tarkoin määrätyt kurinpitorangaistukset käytettävänään, ja niiden rangaistusten ylittäminen, mitkä kullakin on valta määrätä, tekee määräyksen rankaisemisesta lainvastaiseksi. Jos sitä vastoin rangaistus pysyy SJS:n säätämissä rajoissa, mutta ylemmän kurinpitoesimiehen harkinnan mukaan on kohtuuttoman ankara, joko sentähden että ylempi esimies, jolla on sama mielikuva kuin alemmalla esimiehellä itse rangaistavasta teosta, on eri mieltä rangaistuksen tarpeesta, tai siitä syystä, että ylempi esimies arvioi todistusaineiston toisin kuin alempi ja siten saa sen käsityksen, ettei syyllinen ole ansainnut niin ankaraa rangaistusta kuin hän on saanut, on molem-

missa näissä tapauksissa kysymys sen harkinnan erilaisuudesta, mikä on uskottu kurinpitoesimiehelle, eikä alemman kurinpitoesimiehen harkinnan tulosta, sikäli kuin se pysyy SJS:n puitteissa, voida sanoa lainvastaiseksi siitä syystä, että ylempi esimies harkitessaan asiaa päätyy toiseen tulokseen. Ylemmän kurinpitoesimiehen harkinnalle ei ole annettu muuta etusijaa alemman esimiehen harkinnan rinnalla kuin että ylempi esimies voi korottaa rangaistusta. Lainvastaiseksi ei alemman kurinpitoesimiehen harkinnan tulosta voida sanoa silloinkaan, kun ylempi esimies rangaistusta korottaa, ja vielä vähemmän harkinnan tulosta voidaan väittää lainvastaiseksi silloin, kun ylempi esimies haluaisi, muttei saa rangaistusta alentaa.

Sama kuin rangaistuksen suuruutta määrättäessä näyttää asianlaita olevan, kun alempi kurinpitoesimies on harkinnut asianhaarain osoittaneen, ettei rangaistulla ollut oikeutta tehdä niin kuin teki, ja ylempi kurinpitoesimies katsoo hänellä olleen sen oikeuden. Tällaisessakaan harkintakysymyksessä ei ylemmän esimiehen harkinnalla ole etusijaa. Vain jos alemman kurinpitoesimiehen erehdys joko todistus- tai oikeudenmukaisuuskysymyksessä on niin ilmeinen, ettei kohtuudella voida väittää virheellisen tuloksen johtuneen väärään osuneesta harkinnasta, vaan se ilman muuta havaitaan ilmeisesti vääräksi, voinee katsoa ylemmällä kurinpitoesimiehellä SJS:n 44 §:n 2 mom:n mukaan olevan valta muuten lainvastaisena peruuttaa alemman kurinpitoesimiehen määräämä rangaistus. Muussa tapauksessa ei voida sanoa alemman kurinpitoesimiehen, joka on tunnollisesti, vaikkakin arvostelukyvyttömästi käyttänyt hänelle uskottua harkintavaltaa ja sitä käyttäessään pysynyt SJS:n säätämissä puitteissa, menetelleen l a i nvastaisesti.

Kun syyte rikkomuksesta, josta on määrätty kurinpitorangaistus, on joutunut tuomioistuimen käsiteltäväksi ja sotatuomioistuin, joko todistamattomana tai siitä syystä, että syytteen alainen teko ei ollut oikeudenvastainen, on hylännyt syytteen, on ilmeistä, että kurinpitotoimin määrättyä rangaistusta, jota ei vielä ole pantu täytäntöön, ei enää saa panna täytäntöön, vaan että se on joko peruutettava tahi itsestään raukeava. Peruuttamisen tai raukeamisen tueksi ei kui-

tenkaan voida viitata SJS 44 §:n 2 mom:iin, sillä jos kerran alemman päällikön harkintaan lain puitteissa perustuva määräys ei ennen tuomioistuimen päätöstä ollut l a i nvastainen, ei se ole käynyt l a i nvastaiseksi tuomioistuimen päätöksen antamisen jälkeenkään. Ainoana perustana määräyksen peruuttamisen välttämättömyyteen on se seikka, että tuomioistuin ratkaistessaan asian ei ole millään tavoin kurinpitomääräysten sitoma ja että määräykset kurinpitotoimin rankaisemisesta ovat tuomioistuinten päätöksiä alempiarvoisia toimia, joiden tulee, jos ne joutuvat ristiriitaan tuomioistuinten päätösten kanssa, väistyä niiden edeltä.

Jos kerran tuomioistuimen hylätessä syytteen määräys kurinpitotoimin rankaisemisesta on peruutettava tai raukeava, on sen loogillisena seurauksena, että kun tuomioistuin, tuomitessaan rangaistukseen jostakin rikoksesta, josta jo on kurinpitotoimin määrätty vielä täytäntöönpanematta oleva rangaistus, jättää huomioonottamatta kurinpitotoimin määrätyn rangaistuksen, sitä ei sen jälkeen saa panna täytäntöön. Jättämällä ottamatta huomioon kurinpitorangaistuksen tuomioistuin on osoittanut, ettei sitä täytäntöönpanossakaan ole otettava huomioon, vaan että se on käsitettävä olemattomaksi. Tämä ei vielä merkitse sitä, että tuomioistuimen tulee asiaa ratkaistessaan jättää jo määrätty, mutta täytäntöönpanematta oleva kurinpitorangaistus huomioonottamatta.

Tätä kysymystä harkittaessa on otettava huomioon, paitsi SRL 34 §:n 2 mom:n sanamuoto, josta jo on ollut puhetta, myöskin, että rikosoikeudessamme on, erästä vähäpätöistä poikkeusta lukuunottamatta, omaksuttu sääntö, että samasta rikoksesta ei ole tuomittava eri päärangaistuksia.

Tästä säännöstä johtuu, että tuomioistuimen säännöllisesti ei sovi ottaa aikaisemmin määrättyä, kärsimättä olevaa kurinpitorangaistusta huomioon lieventävänä asianhaarana ja jättää sitä vastedes täytäntöönpantavaksi. — Tavallisin tapaus kurinpitotoimin rangaistuksen saaneen asiaa siirrettäessä tuomioistuimen käsiteltäväksi on, että kurinpitotoimin on rangaistu yksinkertaisella tai päävartioarestilla ja tuomioistuimessa tuomitaan vankeusrangaistus. Tällöin ei olisi

lain hengen mukaista, että molemmat nämä rangaistukset menisivät rinnan täytäntöön.

Tämän johdosta ehkä huomautetaan, että kurinpitotoimin määrätty rangaistus, jos se on yksinkertaista arestia, joutuessaan samalla kertaa täytäntöönpantavaksi oikeudessa tuomitun vankeusrangaistuksen kanssa sotaväen rikoslain 28a §:n mukaisesti, sen mukaan mitä on säädetty vapausrangaistuksen muuntamisesta ja yhteenlaskemisesta, vankeusrangaistukseksi muunnettuna lisätään siihen. En kuitenkaan arvele puheenaolevan lainkohdan olevan sovellettavan kurinpitotoimin määrättyihin arestirangaistuksiin, vaan ainoastaan niihin arestirangaistuksiin, jotka on oikeudessa tuomittu. Kuten tiedetään KKO on 14 päivänä huhtikuuta 1943 antamassaan ratkaisussa asettunut sille kannalle, ettei tuomioistuimen tule yhdistää kurinpitotoimin määrättyä arestirangaistusta niihin vapausrangaistuksiin, joita se tuomitsee. Tämä ei tosin vielä suoraan estä päättelemästä, ettei näitä kahdenlaisia rangaistuksia voitaisi yhdistää tai ainakin muunnettuina laskea yhteen täytäntöönpanoasteella.

Vapaus- ja sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta annettujen asetusten sisältö osoittaa, ettei tarkoitus ole ollut, että lääninvankiloiden johtajat ryhtyisivät toimenpiteisiin kurinpitotoimiin määrättyjen rangaistusten yhdistämiseksi. Täytäntöönpanoasetukset tuntevat täytäntöönpanokelpoisina asiakirjoina ainoastaan alioikeuksien rangaistus- ja sakkoluetteloiden otteet sekä ylioikeuksien päätöksien jäljennökset, muttei minkäänlaisia kurinpitotoimin määrättyjen arestirangaistusten täytäntöönpanoasiakirjoja.

Näyttää tosin siltä, että rykmentin komentajan alipäällystöön tai miehistöön kuuluvalle määräämää kurinpitorangaistusta, joka on ankarampi kuin minkä pataljoonan tai patteriston komentaja voi määrätä, ei saa panna täytäntöön ennenkuin se on päiväkäskyssä julkaistu. Siitä huolimatta tuskin päiväkäskyä voidaan pitää täytäntöönpanoasiakirjana, vaan täytäntöönpano aloitettaneen tavallisesti kirjallisen, ehkäpä suullisenkin käskyn nojalla. On nimenomaan säädetty, että upseeri tai virkamies voidaan suullisesti komentaa päävartioarestiin ja vasta jälestäpäin, täytäntöönpanon alettua, asiasta on annettava

kirjallinen määräys. Pataljoonan ja patteriston komentajalla ja heitä alemmilla kurinpitoesimiehillä on myöskin valta rangaista kurinpitotoimin suullisella määräyksellä, eikä SJS:ssä ole säädetty, että heidän määräämänsä rangaistukset olisi päiväkäskyssä julkaistava. Muuta kirjallista muistiinpanoa niistä vähäisemmistä rangaistuksista ei SJS:n mukaan tarvitse olla kuin rangaistuspäiväkirjaan tehtävä merkintä. Ei kuitenkaan ole säädetty, että tämä merkintä olisi tehtävä ennen täytäntöönpanon alkamista. Niinpä eivät sisäiset sotilaallisetkaan määräykset tunne erityistä kurinpitorangaistuksen täytäntöönpanoasiakirjaa, vaan kurinpitotoimin määrätyn rangaistuksen täytäntöönpano on kokonaan esimiehen suullisen tai kirjallisen käskyn varassa. Käskystään esimies vastaa lain mukaan, ja täytäntöönpanoviranomainen, kun on kysymys arestirangaistuksesta, siis sotilasvankilan eli päävartion päällikkö, on ilman vastuuta totellessaan sitä. Hänellä ei ole aihetta eikä oikeutta ottaa selville ennen täytäntöönpanon alkamista, onko rykmentin päällikön määräämä 30 vuorokauden arestirangaistus julkaistu päiväkäskyssä vai ei, mikä olisi hänen tehtävänsä, jos täytäntöönpano kuten siviilivankiloissa perustuisi määrättyihin täytäntöönpanoasiakirjoihin, joiden laillisuus täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen olisi tutkittava.

Kun siis asetusten mukaan lääninvankilan johtajalla ei ole tietoa kurinpitotoimin määrätyistä arestirangaistuksista — joukko-osaston komentajan hänelle kirjeellisesti tekemää ilmoitusta, että jollekulle sotilaalle on määrätty kurinpitotoimin arestirangaistus, tai komppanianpäällikön allekirjoittamaa rangaistuspäiväkirjanotetta hän ei ole velvollinen pitämään laillisena täytäntöönpanoasiakirjana, koskeivät asetukset sellaisia täytäntöönpanoasiakirjoja edellytä, yhtä vähän kuin hänellä on velvollisuutta tai edes oikeutta totella sotilaallisen esimiehen käskyä — ei vankilan johtajalla myöskään ole mahdollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin kurinpitotoimin määrättyjen arestirangaistusten yhdistämiseksi tai yhteenlaskemiseksi.[3]

[3] On huomattava, että päämajan oikeudenhoitotoimiston edellä mainittu oikeudenhoito-opas edellyttää vankilanjohtajan yksikön päällikön itsensä oikeaksi todistaman ja yksikön peitelukuleimalla varustetun rangaistuspäiväkirjanotteen nojalla voivan yhdistää ja laskea yhteen myöskin kurinpitotoimin määrättyjä rangaistuksia

Kumpaa näistä menettelyistä, yhdistämistä vai yhteenlaskemista nyt puheenaolevassa tapauksessa muuten olisi sovellettava? Yhdistäminen on toimitettava lain mukaan silloin, kun joku sen jälkeen kuin hänet on tuomittu rangaistukseen yhdestä tai useammasta rikoksesta on todettu syypääksi siihen, että hän ennenkuin rangaistus tuomittiin oli tehnyt toisiakin rikoksia. Tätä edellyttää käsiteltävänä olevassa tapauksessa ilmeisesti ei ole olemassa, sillä kysymys on vain yhdestä rikoksesta. Yhteenlaskettava rangaistukset taas on, jos tuomitun on kärsittävä useampia välittömästi tuomittuja vapausrangaistuksia, joita ei ole toisiinsa yhdistettävä, tai välittömästi tuomittuja vapausrangaistuksia ja sellaisia sakkojen muuntorangaistuksia, jotka joutuvat täytäntöönpantaviksi ennenkuin tuomittu on päässyt vankilasta vapaaksi, taikka useampien, rikoslain mukaan niinikään yhdistämättä jätettävien sakkojen muuntorangaistuksia. Kurinpitotoimin määrättyä rangaistusta ei voida sanoa tuomituksi rangaistukseksi, eikä siis lain sanamuodon mukaan yhteenlaskeminenkaan tule kysymykseen.

Eräs kolmaskin näkökohta puhuu sen puolesta, ettei kurinpitotoimin määrättyä rangaistusta ole täytäntöönpanoasteellakaan laskettava yhteen vankeusrangaistuksen kanssa. SRL:n 28a § nimittäin rinnastaa kokonaan rangaistusten yhdistämisen täytäntöönpanoasteella rangaistusten yhteenlaskemiseen. Jos kurinpitotoimin määrättyjä rangaistuksia ei tuomittaessa ole yhdistettävä, näyttää sen motiivin kannalta, mikä on johtanut päättelemään, ettei oikeudessa ole arestirangaistuksia yhdistettävä oikeudessa tuomittuihin, johdonmukai-

---

vankeusrangaistuksiin (sivu 55). Tämä tietysti seuraa siitä, että oppaan mukaan kurinpitorangaistus on menevä täytäntöön silloinkin, kun asia on ennen täytäntöönpanon päättymistä ratkaistu tuomioistuimessa. Muutoinhan erilaisia päärangaistuksia tulisi samasta rikoksesta täytäntöönpantaviksi. Tämä kanta ei näytä perustuvan asetuksiin. On huomattava, että sakkorangaistusten täytäntöönpanoasetukset (23. 4. 26 sekä uusi A 22. 12. 44) puhuvat (8 §) otteesta sakkoluettelosta, päätöksestä tai muusta asiakirjasta, jonka perusteella sakkopäätöksen täytäntöönpano on toimitettava, mutta vapausrangaistusta määräävän päätöksen täytäntöönpanosta annettu asetus (21. 12. 28, 9 §) sekä sen alkuperäisessä että A 22. 12. 44 muutetussa muodossa vain asetuksen 2 tai 3 §:ssä mainituista täytäntöönpanoasiakirjoista eli rangaistusluettelon otteesta ja ylioikeuden päätöksen jäljennöksestä täytäntöönpanoasiakirjoina.

selta, ettei niitä ole yhdistettävä myöskään tuomion jälkeen, kun ne täytäntöönpanoasteella sattuvat yhteen. Ja kun 28a §:n säännöksistä huolimatta kurinpitotoimin määrättyjä rangaistuksia ei täytäntöönpantaessakaan yhdistetä, on luonnollista, ettei niitä myöskään lasketa yhteen.

Menen pitemmälle kuin että kurinpitotoimin määrätty rangaistus on jätettävä ottamatta huomioon sotatuomioistuimessa silloin, kun sen huomioonottaminen johtaisi sen säännön rikkomiseen, että vain yksi päärangaistus on samasta rikoksesta seuraava. Jos tuomioistuin tuomitsee lisää samanlaista järjestysrangaistusta kuin kurinpitotoimin on määrätty, esim. poistumiskieltoa, töiden suorittamista vuorotta, palveluksessa oloa vuorotta, yksinkertaista tai kovennettua arestia tai päävartioarestia, on kurinpitotoimin määrätty rangaistus tällöin jätettävä huomioonottamatta ja koko ansaitun rangaistuksen määrä päätöksessä mainittava. Tosin muilla mainitsemillani järjestysrangaistuksilla kuin arestirangaistuksilla ei ole paljon merkitystä puheenaolevassa suhteessa, sillä tuskinpa koskaan sattuu, että oikeus korottaisi muiden kuin arestirangaistusten kurinpitotoimin määrättyjä määriä saman rangaistuslaadun latituudin rajoissa, mutta arestirangaistuksen kohdalta asialla on vähän käytännöllistäkin merkitystä. Jos oikeus harkitessaan rikoksen ansainneen 30 vuorokautta yksinkertaista arestia, ottaen huomioon kurinpitotoimin määrätyt 15 vuorokautta, tuomitsisi 15 vuorokaudeksi yksinkertaiseen arestiin ja tämä rangaistus tulisi pantavaksi täytäntöön samalla kertaa kuin jokin vapausrangaistus, jäisi kurinpitotoimin määrätty arestirangaistuksen osa kärsittäväksi arestina ja vain toinen puoli ansaitusta rangaistuksesta muunnettaisiin vankeudeksi. Näin ollen on selvintä, että kurinpitotoimin annettu määräys rangaistuksesta aina, kun sitä ei ole pantu täytäntöön, jätetään huomioonottamatta. Tämä koskee myös sitä rangaistusta eli poistumiskieltoa, johon voidaan tuomita muiden rangaistusten ohella. Ellei sitä ole oikeuden päätöksessä mainittu rangaistusta määrättäessä se raukeaa. Korpraalinarvon menetystä, johon myöskin voidaan tuomita samalla kertaa kuin muihin järjestysrangaistuksiin, ei tässä katsannossa ole otettava huomioon, sillä ta-

vallisissa oloissa vain sama komentaja, joka määrää asian oikeuden käsiteltäväksi, voi julistaa sen menetetyksi.

Samalla tavoin on, jos oikeus harkitsee kurinpitotoimin määrätyn rangaistuksen riittävän rangaistukseksi syytteenalaisesta teosta, siihen rangaistukseen tuomittava ja käytettävä vapauttavaa sanontaa ainoastaan niissä tapauksissa, joissa rangaistus jo on kärsitty.

Mitä sitten tulee tuon määrätyn, mutta täytäntöönpanematta jääneen kurinpitorangaistuksen kohtaloon sen jälkeen kuin tuomioistuin on asiasta lausunut, ottamatta sitä lieventävänä asianhaarana huomioon, näyttää siltä kuin se olisi samassa asemassa kuin alemman kurinpitoesimiehen määräämä rangaistus silloin, kun ylempi esimies on määrännyt toisenlaatuisen ankaramman rangaistuksen, tai muu kurinpitorangaistus silloin, kun tuomioistuin on hylännyt syytteen teosta, mistä kurinpitorangaistus oli määrätty, muttei pantu täytäntöön. Tuollainen täytäntöönpanematta oleva kurinpitorangaistus raukeaa itsestään, kurinpitoesimiehen tarvitsematta antaa siitä määräystä. Tuomioistuimen päätös ja vain tuomioistuimen päätös on pantava täytäntöön, mitä ennen päätöksen antamista on tapahtunut, sillä ei tuomioistuimen ratkaistua asian ole mitään merkitystä eikä vaikutusta, ellei ratkaisussa nimenomaan toisin määrätä.

Aarne Rekola

Pääomanhäviön ja yritystappion erosta tuloverotuksessa

I.

Tulo- ja omaisuusverolain (annettu 19/11 1943, seuraavassa lyhennetty T O L) 25 §:n mukaan on verotettavaa tuloa tulo- ja omaisuusverotuksessa arvioitaessa lupa vähentää tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneet kustannukset. Maalaiskuntain kunnallisasetuksen (annettu 15/6 1898, seuraavassa M K A) 82 §:n 5) kohdan mukaan saadaan kunnallisverotuksessa taas veronalaisista tuloista vähentää mm. tarpeelliset vuotuiset kunnossapito- ja käyttökustannukset, työpalkat sekä kohtuulliset arvonvähennykset, ja samansisältöinen säännös on myös kaupunkien kunnallisasetuksen (8/12 1873, lyh. K K A) 55 §:n 1) kohdassa. Näissä säännöksissä tarkoitettuja vähennyksiä kutsutaan tavallisesti ns. luonnollisiksi vähennyksiksi. Ne kohdistuvat johonkin tiettyyn tulolähteeseen, ja ne saadaan siis tehdä lähinnä sen veronalaisesta tulosta. Tässä suhteessa ne eroavat ns. yleisistä ja erityisistä vähennyksistä, jotka eivät kohdistu mihinkään erilliseen tulolähteeseen, vaan jotka verovelvollinen yleensä saa tehdä eri tulolähteittensä yhteisestä tulomäärästä ennen lopullisesti verotettavaksi jäävän nettotulon määräämistä.

Edellisten määräysten lisäksi on T O L 28 §:n 4) kohdassa vielä säädetty, että verovelvollisella on oikeus tässä lainkohdassa tarkoitettuna yleisvähennyksenä tuloistaan myös vähentää elinkeinotoi-

minnassaan syntynyt tappio, jota ei ole katsottava pääomanvähennykseksi. Ottaen huomioon säännöksen sanamuodon sekä sen aseman laissa se näyttää olevan tulkittava siten, että, jos verovelvollisen jokin tulolähde on tuottanut tappiota ja toinen on antanut voittoa, mainittu tappio saadaan vähentää toisen tulolähteen tuottamasta voitosta, mikäli tappioon ei sisälly pääomanvähennystä. Mutta samalla säännöksestä ilmenee se yleinen lain muutoinkin omaksuma periaate, ettei jonkin yksityisen tulolähteen verotettavaa tuloa arvioitaessa yleensäkään veronalaisesta tulosta saa luonnollisena vähennyksenä vähentää kustannusta, jota ei ole pidettävä varsinaisesti tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneena menona, vaan enemmänkin pääoman hukkaantumisena. Tässä mielessä, ansiotoimintaa kohdanneen sellaisen taloudellisen vahingon nimityksenä, jota ei saa tulon hankkimis- tai säilyttämiskustannuksena verotuksessa tulosta vähentää, p ä ä o m a n v ä h e n n y s tai p ä ä o m a n h ä v i ö sanaa vero-oikeudessa tavallisesti käytetäänkin, ja sitä sillä ymmärretään seuraavassa esityksessäkin.[1]

Kun siis pääomanhäviötä ei saa vähentää veronalaisesta tulosta, mutta l u o n n o l l i s t e n vähennysten, joita yleisesti kutsutaan myös, milloin enemmän eri tulolähteitä, milloin taas pääasiallisesti eri vähennyslajeja ajatellen, l i i k e- tai k ä y t t ö k u s t a n n u k s i k s i, y r i t y s v a h i n g o i k s i, y r i t y s t a p p i o i k s i tai y r i-

[1] Vrt. mainituista käsitteistä ja niiden käyttämisestä yleensä *Ståhlberg*, Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta s. 627, 630; *Lindahl*, Om kapitalvinster och kapitalförluster vid inkomstbeskattningen, Skrifter tillägnade Johan C. W. Thyrén s. 309 ss.; *Welinder*, Företagens inkomstbeskattning s. 119 ss.; *Sandström*, Om beskattning av inkomst av rörelse s. 438 ss.; *Bühler*, Lehrbuch des Steuerrechts II s. 49 ss.; *Buck*, Steuerlehrbuch s. 130; *Willgren*, Silmäys nykyaikaiseen valtiolliseen tulo- ja varallisuusverotukseen Euroopassa s. 295 s.; *Toftegaard—Mortensen*, Vore skatter s. 129 ss.; *Blumenstein*, Schweizerisches Steuerrecht s. 245 ss.; *Laurila—Ahla*, Kunnallisverolait s. 128, 133; *Saarialho*, Laki tulo- ja omaisuusverosta s. 66 s., 237 ss.; *Tarjanne*, Vero-oikeus s. 93; *Widenius*, Verotuskysymyksiä s. 61 ss.; *Zeiden*, Kommunaltaxering i landskommun s. 62; *Möller*, JFT 1944 s. 194 s.; *Eberstein*, Om skatt till stat och kommun s. 226 ss.; *Mirre*, Beziehung zwischen Kapitaleinkommen und gewerbl. Einkommen, DStZ 1937 s. 1037 ss.; *Kuylenstierna* ym., Skattelagarna s. 127, 179, 198, 204 s., 306; *Rekola*, Verotuksessa hyväksyttävistä arvonvähennyksistä, Lm 1939 s. 454 s.

tyskustannuksiksi, vähentäminen tulosta on sallittu, on tärkeätä kaikessakin tuloverotuksessa, mutta TOL 28 §:n 4) kohdan myöntämän vähennysoikeuden vuoksi erityisesti tulo- ja omaisuusverotuksessa erottaa nämä käsitteet toisistaan. Varsinkin nykyisinä poikkeuksellisina aikoina, jolloin monenlaiset odottamattomatkin vahingot saattavat kohdata kaikkea ansiotoimintaa, tuleekin usein esille kysymys, onko jotakin menetystä pidettävä pääomanhäviönä vai yrityskustannuksena.

Kysymys siitä, mitä menoja on pidettävä sellaisina yrityskustannuksina, jotka verotuksessa saadaan tuloista vähentää, riippuu, asiaa kokonaisuudessaan ajatellen, lähinnä siitä, millainen tuloverojärjestelmä asianomaisessa maassa on. Pääomanlisäysten ja pääomaa kohdanneiden vahinkojen käsittelyyn nähden voidaan näet nykyaikaiset tuloverolait jakaa kahteen eri pääryhmään. Toiseen ryhmään kuuluvien tuloverolakien, mm. Yhdysvaltojen ja Saksan nyttemmin kumotun vuoden 1920 tuloverolain mukaan veronalaisena tulona pidetään yleensä kaikkea varallisuuden lisäystä, joten niiden mukaan voidaan jopa sanoa, että »alles, was Vermögen wird, zuvor Einkommen gewesen sein muss». Jos siis esimerkiksi tätä periaatetta laajasti tulkiten kaikenlaisen omaisuuden realisoimatonta, rahaksimuuttamatonta ansiotonta arvonnousuakin pidetään veronalaisena tulona, on myös kohtuullista ja usein sallittua, että omaisuuden vastaavaa arvonalenemista käsitellään sellaisena vähennyksenä, joka saadaan tuloverotuksessa ottaa huomioon. Mutta kun taas eräiden toisten, esim. Englannin ja skandinaavisten maiden tuloverolakien mukaan tällaiset pääomanvoitot eivät ainakaan kokonaisuudessaan ole veronalaista tuloa, eikä sellaisena tulona muutoinkaan pidetä yleensä kaikkea omaisuuden lisäystä, vaan tuloksi käsitetään ns. lähdeteoriojen mukaisesti vain tiettyjen, pysyväisluontoisten tulolähteiden antama varallisuuden lisäys, on luonnollista, ettei näiden lakien mukaan sanottujen erityisten tulolähteiden antamasta tulosta myöskään vähennetä sellaisia yleisiä pääomanhäviöitä, joita vastaavaa pääomanlisäystäkään ei veroteta ja joita ei

voida pitää näiden tulolähteiden tuottaman tulon hankkimiskustannuksina.[2]

Mutta myös saman maan positiivinen laki saattaa yksityisten eri tulolähteitten osalta omaksua erilaisen tulo-käsitteen, mistä silloin johtuu, että näiden eri tulolähteiden tuottamasta veronalaisesta tulosta tehtäviksi sallitut vähennykset edelläviitatun riippuvaisuussuhteen vuoksi eroavat toisistaan ja että myös pääomanhäviön ja yrityskustannusten välinen raja siten muodostuu eri tulolähteiden osalta erilaiseksi.[3] Näin on meillä tavallaan toisaalta maataloustulojen ja toisaalta muiden tulojen suhteen omaksutun tulo-käsitteen ja tuloista tehtävien vähennysten laita. Ja kun esim. T O L 21 §:n 2) kohdan mukaan liikkeeseen kuuluvan vaihto-omaisuuden vakuutuksesta saatua korvausta on pidettävä veronalaisena tulona, mikäli omaisuuden hinta, jos omaisuus olisi myyty, olisi ollut sellaista tuloa, täytynee tästä tulo-käsitteen laajennuksesta katsoa seuraavan, että sellaisesta vakuutustapahtumasta liikkeen vaihto-omaisuudelle aiheutunut vahinko on verotuksessa liiketulosta vähennettävissä, vaikkei sellaista tappiota yleensä muista tuloista hyväksytäkään poistettavaksi, vaan sitä muiden tulojen osalta pidetään pääomanhäviönä.

Paitsi yrityskustannuksista on pääomanhäviö erotettava myös pääomansijoituksena pidettävästä menosta. Tähän eroon nähden on huomattava, että samanlainen menoerä toisella kertaa voi olla pääoman sijoituksesta johtuvaa ja toisella kertaa yrityskustannuksia. Siten esim. asuntotarkoituksiin vuokratun talon lämmityskustannukset ovat talon veronalaisista tuloista vähennettäviä tulonhankkimismenoja, mutta tällaista vähennysoikeutta ei myönnetä rakentamisajalta johtuvista lämmityskustannuksista, koska niitä on pidettävä rakentamiskustannuksina ja siis pääomansijoituksena.[4]

---

[2] Vrt. *Lindahl*, s. 310 ss.; *Bühler* II s. 49, 52; *Willgren*, s. 343 ss.; *Welinder*, s. 126; *Blumenstein*, s. 246; *Hedding*, Einkommensteuer, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft II 185; *Strutz*, Das Recht der Kommunalabgaben in Stadt und Landgemeinden, in Kreis und Provinzialverbänden, sowie in Landgemeinden, einschliesslich der Staatlichen Einkommen- und Ergänzungssteuer, Handbuch des kommunalen Verwaltungs- und Verfassungsrechts in Preussen II,2, s. 226 s.

[3] Vrt. mm. *Welinder*, s. 126 s.; *Lindahl*, s. 332; *Sandström*, s. 463.

[4] Vrt. mm. *KHO* 29/4 1943 taltio n:o 1402.

Tulon hankkimisesta johtuvina kustannuksina on TOL 26 §:n 4) kohdan mukaan pidettävä myös arvonvähennyksiä, jotka siis ovat luonnollisia vähennyksiä ja jotka senvuoksi on erotettava pääomanhäviöstä. Kuitenkin arvonvähennykset ovat muihin luonnollisiin vähennyksiin nähden erikoislaatuisia sikäli, että arvonvähennys ei merkitse jonkin menetyksen lopullista tosiasiallista tapahtumista, vaan se osittain on vain ehdollinen olettamus siitä, että jokin menetys kerran tulee tapahtumaan, kun taas muut yrityskustannukset ja pääomanhäviö yleensä ovat lopullisia, tosiasiallisia menoja.[5]

Ansiotoimintaan kohdistuvat menetykset voidaan jakaa, paitsi pääomanhäviöihin ja yrityskustannuksiin, myös finanssiluontoisiin ja fyysillisiin häviöihin. Edellisiä ovat mm. hinnanlaskusta, vähentyneestä kysynnästä ja käyttökustannusten lisääntymisestä johtuvat tappiot sekä jälkimmäisiä taas onnettomuustapauksista johtuva omaisuuden turmeltuminen ja tuhoutuminen. Fyysillisenä häviönä pidetään myös niitä tappioita, jotka kohtaavat velaksi annettua pääomaa esim. velallisen maksukyvyttömyyden johdosta, koska sellaisen velan nimellismäärä ei voi supistua finanssiluontoisten tapahtumien takia.[6]

Vero-oikeudellisessa mielessä puheena olevat menetykset ovat varallisuuden vähentymistä sellaisten ulkonaisten tapahtumien johdosta, joiden aiheutuminen ei ole riippunut verovelvollisen tahdosta ja joiden poistaminen ei ole ollut hänen vallassaan. Jos jompikumpi näistä edellytyksistä puuttuu, on kysymyksessä verovelvollisen omaisuusoikeudellinen vallintatoimenpide, jonka taloudellista seurausta ei voida pitää tässä lähinnä kysymyksessä olevana tappiona. Varsinkin fyysillisistä menetyksistä saattavat sen vuoksi yleensä tulla vähennyskelpoisiksi vain ne tappiot, joissa verovelvollinen voi nojautua casuseen, ja ehkä joskus ne, joissa on kysymyksessä vero-

[5] Vrt. arvonvähennyksistä ja niiden perusteista tuloverotuksessa yleensä sekä niiden ja pääomanhäviön suhteesta mm. *Kuylenstierna*, Principerna rörande värdeminskningsavdrag å byggnad, SvSkT 1939 s. 89 ss.; *Sandström*, s. 438 s., 305 ss.; *Biumenstein*, s. 245, 241 ss. sekä *Rekola*, Lm 1939 s. 454 s., 450 ss. ja siinä viitattua kirjallisuutta.

[6] Vrt. mm. *Welinder*, s. 119.

velvollisen culpa, mutta tuskin ne, joissa vahinko johtuu verovelvollisen dolusesta.[7]

II.

Pääomanhäviön ja yrityskustannusten ero ei ole pelkästään vain jonkinlainen aste-ero, vaan kysymyksessä on peruste-ero, vaikka se useinkaan ei ole selvä. Tätä eroa on pyritty tarkemmin määrittelemään monella tavalla. Niinpä sanotaan, että yrityskustannuksia eli -tappiota ovat menot, jotka johtuvat välittömästi ansiotoiminnasta tai ovat sen kanssa kausaaliyhteydessä, ja että niillä on siten sisäinen yhteys tulolähteen toiminnan kanssa. Niistä aiheutunut menetys kohdistuu ansiotoimintaan käytettyyn varallisuuteen sen tarkoituksenmukaisen käyttämisen johdosta, mutta on samantekevää, onko tämä varallisuus vahingon tapahtuessa parhaillaan tällaisessa käytössä vai odottaako se vain sellaiseen käyttöön joutumista. Yritystappiot ovat sen mukaisesti sellaista menetystä, jonka ex ante ajatellen voidaan odottaa mahdollisesti vähentävän kalkyloitua voittoa, ja ne muodostavat, niin kuin Ruotsin verotusohjeissa, »anvisningeissa» sanotaan, aina erään renkaan yrityksen ansiotoiminnassa. Myös kiinnitetään huomiota tappion suuruuteen ja sanotaan, että tappio voi olla yritysvahinkoa vain, jos se on kohtuullisessa suhteessa yrityksen pääomiin ja tuottoon. Kun yritystappio siten, ainakin eräiden mielestä, on enemmän voitontoiveiden häipymistä, on pääomanhäviö paremmin verovelvollisella tosiasiallisesti jo olevan omaisuuden, tavallaan jo olemassa olevan, vaikka ehkä realisoimattomankin voiton eli siis tosiasiallisesti saavutetun varallisuuden menetystä, joka tapahtuu muussa muodossa kuin omaisuuden käyttämisestä yrityksen toiminnassa johtuvan kulutuksen tai muun siihen verrattavan syyn johdosta. Pääomanhäviö on sen mukaan itse elinkeinotoiminnasta riippumaton satunnainen varallisuuden tuhoutuminen. Pääomanhäviötä vastaavana voidaan tulojen puolella pitää pääomanvoittoa, satunnaista voittoa, onnenvoittoa, kun taas yritys-

[7] Vrt. mm. *Welinder*, s. 143; *Blumenstein*, s. 245.

vahinkoa vastaa yrittäjänvoitto.[8] Yleisenä sääntönä voitaneen todeta, että fyysilliset vahingot ovat useimmiten pääomanhäviötä ja finanssiluontoiset yritystappiota, mistä johtuu, että verotuksessa edellisistä monestikaan ei myönnetä vähennystä, mutta että se jälkimmäisistä tavallisesti sallitaan.[9]

Edellä mainituista yleisistä määritelmistä, joista jotkut tutkijat korostavat enemmän eräitä ja toiset tutkijat taas toisia, on pyritty erittelemään ne tarkemmat tunnusmerkit, kriteerit, joiden nojalla käytännössä kussakin yksityistapauksessa paremmin voitaisiin määritellä, onko kysymyksessä pääomanhäviö vai yritystappio. Vallitsevan käsityksen mukaan, johon mm. *Ståhlberg* näyttää yhtyvän, pidetään yritystappion ratkaisevana tunnusmerkkinä vahingonlaadun tavallisuutta, normaalisuutta, so. että tappio on asianomaisen tulolähteen toiminnassa säännöllisesti toistuva ilmiö, riski, joka voi syntyä esim. suhdanteiden muuttumisesta, virheellisesti lasketuista kalkyyleista, luottotappioista, rahanvaihtovirheistä ym., kun taas pääomanhäviönä pidetään yleensä arvaamattomista tapahtumista aiheutuvia menetyksiä.[10] Tätä vahingon normaalisuusperiaatetta vastaan voidaan kyllä huomauttaa, että esim. fyysillisen pääomanhäviön uhka on latenttina olemassa yleensä kaikessa ansiotoiminnassa

[8] Vrt. erilaisista käsitystavoista mm. Ruotsin kunnallisverolain 29 §:n ohjeiden 8) kohtaa sekä *Blumenstein*, s. 245 s.; *Eberstein*, s. 208; *Sandström*, s. 453 s.; *Buck*, s. 130; *Widenius*, Verotuskysymyksiä s. 62 s.; *Welinder*, s. 124, 119 ss.; *Lindahl*, s. 315; *Rekola*, Lm 1939 s. 454 s.

[9] Siten esim. teollisessa toiminnassa käytetyn koneen tultua uusien keksintöjen vuoksi taloudellisesti arvottomaksi sen verotuksessa poistamaton arvo saadaan *TOA* 22 §:n säännöksen mukaan poistaa kertakaikkisena ylimääräisenä arvonvähennyksenä, mutta jos kone tuhoutuu fyysillisesti tulipalon johdosta, vastaavaa vähennysoikeutta ei ole. Tekstissä esitetty sääntö ei kuitenkaan ole poikkeukseton. Jos hedelmäkauppiaan omenavarasto tuhoutuu omenoiden mädäntymisen johdosta tai tulipalossa, on molemmissa tapauksissa kysymyksessä fyysillinen vahinko, mutta vain edellisessä voi olla olemassa yritystappiona vähennettävä menetys, kun taas jälkimmäisessä aina on kysymyksessä pääomanhäviö. Vrt. *Welinder*, s. 130; *Valtiovarainministeriön veroasiainosasto*, Selityksiä uuteen tulo- ja omaisuusverolakiin s. 35.

[10] Vrt. *Ståhlberg*, s. 627. Samaan tapaan myös *Tarjanne*, s. 93; *Möller*, s. 194 s.; *Palmgren*, s. 159 s.; *Lindahl*, s. 332.

ja että näiden käsitteiden ero sen vuoksi on tavallaan vain aste-eroa.[11] Tosiasiallisesti kysymyksessä kuitenkin on, niinkuin jo mainittiin, peruste-ero siitä huolimatta, että eri käsitteiden välinen raja saattaa, niin kuin usein muulloinkin oikeustieteessä, joltakin kohden muodostua epäselväksi. Normaalisuusperiaatteen mukaan pääomanhäviö on siten enemmän jo olemassa olleen tai ainakin todennäköisesti odotettavissa olevan varallisuuden vähentymistä ja yrittäjäntappio enemmän varsinaista tulon hankkimismenoa, sen saamiseksi tapahtunutta uhrausta.

Jotkut tutkijat taas, samalla kun he myöntävät, että vahinkotapahtuman laadulla on puheena olevan eron selvittelyssä merkitystä, antavat kuitenkin ratkaisevan arvon v a h i n g o n s u u r u u d e l l e. Tätä käsitystapaa, jolla aikaisemmin näyttää olleen enemmänkin kannatusta, edustaa meillä mm. *Saarialho,* joka esim. lausuu: »Pääoman vähennyksenä on pidettävä tappiota, vaikkakin se olisi aiheutunut elinkeinoon kuuluvista toimista tai elinkeinon harjoittamisessa yleensä sattuvista vahingoista, jos tappio elinkeinossa käytettyyn pääomaan ja elinkeinotoimintaan nähden on huomattavan suuri».[12]

Viime aikoina eräät ulkomaiset tutkijat, mm. *Eberstein* ja *Sandström,* ovat vahingon normaalisuuden rinnalla alkaneet kiinnittää yhä enemmän huomiota myös siihen seikkaan, mihin h y ö d y k e l a j i i n vahinko kulloinkin kohdistuu.[13] Tämä suhtautuminen aiheutuu lähinnä mm. Ruotsin positiivisesta laista, jonka kehitys on kulkenut siihen suuntaan, että varsinkin erinäisten yhteisöjen harjoittamassa liiketoiminnassa ns. pääomanvoitot katsotaan yhä suuremmassa määrin liiketuloksi ja vastaavat pääomantappiot vähennyskelpoisiksi menoiksi, jolloin pääomanhäviön käsite vastaavalta osalta menettää merkitystään.

Myös meillä on, niin kuin edellä todettiin, lainsäädännössä jonkin verran tapahtunut siirtymistä samaan suuntaan siten, että joihinkin

---

[11] Vrt. mm. *Welinder,* s. 129.

[12] S. 66. Samalla kannalla näyttää olevan *Widenius* (Verotuskysymyksiä s. 65 s.). Ruotsissa tätä teoriaa vastaan ovat polemisoineet mm. *Palmgren* (s. 159) ja *Eberstein* (s. 227) ym. Vrt. myös *Kuylenstierna* ym. s. 179.

[13] *Eberstein,* s. 228; *Sandström,* s. 490.

hyödykelajeihin, lähinnä liiketoiminnan vaihto-omaisuuteen nähden pääomanhäviön merkitys on vähentynyt, mutta, sikäli kuin tällaista pääomanvoitto- ja -tappio-käsitteen supistamista ei ole lailla järjestetty, ja pääomanhäviö siis edelleen saattaa tulla kysymykseen, voitaneen sen tärkeimpänä tunnusmerkkinä meillä jatkuvasti pitää vahinkotapahtuman yleisyyttä ja säännönmukaista toistumista eli siis sen normaalisuutta kulloinkin kysymyksessä olevalla ansiotoiminnan alalla.

III.

Jos täten tapahtuneen selvittelyn valossa ryhdytään tarkemmin määrittelemään pääomanhäviön ja yritystappion rajaa, on erityisesti kiinnitettävä huomio menetyksen aiheuttaneen vahinkotapahtuman laatuun. Sen vuoksi on syytä lähemmin tarkastella eräiden vahinkotapahtumalajien merkitystä puheena olevan eron kriteerinä kunkin sellaisen lajin kohdalta erikseen.

Eräs sellainen vahinkolaji, jota ei voida pitää jonkin ansiotoiminnan säännönmukaisena ilmiönä, ovat s o t a v a h i n g o t.[14] Sellaisinaan ne ovatkin ehkä tyypillisimpiä pääomanhäviöilmiöitä. Tärkeimmät meidän sotiemme aiheuttamista, tässä suhteessa kysymykseen tulevista aineellisista vahingoista ovat tietenkin ne tappiot, jotka ovat johtuneet rauhansopimuksissa luovutetuille tai vuokratuille alueille jääneen kiinteän tai irtaimen omaisuuden joutumisesta pois entisiltä omistajiltaan. Nämä tappiot ovat fyysillisiä vahinkoja ja siinä määrin ilmeistä pääomanhäviötä, ettei niitä yleensä ole vaadittukaan veronalaisista tuloista vähennettäviksi. Mutta milloin sellainen vaatimus on esitetty, se on hylätty.[15]

Samanlaisia fyysillisiä vahinkoja ovat olleet sotapommitusten ja muiden sotatoimien johdosta kanta-Suomen alueella olevalle kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle aiheutuneet vahingot, joita myös

[14] Vrt. mm. *Ståhlberg*, s. 627; *Laurila—Ahla*, s. 128; *Rekola*, Lm 1939 s. 455.
[15] Näin mm. *KHO* 1921 I 80, 8/4 1942 taltio n:o 1078.

on pidetty pääomanhäviönä.[16] Samoin on aikoinaan suhtauduttu ensimmäisen maailmansodan aikaisiin ns. patterivahinkoihin ja sotatoimista johtuneisiin tulipalovahinkoihin[17] sekä sodan aikaisista pakko-otoista ja anastuksista[18] ynnä muista niihin verrattavista toimenpiteistä johtuneisiin, samoinkuin yleensä muihinkin välittömiin fyysillisiin sotavahinkoihin.[19] Toisaalta valtion näiden vahinkojen korvaamiseksi maksamia avustuksia ei ole pidetty asianomaisten veronalaisena tulona.[20] Myöskään ei alueluovutuksesta johtuneesta, liikelaitoksen toiselle paikkakunnalle muuttamisesta aiheutuneita muuttokustannuksia ole katsottu veronalaisista tuloista vähennettäviksi liikekustannuksiksi.[21]

Kuitenkaan ei aivan kaikkea sotatoimista aiheutunutta fyysillistä vahinkoa ole pidetty sellaisena pääomanhäviönä, jota ei saisi veronalaisista tuloista vähentää. Päinvastoin sotatapahtumien aiheuttama vahingonvaara saattaa joskus kuulua normaalisena tekijänä sota-ajan liiketoimintaan. Niin on esim. asian laita sodanvaaran vakuutustoiminnassa. Mutta myös raaka-aineiden tai valmisteiden tahi muun vaihto-omaisuuden ulkomaille tai ulkomailta tapahtuvaan kuljetukseen kohdistuvista sotatoimista aiheutuvien vahinkojen on asiassa ilmenneisiin seikkoihin nähden eräissä tapauksissa katsottu olevan sellaista tulon hankkimisesta johtunutta kustannusta, jonka verovelvollinen on saanut veronalaisista tuloistaan vähentää.[22]

---

[16] Vrt. mm. *KHO* 8/4 1942 N:o 1078, 27/4 1942 N:o 1357, 16/10 1942 N:o 3721, 27/10 1942 N:o 3865, 7/12 1942 N:o 4400.

[17] *KHO* 1921 II 1759.

[18] *KHO* 1920 II 316, 1921 II 244, 453, 834, 1922 I 47, II 359, 1614. Vrt. myös *KHO* 1920 II 644.

[19] Vrt. mm. *KHO* 1920 II 316, 355, 1922 II 1614, 13/4 1942 N:o 1134, 14/12 1942 N:o 4467, 15/12 1942 N:o 4472.

[20] Vrt. mm. *KHO* 1925 II 1118—22, 1931 II 383, 448—50, 2440, 2478—9, 1932 II 299. Mutta kun eräässä tapauksessa tällaista korvaussaamista oli verotuksessa käsitelty tulona eikä tästä ollut valitettu, hyväksyttiin korvausmäärää vähäisempi vahinkomäärä veronalaisesta tulosta vähennettäväksi. *KHO* 25/1 1944 N:o 217.

[21] *KHO* 20/10 1942 N:o 3925. Vrt. myös *KHO* 1921 II 843.

[22] Siten on lentopommituksen yhteydessä eräässä tullikamarissa tuhoutuneen tavaran häviämisestä johtunut vahinko katsottu eräässä tapauksessa veronalaisesta tulosta vähennettäväksi. *KHO* 15/5 1941 N:o 1561. Milloin tällainen vaihto-omaisuus kuitenkin on sellaisen vaaran varalta vakuutettu, on vakuutustuloa toisaalta

Näihin sodasta tai sen päättäneestä rauhasta aiheutuneisiin fyysillisiin esinevahinkoihin nähden on vahingon luonteen määrittäminen selvää. Vaikeammaksi asia sitä vastoin tulee, kun joudutaan määräämään kanta sodan aiheuttamiin enemmän välillisiin vahinkoihin nähden. Kaikkea sodan vaikutusta ei näet voida pitää pääomanhäviönä. On esim. ilmeistä, että sota yleensä jollakin tavoin on vaikuttanut ehkä kaikkienkin arvopaperien arvoon, joko kohottaen tai alentaen sitä. Tällaista vaikutusta on tavallisesti kuitenkin pidettävä finanssiluontoisena, ja siitä johtuva arvonvaihtelu on otettava huomioon esim. arvopaperikauppaa harjoittavan liikelaitoksen tuloverotuksessa. Mutta jos tällainen arvopaperikauppaa harjoittava liike on omistanut jonkin viipurilaisen kiinteistöosakeyhtiön osakkeet, on yhtiön omistaman talon menetyksestä johtunutta osakkeiden arvottomaksi tulemista ilmeisesti pidettävä pääomanhäviönä yhtä hyvin, kuin jos liike olisi omistanut sanotun kiinteistön omissa nimisään. Sodan yleistä vaikutusta arvopapereiden arvoon voidaan pitää jossakin mielessä normaalisena arvonvaihteluna, mutta siksi ei voida katsoa osakkeiden takana olevien arvojen tosiasiallista ja täydellistä pysyväistä tuhoutumista, vaan sellaista tappiota on pidettävä joko suorastaan fyysillisenä tai ainakin verotuksellisesti siihen verrattavana vahinkona. Se, mitä täten sanotaan osakkeista, koskee myös soveltuvin osin obligaatioita.

Käytännössä edellä esitetty kysymys on tullut esiin eräiden säästöpankkien ja vakuutuslaitosten verotuksessa. Sanotut laitokset omistivat näet useissa tapauksissa sellaisia Viipurin ja Hangon kaupunkien obligaatioita, joista ei ole ollut valtion tai muidenkaan vastuukykyisten yhteisöjen tai henkilöiden takausta. Talvisodan ja Moskovan rauhan johdosta nämä obligaatiot menettivät jotenkin

---

pidettävä veronalaisena tulona. Vrt. tästä *KHO* 11/6 1942 N:o 2190 sekä muutoin enemmän alempana aliviittojen 27 ja 51 kohdalla olevaa esitystä.

Sotatoimien käyttöomaisuudelle aiheuttamaa vahinkoa ei sitä vastoin ole koskaan pidetty yritystappiona. Niinpä sodan aikana meriliikenteessä upotettujen laivojen arvoa ei ole saanut veronalaisista tuloista vähentää eikä niistä saatua vakuutuskorvausta toisaalta ole pidetty veronalaisena tulona. Vrt. mm. *KHO* 1920 II 316 sekä *KHO* 17/1 1940 N:o 378, 13/6 1944 N:o 1398a.

kaiken arvonsa, jolloin mainitut pankit ja vakuutuslaitokset vaativat niille täten syntyneen tappion vähentämistä veronalaisista tuloistaan. Oikeuskäytännössä on obligaatioiden omistamista ja kauppaa viime aikoina pidetty säästöpankkien ja vakuutuslaitosten harjoittaman liiketoiminnan olennaisena osana, joten obligaatioiden arvonalennus sen vuoksi on yleensä niiden veronalaisesta tulosta vähennettävissä.[23] Mutta kun sota nyt oli riistänyt näiltä obligaatioilta kaiken reaalisen vastineen ja tavallaan pyyhkinyt pois meidän taloudellisen elämämme valtapiiristä koko Viipurin ja Hangon kaupungit, katsottiin, ettei tämän johdosta mainituille säästöpankeille ja vakuutuslaitoksille koitunut tappio ollut niiden liiketoimintaan kohdistuvaa normaalista menetystä, vaan kysymyksessä olevia omaisuusmääriä kokonaisuudessaan koskeva poikkeuksellinen vahinko, jota oli pidettävä fyysillisluontoisena pääomanhäviönä, niin kuin onnettomuustapauksesta johtuvia vahinkoja yleensä. Tämän vuoksi vähennysvaatimukset hylättiin.[24]

Samalla tavalla korkein hallinto-oikeus on menetellyt eräissä tapauksissa, joissa on ollut ratkaistavana kysymys erinäisten liikelaitosten oikeudesta vähentää veronalaisista tuloistaan luovutetulla alueella asuneilta henkilöiltä tai siellä toimineilta yhteisöiltä olleista saamisista johtuneet luottotappionsa. Edellä esitetyillä perusteilla, jotka tosin eivät näihin saamisvahinkoihin nähden soveltuneet samassa määrässä kuin puheena olleisiin obligaatiotappioihin, katsottiin, että myös nämä saamismenetykset olivat sellaista pääomanhäviötä, jota ei saanut veronalaisista liiketuloista vähentää siitä huo-

[23] Näin mm. *KHO* 30/1 1942 N:o 258, 25/9 1942 N:o 3460, 19/10 1942 N:o 3751, 18/1 1944 N:o 126. Toisin vielä *KHO* 1936 II 1330. Vrt. myös *Rosenqvist*, Några rättsfall om avdrag vid sparbanks inkomsttaxering för nedskrivning av värdet å obligationer, SvSkT 1936 s. 232 ss., 240.

[24] Näin mm. 7/4 1941 N:o 1123—4, 16/5 1941 N:o 1583—4, 27/5 1942 N:o 1915, 7/9 1942 N:o 3185, 27/10 1942 N:o 3884, 25/11 1942 N:o 4233, 28/4 1943 N:o 1386. Vrt. myös *Welinder*, s. 117. Samoin on katsottu, että erään teollisuuslaitoksen, joka oli ottanut osakkeita O.Y. Kuitu A.B:ssä saadakseen siltä raaka-ainetta tehtaalleen, tämän yhtiön osakearvojen laskemisen vuoksi vuonna 1940 kärsimä tappio oli pääomanhäviötä, *KHO* 4/10 1944 N:o 1801a.

limatta, että epävarmoiksi tulleet liikesaamiset, niinkuin alempana havaitaan, yleensä saa verotuksessa poistaa.[25]

Mitä tulee edellämainittujen luottotappioiden vähentämisoikeuteen, korkeimman hallinto-oikeuden kannanottoon vaikutti ilmeisesti osaksi myös se, että korvauslaki nimenomaisesti poisti saamamiehiltä tietyssä suhteessa oikeuden näiden saamisten perimiseen velallisilta ja että tällainen lain säännöksen perusteella tapahtuva oikeudenmenetys yleiseltä luonteeltaan on, niin kuin myöhemmin havaitaan, aina katsottava pääomanhäviöksi.[26] Lisäksi on huomattava, että valtio korvauslain mukaan tavallaan korvasi välittömästi velkojille nämä saamiset siltä osalta, kuin ne jäivät voimaan. Kun ei voitane katsoa, että valtio korvaisi jollekulle siitä johtuneen tappion, ettei hän ole voinut liikkeellään ansaita tavanmukaista voittoa, vaikka syynä siihen olisi ollut sotakin, ei tällaista saamistappiota tämänkään vuoksi ollut syytä pitää liiketappiona, vaan se oli katsottava pääomanhäviöksi.[27] Lisäksi olisi tuntunut epäoikeudenmukaiselta, jos liikelaitokset olisivat verraten suuressa määrässä saaneet vähentää puheena olevat tappiot veronalaisista tuloistaan, vaikkei tavallisilla yksityishenkilöillä, joilla oli ollut vastaavanlaisia saamisvahinkoja, olisi ollut sellaista vähentämismahdollisuutta ja vaikkei kysymyksessä oleva vahinko ollut mitenkään erityisesti liiketoiminnalle ominainen. Lisäksi sen määrän selvittäminen, mikä eri saamisista olisi ollut katsottava menetetyksi, olisi, kysymyksen ollessa lukuisista saamisista, usein tullut verotusteknillisesti vaikeaksi.

---

[25] Näin mm. *KHO* 5/6 1941 N:o 1814—5, 30/10 1942 N:o 3949, 25/11 1942 N:o 4232.

[26] Vrt. *Kaira—Takki*, Lait alueluovutuksen johdosta menetetyn omaisuuden korvaamisesta ja omaisuuden luovutusverosta s. 41 sekä alempana aliviitan 42 kohdalla olevaa esitystä.

[27] Sitä seikkaa, korvaako valtio jonkin vahingon, voidaan tekstissä mainitusta syystä muutoinkin pitää verraten tärkeänä tunnusmerkkinä siitä, onko vahinkoa pidettävä yritystappiona vai pääomanhäviönä. Tämä seikka lienee ollut mm. määräävänä, kun korkein hallinto-oikeus, joka edellä aliviitassa 22 mainitussa tapauksessa oli oikeuttanut verovelvollisen liiketuloistaan vähentämään eräässä tullikamarissa kuljetusmatkalla tuhoutuneen vaihto-omaisuuden arvon, myöhemmin, kun lainsäädäntöä muutettiin, niin että asianomaiset näistä vahingoista, joita aikaisemmin ei ollut mitenkään korvattu, saivat erityisen korvauksen, kielsi puheena olevan vähennysoikeuden eräiden toisten verovelvollisten samassa pommituksessa tuhoutuneen vaihto-omaisuuden osalta. *KHO* 7/12 1942 N:o 4400, 27/10 1942 N:o 3865.

Sellaisena vahinkolajina, josta aiheutunutta vahinkoa myös usein on pidetty pääomanhäviönä, on vielä mainittava r i k o k s e s t a johtunut vahinko. Sen mukaan, missä suhteessa rikoksentekijä on ollut yritykseen, voidaan nämä vahingot jakaa kahteen eri ryhmään, nim. 1) yrityksen ulkopuolella olevien henkilöiden aiheuttamiin tappioihin ja 2) yrityksen palveluksessa olevien henkilöiden rikollisesta toiminnasta syntyneisiin vahinkoihin. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvia vahinkoja pidetään yleensä aina pääomanhäviönä. Vain silloin, kun rikos on tapahtunut yrityksen säännönmukaisen toiminnan välittömänä osana, saattaa tällaista vahinkoa pitää vähennyskelpoisena.[28] Yrityksen palveluksessa olevien henkilöiden aiheuttamiin vahinkoihin nähden ovat mielipiteet yleensä hajaantuneet. Esim. Norjan oikeuskäytännössä myönnetään liiketuloista vähennettäviksi yleensä kaikki rikoksen johdosta kärsityt vahingot. Ruotsissa ja Tanskassa on viime aikoina katsottu, että sellaisten henkilöiden, joiden on omalla vastuullaan hoidettava yrityksen taloudellisia asioita, rikollisella toiminnallaan yritykselle aiheuttamia vahinkoja, koska ne siten tavallaan johtuvat yrityksen sisäisestä toiminnasta, yleensä on pidettävä yritystappioina, mutta että yrityksen palveluksessa olevien muiden henkilöiden rikollisesta toiminnasta aiheutuneet vahingot ovat verrattavissa ulkopuolisten henkilöiden tuottamiin vahinkoihin ja että niitä siis on käsiteltävä pääomanhäviönä.[29] Meillä on yrityksen toimihenkilöidenkin rikollisella toiminnallaan, esim. kavalluksilla yritykselle aiheuttamaa vahinkoa yleensä pidetty pääomanhäviönä, vaikka eräitä poikkeuksiakin on oikeuskäytännössä esiintynyt.[30] Tämä kielteinen suhtautuminen rikoksella aiheu-

[28] Näin mm. kun pankin asiakas saa siltä lainan väärennettyjä takauksia vastaan. Vrt. mm. *Widenius*, Verotuskysymyksiä s. 65; *Palmgren*, s. 159.

[29] Vrt. mm. *Sandström*, s. 487 ss.; *Palmgren*, s. 160 ja *Welinder*, s. 160; RÅ 1910 I 90, 1912 II 79, 1916 II 89, 1927 II 288, 1930 I 10, 1933 II 834, 1934 I 40, 1935 I 40, II 376.

[30] Vrt. mm. *Ståhlberg*, s. 627; *Laurila—Ahla*, s. 128; *Möller*, JFT 1944 s. 194 ss.; *Widenius*, Verotuskysymyksiä s. 65; *Lainopillinen yhdistys*, vuoden 1943 keskustelukysymys N:o 6, JFT 1944 s. 194 ss. sekä *KHO* 1920 II 355, 644, 1870, 1702, 1921 II 782, 1923 II 137, 1925 II 2314, 1924 II 2012, 1926 I 36, 1929 II 918, 1930 II 886, 1931 II 1149, 1932 II 1008—9, 1933 I 33, II 2958, 2952. Sitä vastoin on periaatteessa vähen-

tetun vahingon vähentämisoikeuteen soveltuu kyllä yhteen sen kanssa, että vahinko tässäkin tapauksessa yleensä on luonteeltaan fyysillinen ja ettei meillä rikoksella saatua tuloakaan tavallisesti pidetä veronalaisena.[31]

Edellisiin verrattava vahingonlaji on myös tulipalovahinko. Sekin on luonteeltaan fyysillinen vahinko ja pääomanhäviö.[32] Poikkeuksen tästä tekee yleensä vain liikkeiden vaihto-omaisuutta koskeva palovahinko, jota voitaneen, niin kuin edellä viitattiin, pitää liiketappiona, samalla kun siitä saatua vakuutuskorvausta pidetään liiketulona.[33] Tulipalovahinkojen kanssa samaan asemaan on asetettava eräät räjähdysvahingot.[34] Mitä tulee

---

nyskelpoisiksi katsottu eräiden asiamiesten tekemät kavallukset. Vrt. *KHO* 1937 II 1714 ja 10/12 1943 N:o 4027.

[31] Mitä tulee rikoksen kautta saadun edun käsittelemiseen veronalaisena tulona, ei sitä kuitenkaan kaikissa tapauksissa voitane pitää verovapaana. Vrt. tästä yksityiskohtaisemmin mm. *Sandström*, s. 27 s. Oikeuskäytännössä on katsottu, että milloin rikoksen kautta saatu etu on kokonaisuudessaan julistettu valtiolle menetetyksi, sanottua etua ei saada enää ottaa huomioon veronalaisena tulona. *KHO* 27/10 1942 N:o 3870. Vrt. myös *Möller*, s. 195 s. Toisaalta on asetuttu sille kannalle, että kun puutavarayhtiö 5/5 1925 annetun lain 4 §:n mukaan menetti valtiolle lainvastaisesti hankkimistaan kiinteistöistä aiheutuneen voiton, yhtiö ei saanut vähentää tätä määrää veronalaisista tuloistaan. *KHO* 1936 II 633. Niin ikään on katsottu, ettei kaupunginvouti saanut palkkatuloistaan vähentää ulosottomiehen kavaltamaa määrää. *KHO* 1933 I 13. Ruotsissa on hylätty konkurssipesän toimitsijana olleen asianajajan, jonka toimitsijakumppani oli kavaltanut pesän varoja, vaatimus saada asianajotuloistaan vähentää kavalluksesta johtunut vastuuvahinkonsa. Vrt. tästä *Sandström*, s. 489; *Welinder*, s. 138; *RÅ* 1933 I 10, 1935 II 376 sekä muutoin vielä *KHO* 1926 II 1456, 1932 II 2549.

[32] Vrt. mm. *Ståhlberg*, s. 627; *RÅ* 1931 II 966; *KHO* 1921 II 274, 2362, 1928 I 45, 17/6 1943 N:o 2166. TOL 25 §:n mukaan saa veronalaisesta tulosta vähentää myös tulon säilyttämiskustannukset. Sellaisina voidaan pitää mm. palovakuutusmaksuja ja ne on myönnettykin veronalaisista tuloista vähennettäviksi (esim. *KHO* 30/8 1940 N:o 2700). Tämä on kuitenkin oikeastaan ristiriidassa sen kanssa, että palovahinko katsotaan pääomanhäviöksi ja että, mikäli ei oteta huomioon vaihto-omaisuutta, palovakuutuskorvausta ei pidetä veronalaisena tulona. Sitä vastoin verovelvollisella ei ole katsottu olevan oikeutta veronalaisesta tulostaan vähentää palovakuutusmaksua vastaavaa määrää, jos hän on jättänyt palovahingon omalle riskilleen ns. itsevakuutuksen varaan. *KHO* 19/1 1942 N:o 126, 8/8 1943 N:o 3262.

[33] Vrt. *KHO* 11/6 1942 N:o 2190 sekä edellä aliviitan 3 kohdalla olevaa esitystä.

[34] Ruotsissa on katsottu erään räjähdysainetehtaan räjähdyksestä johtunutta käyttöomaisuuden vahingoittumista siksi »normaaliksi» tällaisten tehtaiden toiminta-

erilaisiin merivahinkoihin, ei haaksirikkoutuneiden laivojen vakuutuskorvauksia yleensä ole pidetty veronalaisena tulona [35] eikä haaksirikosta aiheutunutta vahinkoa vähennyskelpoisena.[36] Myös yhteentörmäyksestä johtuvaa vahinkoa on lainkäytössä pidetty pääomanhäviönä, kun taas laivan potkurin akselin rikkoutumisesta aavalla merellä johtunutta tappiota, joka on enemmän yrityksen sisäistä vahinkoa, on eräässä tapauksessa pidetty yritystappiona ja se sallittiin veronalaisista tuloista vähentää, vaikka sen suuruus olikin 15—20 prosenttia laivan kirjanpitoarvosta.[37] Postissa tapahtuneesta omaisuuden katoamisesta johtunut vahinko on eräässä tapauksessa katsottu pääomanhäviöksi.[38]

Takauksesta johtuvaa tappiota käsitellään sekä tieteisopissa että oikeuskäytännössä yleensä pääomanhäviönä eikä sitä siis ole annettu veronalaisista tuloista vähentää.[39] Poikkeus on kuitenkin tehtävä sellaisiin pankki- ym. laitoksiin nähden, jotka korvausta vastaan ammattimaisesti harjoittavat takaukseen menemistä toisen puolesta. Mutta joskus muulloinkin saattaa takaukseen meneminen olla siksi kiinteästi verovelvollisen ansiotoimintaan yhtyneenä, että sitä voidaan pitää yritystappiona. Näin voi asian laita olla silloin, kun takaukseen on menty ansion saavuttamiseksi sillä tavoin, että takaukseenmeno tavallaan muodostaa yhden renkaan verovelvollisen ansiotoiminnassa. Tällaisena tapauksena voidaan pitää sitä, että liikkeen omistaja on mennyt takaukseen lainasta, jonka hänen asiakkaansa on ottanut, maksaakseen sillä liikkeelle olevan tavaravelkansa, jota hän ei muutoin ole kyennyt suorittamaan, tai että vero-

---

ilmiöksi, että siitä johtunut käyttöomaisuuden vahinko on sallittu veronalaisesta tulosta vähentää. Kaikkeenkin toimintaan sisältyy kuitenkin aina tämäntapaisen riskin vaaraa, joten tuntuu epäiltävältä, olisiko meidän oikeutemme kannalta vähentämiseen ollut riittävää aihetta. Vrt. tästä *RÅ* 1909 I 54 sekä *Sandström*, s. 459; *Eberstein*, s. 229; *Welinder*, s. 122, 129.

[35] *KHO* 17/1 1940 N:o 378, 12/3 1942 N:o 765, 13/6 1944 N:o 1397a—8a.

[36] *KHO* 1920 II 2015, 316, 1922 II 328.

[37] *KHO* 22/10 1941 N:o 2612, 4/6 1941 N:o 1769.

[38] *KHO* 1920 II 200.

[39] Vrt. mm. *Eberstein*, s. 229; *Bühler*, s. 52; *Sandström*, s. 485 s.; *KHO* 1924 II 2359, 1926 II 370, 1932 II 1518, 1933 II 59, 1934 II 1588—90, 25/3 1942 N:o 3061.

velvolliselle suuressa velassa oleva asiakas on saanut taatun lainan liikkeensä horjuvan aseman tukemiseksi. Niin ikään voitaneen rakennustarvikkeita myyvien rautakauppojen yms. liikkeiden rakennuttajille urakoitsijan puolesta antaman urakantäyttämistakauksen, jos samalla on sovittu siitä, että urakoitsija ostaa rakennuksella tarvittavan tavaran takaajalta, katsoa olevan sellaisen takauksen, josta johtuvaa vahinkoa on pidettävä yritystappiona. Takauksesta, joka ei kutyymin, yleisen tavan mukaan tällä tavoin sisälly itse liikkeen toimintaan, syntynyttä vahinkoa on sitä vastoin yleensä pidettävä pääomanhäviönä.[40]

Jos takaaja joutuu ottamaan velan omalle vastuulleen, on hänen siitä suorittamiaan korkoja tavallisesti pidettävä hänen omina korkomenoinaan ja sallittava ne hänen veronalaisista tuloistaan vähentää. Näin olisi kohtuullista katsoa asian olevan muulloinkin, kun takaaja on joutunut maksamaan korot sellaisissa olosuhteissa, että on ilmeistä, ettei korkoja enää olisi saatu velalliselta itseltään perityksi.[41]

Pääomanhäviönä on myös pidettävä p a k k o l u n a s t u k s e s t a johtuvaa kertakaikkista haittaa, jota verovelvollinen siis ei ole oikeutettu veronalaisista tuloistaan vähentämään. Samoin on pääomanhäviöksi katsottava l a i n s ä ä d ä n t ö t o i m i n jollekin yritystoiminnalle määrättyjen rajoitusten tai rasitusten aiheuttama vahinko, sikäli kuin se kohdistuu taaksepäin asianomaisella olleisiin oikeuksiin. Oikeuskäytännössä on kuitenkin eräissä tapauksissa asetuttu päinvastaiselle kannalle, kun on myönnetty sellaisille kanta-apteekkien omistajille, joiden apteekkioikeuksien aikaisemmin ikuiseksi tarkoitettua kestämisaikaa 4/1 1928 annetulla lailla rajoitettiin, tä-

---

[40] Vrt. mm. *Sandström*, s. 485 ss.; *Eberstein*, s. 229; *Lindahl*, s. 339; *Widenius*, Verotuskysymyksiä s. 62. Saksan oikeuden mukaan ei esim. asianajajan ole katsottu olleen oikeutetun veronalaisesta tulostaan vähentämään vahinkoa, joka oli aiheutunut hänen klienttinsä puolesta antamastaan takauksesta, koska tällaista takaukseen menemistä oli pidettävä asianajotoiminnalle vieraana toimintana. Vrt. *Bühler* II s. 55. Samoin *KHO* 1931 II N:o 1046.

[41] Vrt. mm. *Bühler*, s. 52; *KHO* 1939 I 8, 18/9 1944 N:o 1722 a.

män johdosta näiden oikeuksien arvosta arvonvähennykset, vaikkei oikeuksia ollut edes vastiketta vastaan hankittu.[42]

A s i a n a j o k u l u i h i n ja muihin oikeudenkäyntimenoihin nähden voitaneen katsoa, että mikäli ne johtuvat asioista, joissa on kysymys tuloverosta vapaan pääomanhankinnan puolustamisesta tai pääomanhäviön syntymisen estämisestä, näitä kulujakin on pidettävä pääomanhäviönä, mutta että, mikäli sanotut kustannukset syntyvät ansiotulon hankkimis- tai säilyttämistoimenpiteistä, ne on katsottava yritystappioiksi. Siten esim. perinnönjakokustannukset ja perintöriidoista johtuvat kulut ovat sellaista pääomanhäviötä, jota ei ole lupa veronalaisista tuloista vähentää, kun taas mm. palkka- tai liikesaamista koskevissa asioissa syntyneitä perimiskustannuksia lienee pidettävä vähennyskelpoisina.[43]

IV.

Käsiteltävänä olevan kysymyksen paremmaksi selvittämiseksi tarkastellaan seuraavassa vielä pääomanhäviön ja yritysvahingon välistä eroa kiinnittämällä huomio niihin erikoispiirteisiin, mitkä tästä erosta ehkä on havaittavissa sellaisena, kuin se ilmenee eri tuloryhmien verotettavan tulon muodostumisessa.

Mitä tulee m a a t a l o u s t u l o i h i n, sisältyvät pinta-alaperusteitten mukaan arvioituun puhtaaseen tuottoon sellaisenaan yleensä jo

---

[42] Vrt. mm. *Buck*, s. 130; *Rekola*, Lm 1939 s. 455; *KHO* 1929 II 899, 1930 II 2658, 1932 II 892, 1440, 18/2 1943 N:o 554.

[43] Vrt. mm. *Sandström*, s. 303; *KHO* 1922 II 657, 1930 II 3172, 1933 II 988, 2936, 1935 II 870, 1937 II 2700, 3337, 4045, 4/4 1940 N:o 1595 (yksityiskohtaisen selvityksen puuttuessa vähennysvaatimusta ei hyväksytty), 23/9 1940 N:o 2984 (esitetyn selvityksen perusteella katsottiin ammattilausunnoista ja muista neuvotteluista aiheutuneet kulut vähennyskelpoisiksi), 2/6 1944 N:o 1428 (asianajokuluista katsottiin osa sellaisiksi tulon hankkimisesta aiheutuneiksi kustannuksiksi, jotka saatiin verotuksessa tulosta vähentää), 17/6 1943 N:o 2166 (tehtaassa sattuneen tulipalon syytä tutkineille asiantuntijoille sekä tulipalosta johtuneissa oikeudenkäynneissä käytetyille asianajajille ja todistajille maksettuja palkkioita ei pidetty sellaisina tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneina kustannuksina, jotka olisi saatu veronalaisesta tulosta vähentää).

kaikki yritysvahingon luontoiset menot, joten kysymys tämän vahingon sekä pääomanvähennyksen välisestä rajasta ei sen vuoksi ole maataloustulojen verotuksen kannalta tärkeä. Kuitenkin on huomattava TOL 18 §:n ja sitä vastavan MKA 82 §:n 3) kohdan säännökset, joiden mukaan, jos jonkin maatalouskiinteistön tuotto hallan, tulvaveden, raesateen, metsäpalon tai muun sellaisen johdosta on vähentynyt huomattavasti enemmän kuin kunnassa yleensä, tästä aiheutunut tulonvähentyminen on otettava tuloa arvioitaessa kohtuullisessa määrässä huomioon. Tässä on kuitenkin kysymys enemmänkin kokonaistulon vähentymisestä kuin varsinaisesta pääomanhäviöstä tai yritystappiosta.[44] Käytännössä on toisinaan myös esitetty vaatimus kotieläinten taudeista ja kuolemasta johtuneen tappion vähentämisestä maatalouskiinteistöstä saadusta veronalaisesta tulosta, mutta nämä vaatimukset on, sikäli kuin niitä on nykyisen maataloustulojen verotusjärjestelmän voimassaollessa tehty, yleensä hylätty.[45]

Maatalouden sivutulojen verotukseen nähden noudatetaan yleisiä periaatteita.

Muihin kiinteistötuloihin nähden on viitattava vain siihen, mitä edellä on puheena olevien vahinkojen erosta yleisesti esitetty.

---

[44] Sinappikuoriaisten aiheuttamaa tappiota ei sallittu veronalaisista tuloista vähentää. *KHO* 1933 II 903.

[45] Vrt. näistä vähennyksistä mm. *Welinder*, s. 121; *Möllerstedt*, Om inkomstbeskattning av skogsbruk, SvSkT 1934 s. 148; sekä *Rekola*, Maatalouskiinteistöstä saadun tulon verotuksesta, Korkeimman hallinto-oikeuden juhlajulkaisu s. 236. Oikeuskäytännöstä mainittakoon 24/3 1941 N:o 957 (eläintuberkuloosista johtuneesta karjan teurastamisesta aiheutuneen vahingon sitä osaa, jota valtio ei ollut korvannut, ei pidetty sellaisena vahinkona, mikä *MKA* 82 §:n 3 kohdan mukaan oli otettava huomioon kiinteistön taksoitettavaa tuloa arvioitaessa). Samoin *KHO* 1925 I 42. Aikaisemman lainsäädännön aikaisista tapauksista mainittakoon, että *KHO* 1922 II 1146 katsoi tällaisen vahingon pääomanvähennykseksi ja hylkäsi esitetyn vähennysvaatimuksen, mutta että *KHO* 1924 II 226 selitti, että vahinko oli puheena olevan karjan lukumäärään nähden katsottava sellaiseksi elinkeinotappioksi, joka ei ollut pääomanvähennystä, ja hyväksyi vähennysvaatimuksen. Vrt. myös *KHO* 1921 II 1882, 1922 II 914 ja 1924 II 362. Mainittakoon vielä, että Ruotsissa kasvavasta metsästä saatu palovakuutuskorvaus on veronalaista tuloa. *Möllerstedt*, s. 148.

Erityisen tärkeä on eron tekeminen pääomanhäviön ja yritysvahingon välillä liiketuloihin nähden, ja siitä aiheutuu monia tulkintavaikeuksia. Sen vuoksi lienee syytä käsitellä asiaa yksityiskohtaisemmin erikseen kunkin liiketoiminnassa käytettävän eri hyödykeryhmän osalta.

Liikelaitosten käyttöomaisuuutta kohdanneisiin vahinkoihin nähden on yleensä sovellettava edellä selostettuja yleisiä periaatteita. Esim. teollisuuslaitoksen rakennusten, koneiden ja kaluston arvon laskeminen sekä niille tulipalosta tai muusta sellaisesta onnettomuustapahtumasta aiheutuva vahinko ovat pääomanvähennystä, jota ei saa laitoksen veronalaisista tuloista vähentää. Tosin on joskus luultu voitavan liiketoiminnan yleisestä luonteesta katsoa poikkeuksellisesti johtuvan sellaisen vahingon vähentämismahdollisuuden, kuin esim. räjähdysvahingosta räjähdysainetehtaille johtuvan vahingon, mutta, niinkuin edellä jo mainittiin, tämä käsitys tuskin on hyväksyttävissä.[46] Jos se omaksuttaisiin, täytyisi siitä olla myös seurauksena, että sellaisesta onnettomuudesta saatua vakuutuskorvausta olisi käsiteltävä veronalaisena tulona. Sitä vastoin käyttöomaisuuden kulumisesta aiheutunut arvonvähennys on tietenkin vähennyskelpoista yrityskustannusta.[47] Mitä erityisesti tulee sellaisiin työaseisiin ja -kaluihin sekä malleihin ja muotteihin ym., joiden hankinta-arvo TOA 20 §:n 2 mom:n säännöksen mukaan saadaan kokonaisuudessaan poistaa hankintavuonna ja siis viedä suoraan kulunkitilille, ei se seikka, että tällaiset esineet ehkä häviävät tulipalon tai muun onnettomuustapauksen johdosta, ennenkuin ne ovat loppuunkuluneet, voine estää niiden arvon vähentämistä sanotussa järjestyksessä veronalaisesta tulosta. Toisaalta täytynee kuitenkin katsoa, että tällaisesta omaisuudesta saatua vakuutusmäärää on myös pidettävä liikkeen veronalaisena tulona.[48] Muun käyttöomaisuuden myynnistä aiheutunutta tappiota ei voida, koska sitä on pidettävä pääomanhäviönä, myöskään vähentää liiketulosta,

[46] Vrt. edellä aliviitassa 34 esitettyä.

[47] Vrt. mm. *Sandström*, s. 460; *Rekola*, Lm 1939 s. 450 ss.

[48] Vrt. mm. *Sandström*, s. 460, 465.

mutta kyllä myyntivoittoa koskevien erityisten säännösten nojalla jostakin toisesta käyttöesineestä saadusta veronalaisesta myyntivoitosta.[49]

Erikoisasema tulonmuodostukseen nähden yleensäkin liiketulojen verotuksessa on vaihto-omaisuudella, johon luettaneen raaka-aineiden sekä puoli- ja täysivalmisteiden lisäksi myös sellaiset kulutustarvikkeet kuin polttoaineet ja öljyt. Niinpä kun muun liikeomaisuuden ja esim. erityisesti käyttöomaisuuden arvon vaihteluja ei oteta huomioon veronalaisen tulon määrään vaikuttavina tekijöinä, vaihto-omaisuuden arvossa tapahtuvat muutokset vaikuttavat aina automaattisesti veronalaisen tulon muodostukseen.[50] Siten on myös tällaisen omaisuuden yleistä finanssiluontoista arvonalentumista pidettävä yritystappiona ja sen johdosta verotuksessa vähennyskelpoisena. Eri mieltä voidaan sitä vastoin olla fyysillisluontoisten vahinkojen vaikutuksesta tuloverotukseen. Sen mukaan kuin edellä on selitetty, täytynee TOL 21 §:n 2) kohdan säännöksestä kuitenkin katsoa seuraavan, että mm. tulipalosta ja muusta sellaisesta onnettomuustapahtumasta, jota vastaan voidaan suojautua vakuutuksella, vaihto-omaisuudelle aiheutunutta vahinkoa on ainakin tulo- ja omaisuusverotuksessa pidettävä yritystappiona, samalla kun siitä saatu vakuutuskorvaus sanotun lainkohdan mukaan on veronalaista liiketuloa. Yhtenäisyyden vuoksi voitaneen kunnallisverotuksessa soveltaa samaa periaatetta.[51]

Erityisesti on vaihto-omaisuuden arvonvaihtelujen vaikutus veronalaisen tulon muodostumiselle tullut esiin säästöpankkien sekä erinäisten vakuutuslaitosten verotuksessa. Kun sanottujen laitosten, samoinkuin varsinaisten arvopaperikauppiaiden ja esim. kauppapankkien toimialaan on katsottava kuuluvan mm. obligaatioiden

---

[49] *Sandström,* s. 469; *RÅ* 1932 not. 369.

[50] Vrt. mm. *Ikkala,* Varastojen inventaushinnat tuloverotuksessa, Lm 1942 s. 355 ss.; *Rekola,* Varastojen inventointiarvot verotuksessa, Lm 1942 s. 379 ss., Suhdanneverosta, Lm 1942 s. 308.

[51] Vrt. mm. *Eberstein,* s. 228; *Sandström,* s. 458 sekä mahdollisuudesta tulkita kunnallisverolakeja tässä kohden tulo- ja omaisuusverolain mukaisesti, *Saarialho,* Ennakkopäätöksestä sekä sen merkityksestä ja noudattamisesta, Korkeimman hallinto-oikeuden juhlajulkaisu s. 155 aliv. 61.

omistamisen ja kaupan, on esim. säästöpankin ja vakuutuslaitosten obligaatiovarastoa pidettävä tavallaan niiden tavaravarastona, ja siitä aiheutuneen hinnannousun on siis katsottava olevan niiden veronalaista tuloa sekä hinnanlaskun niiden yritystappiota, jonka säästöpankki tai vakuutuslaitos on oikeutettu veronalaisista tuloistaan vähentämään. Toisaalta, jos arvopaperit kuuluvat jollekin muulle kuin tällaiselle arvopaperikauppaa harjoittavalle yritykselle, taikka jos viimeksi mainitun laatuinen yritys on ne hankkinut käyttöomaisuudekseen, niin kuin esim. liikehuoneistonsa asunto-osakkeet, on niiden arvon laskemisesta aiheutunut tappio meillä vallitsevan käsityksen mukaan pääomanhäviötä eikä sitä voida verotuksessa liiketuloista vähentää.[52]

Edellä jo todettiin, ettei a r v o p a p e r e i t a yleensä voida pitää liikkeiden vaihto-omaisuutena, ellei kysymyksessä ole arvopaperikauppaa harjoittava yritys, ja etteivät niiden arvossa sattuneet muutokset siis tavallisesti vaikuta liikelaitoksen veronalaisen tulon muodostumiseen.[53] Paitsi arvopaperikauppiaisiin nähden tehtävää poikkeusta ei tämä yleinen sääntö ole kuitenkaan sovellettavissa erääseen toiseenkaan tapaukseen. Milloin näet yrityksen omistaja on hankkinut arvopaperit pääasiallisesti ja siksi kiinteästi yrityksen liiketoiminnan edistämistä varten, että tämän hankkimisen saattaa katsoa muodostavan vain yhden renkaan yrityksen varsinaisessa liiketoiminnassa, saattaa osakkeiden omistuksen katsoa olevan sellaisen osan yrityksen liiketoiminnasta, että niiden arvon nousu ja lasku on otettava huomioon yrityksen liiketulon lisäyksenä tai vähennyksenä. Tällaisena kiinteänä suhteena voi ensiksikin mainita pääyrityksen ja ns. tytäryhtiön välisen suhteen. Tytäryhtiösuhteen voita-

[52] Niinpä kun vakuutusosakeyhtiö oli hankkinut erään taloyhtiön osakkeet rahastojensa sijoittamista varten, osakkeiden arvon alentuminen sallittiin vähentää yhtiön veronalaisista tuloista. *RÅ* 1938 I 60; *SvSkT* 1941 s. 183 s. Vrt. myös *Rekola*, Lm 1939 s. 472; *RÅ* 1925 I 54 sekä sitä, mitä edellä aliviitoissa 23 ja 24 on esitetty; samoinkuin *Sandström*, s. 188, 470; *Reinhardt*, Buchführung, Bilanz und Steuern I 170 ss.; *Lundevall*, s. 104; *KHO* 1929 I 32, II 2712, 1930 II 109, 1931 II 78, 1927 II 352.

[53] Vrt. vielä mm. *Ståhlberg*, s. 630; *Saarialho*, s. 67; *Sandström*, s. 469 ss.; *Wideníus*, Laki kirjanpitovelvollisuudesta s. 17 ss.; *Lundevall*, s. 116, 122 ss.; *Rekola*, Lm 1939 s. 472; *KHO* 19/1 1942 N:o 126.

neen katsoa tässä mielessä olevan olemassa mm. silloin, kun pääyrityksen tarkoitus on hoitaa osa omista tehtävistään ja siis edistää omia liike-etujaan tytäryhtiön toiminnan kautta.[54] Edellytyksenä pidetään tällöin tavallisesti myös sitä, että pääyritys omistaa tytäryhtiössä ainakin osake-enemmistön, ellei sen kaikkia osakkeita.[55] Kun arvopaperien hankinnan on täytynyt tapahtua pääasiallisesti pääyrityksen liike-etua silmälläpitäen, voitaneen myös vaatia, jos tytäryhtiön tarkoituksen väitetään olevan esim. raaka-aineen hankkiminen pääyritykselle, että pääyritys kykenee käyttämään ainakin huomattavan osan tytäryhtiön tuotannosta, koska tämä raaka-ainehankinta muutoin saa enemmän toissijaisen merkityksen ja tytäryhtiön asema pääyritykseen nähden muodostuu pääasiallisesti pääoman sijoitukseksi tai joissakin tapauksissa ehkä keinotteluksikin.[56] Milloin tytäryhtiösuhteen katsotaan olevan olemassa, on myös tytäryhtiön osakkeista saatu voitto, esim. myyntivoitto, vaikka osakkeet olisivat olleet pääyrityksellä kauemmin kuin viiden vuoden ajan, verotettavissa pääyrityksen liiketulona.[57]

Mutta vaikka kysymyksessä ei olisi varsinainen tytäryhtiösuhde, voi vieraan osakeyhtiön osakkeiden omistus kuitenkin muodostua sellaiseksi, että sitä saattaa pitää osana yrityksen liiketoiminnasta ja

---

[54] Vrt. mm. *Eberstein*, s. 230; *Sandström*, s. 471. Meillä on käytäntö tässä suhteessa ollut kuitenkin verraten kielteinen. Niinpä *KHO* 1930 I 14 katsottiin, ettei osakeyhtiö ollut oikeutettu vähentämään liiketoimintansa tulosta yhtiön liikkeen laajentamiseksi perustetun apuyhtiön arvottomiksi käyneiden osakkeiden arvoa.

[55] Vrt. mm. *Sandström*, s. 478.

[56] Vrt. mm. *KHO* 15/5 1942 N:o 1740.

[57] *Welinder* (s. 132) huomauttaa, että kysymyksen ollessa tytäryhtiön osakkeiden arvonalentumisesta asia olisi oikeastaan käsiteltävä ikäänkuin tytäryhtiön liiketoiminta olisi ollut pääyrityksen omaa toimintaa. Silloin riippuisi tytäryhtiön osakkeiden arvonalentumisen vähentäminen pääyrityksen veronalaisesta tulosta siitä syystä, mistä tytäryhtiön osakkeet ovat alentuneet eli siis tytäryhtiön oman tulon ja omaisuusaseman muodostumisperusteista. Jos tytäryhtiön toiminnan heikontumisen on aiheuttanut pääomanhäviön luontoinen tapaus, ei tytäryhtiön osakkeiden arvonalentumista pitäisi myöskään vastaavalta osalta saada vähentää pääyrityksen tulosta. Mutta jos osakkeiden arvonalentuminen riippuu sellaisista seikoista, joita on pidettävä tytäryhtiön yritystappiona, on alentamismahdollisuus pääyritykseenkin nähden olemassa. Tämä käsitystapa lieneekin periaatteellisesti oikea, vaikkakin siihen tuskin käytännössä on riittävästi kiinnitetty huomiota.

osakkeiden arvonvaihtelua yrityksen liiketulokseen vaikuttavana. Siten voi jokin yritys hankkia osakkeita jossakin osakeyhtiössä varmentaakseen mahdollisuutensa raaka-aineiden saamiseen taikka saadakseen itselleen varman asiakkaan tuotteidensa ostajaksi. Niin ikään saattaa osakkeiden hankinta tapahtua yrityksen liiketoimena, jos yrityksen harjoittajan on pakko ottaa osakkeet liikesaamisensa suoritukseksi tai auttaakseen yritykselle suuressa velassa olevaa asiakasta selviytymään ilman vararikkoa kriisiajan ohi.[58] Tällaisen osakkeiden hankkimisperusteen täytyy tällöin kuitenkin olla verraten pakottava ja yleensä vielä paremmin selvitetty kuin tytäryhtiösuhteen. Mm. sitä ei voida katsoa olleen määräävänä olemassa, jos osakkeiden arvo on huomattavan suuri hankittavaksi tarkoitetun edun määrään verrattuna. Ja jos yrityksen omistaja on esim. vapaasta tahdostaan, ja ilman että hänellä on siihen ollut varsinaista taloudellista pakkoa, ottanut osakkeita liikesaamisensa suoritukseksi, ei tällaisten osakkeiden arvon alentumisesta koituvaa tappiota voida käsitellä liikekustannuksena.[59]

Mikäli kysymyksessä ei ole arvopaperikauppias, ei obligaatioiden omistusta edellä osakkeisiin sovelletuilla perusteilla yleensä voitane pitää siksi kiinteästi yrityksen liiketoimintaan kuuluvana, että siitä johtuva vahinko olisi katsottavissa liiketappioksi. Tätä tarkoittavia vaatimuksia ei myöskään yleensä ole hyväksytty. Kuitenkin voitaisiin ajatella mahdolliseksi, että yrityksen omistajan jossakin yksityistapauksessa on täytynyt ottaa obligaatioita vastaan esim. liikesaamisensa maksuksi, jolloin niiden arvonalennus olisi tuloverotuk-

[58] Vrt. mm. *Sandström,* s. 470 ss. Oikeuskäytännössä on eräissä tapauksissa tällaiset osakkeiden arvonalennukset hyväksytty verotettavasta tulosta vähennettäviksi, kun on katsottu selvitetyksi, että osakkeet oli hankittu verovelvollisen liiketoiminnan edistämiseksi (esim. *KHO* 1923 I 45, 1924 I 87, 1935 II 1574) tai että ne oli saatu suorituksena myydyistä tavaroista (*KHO* 1923 II 347). Useimmissa tapauksissa tällaiset vaatimukset kuitenkin on hylätty, joskus sillä perusteella, ettei ollut selvitetty, että osakkeet oli hankittu verovelvollisen harjoittaman liiketoiminnan edistämiseksi (esim. *KHO* 1933 II 945), mutta useimmiten on hylkäyspäätöksen perusteeksi vain mainittu, että osakkeiden arvonalentumista oli pidettävä pääomanhäviönä (mm. *KHO* 1933 II 120, 1934 II 1068).

[59] Vrt. *Sandström,* s. 472, 485.

sessa vähennettävissä niin kuin samoilla edellytyksillä hankittujen osakkeidenkin arvon alentuminen.[60]

Liiketoiminnasta syntynyt s a a m i n e n ei ole vielä lopullisesti kertynyttä tuloa, joten kysymys siitä, mistä arvosta tällaiset saamiset on verotuksessa otettava huomioon, on oikeastaan inventoimiskysymys. Yleensä katsotaan kuitenkin, että liikesaaminen on täysimääräisenä kirjattava liikkeen omaisuudeksi ja siis myös tuloksi. Mutta niin kauan kuin suoritusta ei ole tapahtunut, on liikesaamista kohdannutta vahinkoa pidettävä yritystappiona[61] siitä huolimatta, että tällainen vahinko, niin kuin edellä mainittiin, oikeastaan on fyysillisluontoinen. Vasta suorituksen tapahduttua ja liikeprosessin siihen päättyessä lakkaa saaminen olemasta. Nyt puheena olevaksi liikesaamiseksi voidaan katsoa yleensä myydyistä tavaroista johtuvaa kauppahintasaamista. Tavarasaamiseen verrattavana on kuitenkin pidettävä myös mm. pankkien luottosaamista. Mutta muukin liiketoiminnan yhteydessä syntynyt saaminen, jonka syntymisen aiheuttanut toimenpide on ollut liiketulojen hankkimiseksi välttämätön, on katsottava sellaiseksi, että siitä aiheutunut vahinko on yritystappiota. Sitä vastoin varsinaisesta velaksiannosta johtunutta saamista, ellei kysymyksessä ole yritys, jonka ammattialana on velaksianto, ei voida pitää liikesaamisena.

Usein on vaikeata sanoa, koska sellainen saamisen menetys on tapahtunut, että siitä aiheutunutta tappiota voidaan pitää verotuksessa

---

[60] Vrt. mm. *Sandström, s. 484 s.* Oikeuskäytännössä ei obligaatioiden arvoista tehtyjä vähennyksiä ole yleensä hyväksytty tuloverotuksessa vähennettäviksi. Vrt. mm. *Krogerus,* Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen hakemisto s. 237 N:o 41 kohta c) ja s. 246 N:o 184.

[61] Vrt. mm. *Ståhlberg,* s. 631; *Reinhardt,* I 170 s.; *Welinder,* s. 125; *Eberstein,* s. 228; *Sandström,* s. 481; *Kovero,* Kirjanpito I 210; *Widenius,* Laki kirjanpitovelvollisuudesta s. 18 s.; *Maatz,* Die kaufmännische Bilanz s. 141 ss., 149 ss., 156 s.; *Buck,* s. 127; *Palmgren,* s. 161, 42; *Rekola,* Lm 1939 s. 472; *Krogerus,* s. 237 ja 246 mainitut ennakkopäätökset; *KHO* 1934 II 14, 5/6 1941 N:o 1814—15, 20/11 1942 N:o 4174, 25/11 1942 N:o 4232, 30/10 1942 N:o 3949; *RÅ* 1911 I 53, 1917 not. 65, 1924 not. 287, 1934 not. 201, 1942 not. 1093, 1931 not. 1159. Vrt. vielä akordipoistoista *KHO* 1935 II 2814, 3470, 1937 II 3159. Mitä erityisesti tulee laskettuun saamisen vähentymiseen eli prosentuaalisen alennuksen tekemiseen, ei sitä ole Ruotsin oikeudessa hyväksytty vähennettäväksi, vaan on vaadittu, että alentumisen täytyy olla aina jollakin tavoin konkreettisesti todettu.

vähennettävänä. Näiden vähennysten hyväksymisessä verotusviranomaiset yleensä noudattavat verraten suurta varovaisuutta. Velallisen maksukyvyttömyys on usein katsottu selvitetyksi vain, jos velallista vastaan haetulle päätökselle on merkitty köyhäntodistus tai velallinen on tehnyt päättyneen vararikon tai hyväksytyn akordin taikka joutunut sellaiseen varattomuudentilaan, että hän elää joko julkisen tai yksityisen köyhäinavun varassa. Yleensä ei kuitenkaan vaadita selvitystä siitä, että kaikki mahdollisuus saamisen perimiseen velalliselta on menetetty, vaan riittää, jos mainitunlaatuisten tai muiden vakuuttavien ulkonaisten seikkojen nojalla voidaan päätellä, että todennäköiset maksunsaamismahdollisuudet ovat hyvin vähäiset. Mikäli poistetusta saamisesta myöhemmin kertyy maksua, se on suoritusvuonna otettava huomioon liikkeen tulona.[62]

Rahavarojen menetys on yritystappio, sikäli kuin se on liiketoiminnan normaalinen ilmiö. Siten voidaan tavanmukaisia rahanvaihtoerehdyksiä pitää tällaisena yritystappiona. Mitä erityisesti tulee yritykselle rikoksen kautta aiheutuneeseen rahavarojen vahinkoon, ovat siihen nähden voimassa edellä esitetyt, tällaisia vahingonsyitä koskevat yleiset periaatteet.

Kurssivoittojen ja -tappioiden käsittely verotuksessa ei ole ollut yhtenäistä. *Ståhlberg* on katsonut, että jos ulkomaan rahan määräinen laina on käytetty liiketoimintaa varten, niin kurssivoitto ja kurssitappio siitä on luettava liiketuloksi ja liikemenoksi, mutta että jos laina ei ole liiketoiminnan yhteydessä, kurssivoittoa ei ole lisättävä verotettaviin tuloihin eikä *kurssi*tappiota niistä vähennettävä. Mm. *Kauppi* on taas korostanut, että kurssin vaihteluista johtuvat laskennalliset lisääntymiset tai vähentymiset eivät ole liikevoitoksi tai -tappioksi luettavia, jos on kysymys liikkeen perusrakenteen finanssioimiseen käytetyistä veloista, vaan että ne, jos ne kirjataan, voidaan lukea pääomanlisäyksiksi tai -vähennyksiksi, kun taas liikeyrityksen käyttörakenteen finanssioimiseen käytetyistä veloista syn-

[62] Vrt. edellisessä aliviitassa mainittua kirjallisuutta. Erityisesti huomauttaa *Palmgren* s. 161, että selvitykseksi velallisen varattomuudesta riittää yksityishenkilöön nähden vähäisempi näyttö kuin kauppiaaseen nähden.

tyneet laskennallisetkin kurssivoitot ja -tappiot vaikuttavat veronalaisen tulon määrään. — Mikäli kysymyksessä ovat vaihto-omaisuuden hankinnasta tai luovutuksesta syntyneiden ulkomaisten velkojen tai saamisten suhteen aiheutuneet kurssivahingot, on niitä ilmeisesti pidettävä vähennyskelpoisena yritystappiona. Mitä sitä vastoin tulee käyttöomaisuuden hankkimisesta syntyneisiin velkoihin, on kurssitappion vähentämistä koskevat vaatimukset usein hylätty, toisinaan viittaamalla siihen, että varat on käytetty yrityksen laajentamiseen, jolloin ne olisi huomattava omaisuusarvojen lisäyksenä ja poistettavissa arvonvähennystietä. Puhtaasti velaksiantona otettujen ulkomaisten lainojen kuoletus- ja korkomaksujen suhteen syntyviä kurssivoittoja ja -tappioita olisi kuoletusmaksujen osalta ehkä oikeammin pidettävä pääomanvoittona tai -häviönä, mutta korkomaksujen osalta verotettavan tulon määrään vaikuttavina tuloina tai menoina, sikäli kuin esim. kiinnitysvakuuden johdosta korkojen vähentämisoikeus yleensä ei ole kielletty.[63]

Ammattitulojen verotuksessa pääomanhäviön ja yritystappioiden raja määräytynee yleensä samojen periaatteiden mukaan kuin liiketulojen verotuksessakin, vaikkakin asian luonnosta johtuu, että yritystappio käytännössä ammattituloihin nähden tulee kysymykseen harvemmin kuin liiketulojen osalta.[64] TOL 21 §:n 2) kohdan säännös ja siitä liikkeiden vaihto-omaisuuteen nähden johtuvat, yleisistä periaatteista poikkeavat menettelytavat eivät kuitenkaan liene sovellettavissa ammattitoiminnassa käytettävien varastojen käsittelyyn.

Henkilökohtaisten tulojen verotuksessa pidetään tappioita kiinteämmin pääomanhäviönä kuin liiketulojen verotuksessa. Vaikka siis esim. joku pitäisi varojaan varsin huomattavassa

[63] Vrt. toisaalta *Ståhlbergin* sekä toisaalta *Kaupin* ja *Kaitilan* asiantuntijanlausuntoja *KHO* 1939 II 2928 muutoin *Kuylenstierna* ym. s. 183; *Ståhlberg*, s. 627, 630; *Saarialho*, s. 66 s.; *Rekola*, Lm 1939 s. 472 sekä *KHO* 1919 II 1455, 767, 1921 I 59, 80, 1922 II 821, 1933 II 1541.

[64] Vrt. mm. *Bühler* II 55.

määrässä lainattuina yksityisille henkilöille, ei hänen ehkä kärsimiään luottotappioita voida pitää verotuksessa vähennyskelpoisena yritysvahinkona, ellei kysymyksessä ole varsinaisen pankkiiriliikkeen harjoittaminen.[65] Näin ei katsottane edes silloin, kun vakuus velasta on erityisen heikko ja korko vastaavasti suurempi. Myöskään yksityisen henkilön omistamien arvopaperien arvonalennusta ei voitane pitää verotuksessa vähennyskelpoisena. Niinpä tällainen vaatimus nähtävästi hylättäisiin, vaikka sitä perusteltaisiin silläkin, että asianomainen on osakkeet hankkinut saadakseen sen johdosta työpaikan, jonka tuloista häntä verotetaan.

V.

Mikäli vahinkoa verotuksessa siis pidetään yritystappiona ja periaatteessa veronalaisista tuloista vähennettävänä, vaaditaan usein, että tappion pitää olla lopullinen, so. realisoitu. Niinpä Ruotsissa tytäryhtiösuhteessa ja muissa vastaavissa tapauksissa vaatimus osakkeiden arvonalentumisesta on hyväksytty vasta sitten, kun osakkeet on tappiolla muille luovutettu ja tappio siten on muodostunut lopulliseksi. Näin on meilläkin toisinaan menetelty, mutta ei tästä vaatimuksesta kuitenkaan ole aina pidetty ehdottomasti kiinni.[66]

Vähennyksen tekemisaikaan nähden katsotaan yleensä olevan voimassa sen periaatteen, että vähennys on tehtävä sen vuoden verotuksesta, jona tappion syntyminen on tullut ilmeiseksi. Verolakiemme perusteiden mukaan verovelvollinen ei näet ole oikeutettu vuodelta toiselle siirtämään veronalaisesta tulosta tehtäviä vähennyksiä, vaikkei tämänkään kiellon noudattamista verotuksessa aina ole jyrkästi vaadittu.[67]

---

[65] Luottotappioiden vähentämistä vastaan puhuu myös se seikka, että näitä tappioita, niinkuin edellä on selvitetty, oikeastaan on pidettävä fyysillisluontoisina vahinkoina. Vrt. *Welinder*, s. 119 sekä muutoin mm. *Palmgren*, s. 115 ja *Sandström*, s. 481.

[66] Vrt. mm. *Reinhardt*, I s. 170 ss.; *Lindahl*, s. 337; *Sandström*, s. 429 ss., 471 sekä oikeuskäytännöstä esim. toisaalta *KHO* 1926 II 1347 ja toisaalta *KHO* 1935 II 1574. Vrt. myös *KHO* 1935 II 857.

[67] Vrt. mm. *Blumenstein*, s. 246; *Palmgren*, s. 162; *Sandström*, s. 475.

Tarkasteltaessa verolakien kehitystä saattaa havaita, että tulon käsite tuloverotuksessa niissä maissa, joissa lähdeteoriojen mukaisesti on voimassa yksityisten tulolähteiden antaman tulon verotukseen perustuva verotusjärjestelmä, yleensä laajenee verovapaan pääomanhankinnan kustannuksella ja että pääomanhäviön käsite vastaavasti supistuu. Sen mukaisesti vahinko, jota on totuttu pitämään pääomanhäviönä, yhä useammassa tapauksessa myönnetään veronalaisesta tulosta vähennettäväksi. Täten pääomanhäviön ja yritysvahingon välinen eroavaisuus menettää verotuksen kannalta yhä enemmän merkitystään. Näyttää kuitenkin siltä, että meillä de lege ferenda asiaa ajatellen toistaiseksi tuskin tullaan siirtymään sellaiseen verotusjärjestelmään, jonka mukaan yleensä kaikki varallisuudenlisäys olisi veronalaista tuloa, ja sen vuoksi jäänee pääomanhäviön ja yritystappion väliselle erollekin edelleen verotuksessa huomattava, vaikkakin vähenevä merkitys.[68]

[68] Vrt. mm. *Welinder*, s. 119 ss., 135; *Eberstein*, s. 228; *Sandström*, s. 490; *Lindahl* s. 309 ss.

Aatos Alanen

Oikeustieteen tehtävistä

Jos lainkäytössä voitaisiin toteuttaa sellainen menettelytapa, että tuomari saa kutakin hänen ratkaistavakseen joutuvaa yksittäistapausta varten tarvittavan tuomionormin suuremmitta vaikeuksitta kirjoitetun lain tai tavanomaisen oikeuden säännöksestä, jäisi oikeustieteen tehtävä oikeuselämässä varsin vähäiseksi. Tällaistakin menettelytapaa on pidetty mahdollisena. Kun keisari Napoleon I sai lainlaatijoittensa avulla valmiiksi kuuluisan Code civilensä, hän katsoi tämän lakiteoksen niin täydelliseksi, että se ei kaivannut minkäänlaista tulkintaa. Jokin ajan kuluttua ryhtyi Troplong kuitenkin valmistamaan siihen selitysteosta. Saatuaan tästä tiedon huomautti Napoleon lakonisesti: Mon code est perdu.

Nuo sanat ilmentävät maallikon käsityksen mahdollisuudesta luoda sellainen laki, joka ei kaipaa tulkintaa eikä tieteellistä selvitystä. Lakimiehelle tällainen käsityskanta on ilman muuta apriorinen mahdottomuus.[1] Oikeussäännökset ovat loogilliselta rakenteeltaan abstraktisia kaavoja, joista lainkäyttäjä varsin yleisesti saa vastauksen kulloinkin ratkaistavana olevaan konkreettiseen tapaukseen. Mutta tällaiseen yksittäistapaukseen soveltuvan tuomionormin löytäminen saattaa olla toisaalta varsin vaikean ajatustyön takana. Sitäpaitsi esiintyy lainkäytössä sellaisia tapauksia, joita ei voida rat-

[1] Oikeustieteen panos oikeuselämässä hävittää kylläkin lainsäädännön yksinvaltiuden.

kaista kirjoitetun lain säännöksestä tai tavanomaisen oikeuden oikeusohjeesta johdettavan tuomionormin avulla.

Nimenomaan näiden tapausten johdosta tulee tieteisopille huomattava oikeutta luova tehtävä. Elimellisesti käytännöllisen elämän kysymyksiin liittyvänä on oikeustieteellä lähinnä käytännöllinen päämäärä, ja tällaisena se joutuu läheiseen kosketukseen muiden käytännöllisten yhteiskuntatieteiden, kuten sosiologian, sosiaalipolitiikan ja kansantaloustieteen kanssa.

Varsin huomattava oikeutta luova merkitys oli tieteisopilla roomalaisessa oikeudessa. Tämä johtui ennen kaikkea siitä, että roomalaisoikeudellinen lainkäyttö perustui niukkasisältöisen lainsäädännön pohjalle. Koko roomalaisen tasavallan ajan ja vielä pitkälti tämän jälkeenkin oli oikeuden kehittäminen preetorin ja roomalaisten lakimiesten tehtävänä. Roomalainen oikeusmateriaali muodostui merkittävältä osalta niistä lausunnoista, joita lainoppineet jo tämän oikeuden varhaisella kehitysasteella joutuivat antamaan oikeutta jakaville viranomaisille. Näiden lakimiesten huomattavimpana tehtävänä oli oikeustoimikaavojen laatimisen ohella edellämainittujen lausuntojen antaminen sekä sen lisäksi opettajan- ja kirjailijantoimi. Keisari Tiberiuksen aikana tuli vallitsevaksi sellainen tapa, että yksityiset eteviksi tunnetut lainoppineet antoivat tuomioistuimille näitä keisarillisella auktoriteetilla sitovia lausuntoja.

Roomalaisilla lakimiehillä olikin aivan erikoinen kyky tällaiseen oikeuden kehittämiseen. Roomassa pidettiin jurisprudentiaa varsin korkeassa arvossa. Roomalaiselle oikeustieteelle oli luonteenomaista, että se, kuten *Sohm* sattuvasti lausuu, erilaisissa vaihdantatoimissa, kuten kaupassa, vuokrassa jne. havaitsi, mikä erilaatuisissa tapauksissa oli oikeudenmukaista. Selvyys kasuistiikan hallinnassa, kyky havaita konkreettisissa yksittäistapauksissa oleva »oikeus» ja muokata tämä oikeus soveltuvaan muotoon on tehnyt roomalaisten lainoppineitten työn kuolemattomaksi. Latinan kieli, jolle on ominaista vaikeittenkin asioiden ilmaiseminen lyhyessä ja sattuvassa muodossa, on epäilemättä ollut myötävaikuttavana tekijänä siihen, että roomalaisesta oikeudesta on todella tullut klassillista oikeutta.

Kun nykyaikainen lainsäädäntö pyrkii perusteellisesti säännöstelemään elävän elämän tapahtumia, ei oikeustieteen merkitys muodostu näin suureksi. Mutta meidän aikammekin oikeuden kannalta on tieteisopin merkitys sangen huomattava. Käytännöllisen oikeuselämän probleemit ovat nykyaikana paljon monivivahteisempia kuin ne kysymykset, joita roomalaiset juristit joutuivat pohtimaan.

Onko oikeustiedettä pidettävä oikeuslähteenä? Vastaus tähän kysymykseen riippuu siitä, kuinka laajaksi oikeuslähteen käsite määritellään. Todella sitovia oikeuslähteitä ovat ainoastaan kirjoitettu laki ja tavanomainen oikeus. Mutta jos oikeuslähteellä tarkoitetaan kaikkea sitä materiaalia, josta lainkäyttäjä saa ohjausta ratkaisuilleen, on tieteisoppia katsottava oikeuslähteeksi. Vaikka tieteisopilla ei olekaan legaalisesti velvoittavaa vaikutusta, sillä on kuitenkin tosiasiallisesti oikeutta luova merkitys, ja tässä kohden se on verrattava judikatuuriin.

Erityisesti sellaisen oikeuden alalla kuin kansainvälisessä yksityisoikeudessa on tieteisopilla huomattava käytännöllinen vaikutus. Tämä johtuu siitä, että kansainvälisessä yksityisoikeudessa on varsin vähän kodifioitua oikeutta. Kansainvälisessä yksityisoikeudessa ovat tuomioistuinten ratkaisut olennaisesti käytäntöön sovellettua tiedettä.

Erityisen huomattava merkitys on oikeustieteessä esitellyllä käsityskannalla silloin, kun se on saanut niin kutsutun vallitsevan mielipiteen luonteen. Tällaiseen teoriassa tiivistyneeseen käsityskantaan ja sen erikoiseen merkitykseen viitataan kuuluisassa Sveitsin siviililain 1 §:ssä, jossa selitetään, että milloin tuomari ei voi ratkaista käytännössä esiintyvää oikeuskysymystä kirjoitetun lain säännöksen tai jonkin tavanomaiseen oikeuteen kuuluvan säännöksen mukaan, on hänen ratkaistava tapaus sellaisen säännöksen mukaan, jonka hän lainsäätäjänä asettaisi ratkaistavana olevaa tapausta varten. Tällöin on tuomarin erityisesti otettava huomioon vakiintunut tieteisoppi ja käytäntö. »Kann dem Gesetze keine Vorschrift entnommen werden, so soll der Richter nach Gewohnheitsrecht und, wo auch ein solches fehlt, nach der Regel entscheiden, die er als Gesetzgeber

aufstellen würde. Er folgt dabei bewährte Lehre und Überlieferung.»

Jos lainkäytössä omaksutaan tieteisopissa esitetty mielipide, saattaa se jatkuvan käytännön kautta muuttua tavanomaiseksi ja sitovaksi oikeudeksi. Tavanomaista oikeutta muodostuukin nykyaikaisessa oikeussysteemissä huomattavassa määrin juuri sillä tavoin, että tuomioistuinten käytäntö saa tavanomaisen oikeuden luonteen ja sitovaisuuden. Soveltaessaan jatkuvasti samaa tieteisopissa omaksuttua käsityskantaa sitoo judikatuuri tosasiallisesti kätensä. Sen on otettava huomioon, että oikeusvarmuuden intressi kärsii siitä, jos tässä kohden tapahtuu yhtäkkinen poikkeaminen aikaisemmin yleisesti ja jatkuvasti omaksutusta käsityskannasta.

Käytännöllinen tuomari on teoreetikkoon nähden kylläkin sikäli edullisemmassa asemassa, että lainkäyttäjä on välittömässä kosketuksessa oikeuselämään. Mutta lainkäyttäjän toimessa on aina se vaara, että probleemit nähdään liian erillisinä. *Ragnar Knoph* lausuu tästä kysymyksestä erittäin sattuvasti: »Domstolene står forsåvidt gunstigere til enn rettsvidenskapen, som de har rettslivet tettere inn på sig og møter problemene som konkrete rettskonflikter og ikke som abstrakte regler. Men til gjengjeld kan de riskere ikke å se skogen for bare trær.»[2]

Voitaneen ajatella, että tieteisopin merkitystä käytännölliselle oikeuselämälle on omiansa heikentämään se seikka, että teoriassa esitetyt käsityskannat käyvät varsin useasti eri suuntiin. Tämä näkökohta onkin epäilemättä oikea, mutta toisaalta on otettava huomioon, että lainkäyttäjä voi saada tieteisopista silloinkin huomattavaa ohjausta, kun mielipiteet poikkeavat toisistaan. Tieteellinen keskustelu valaisee eri näkökannoilta sitä probleemia, joka on sen kohteeksi joutunut.

Oikeustieteen metodiin nähden on huomattava, että sen ei tulé olla pelkästään yksityisten lainkohtain oikeussisällyksen selvittämistä. *Kivimäki* on sattuvasti huomauttanut, että yhtä vähän kuin lainsäädäntö nykyoloissa voi olla pelkkää kasuistiikkaa, yhtä vähän

[2] Oversigt over Norges rett s. 21.

voidaan oikeustieteessä saavuttaa tuloksia pelkällä deskriptiolla ja eksegeesillä.[3] Oikeustieteen tulee pyrkiä analyyttisen tutkimuksen ohella myös synteesiin. Sen on muodostettava yksityisistä oikeuselämässä esiintyvistä ilmiöistä yleisluontoisia käsitteitä eroittamalla oleellinen epäoleellisesta.

Yleisen oikeusopin tärkeimpiä kysymyksiä onkin, mikä merkitys tällaisilla enemmän tai vähemmän yleisluontoisilla käsitteillä on käytännölliselle oikeuselämälle ja mitä seikkoja on huomioitava näitä käsitteitä luotaessa. Varhempina aikoina annettiin teorian luomille käsitteille kenties liiaksikin hallitseva merkitys oikeuselämässä. Sellaiset oikeustieteen käsitteet, jotka olivat luodut aivan toisia olosuhteita varten, hallitsivat oikeudellista ajattelua oleellisesti muuttuneissa olosuhteissa. Varsin ymmärrettävää on, että tämänlaatuista pitkälle mennyttä käsitejuridiikkaa vastaan nousi voimakas vastavirtaus.

On selvää, että oikeustieteelliset käsitteet eivät saa olla ristiriidassa asianomaisen yhteiskunnan positiivisen oikeuden kanssa. Siten ei esimerkiksi rikosoikeudellista yrityksen käsitettä ole muodostettava senlaatuiseksi, että se on soveltumaton rikosoikeuden yleiseen rakenteeseen.[4] Käsitteiden muodostamisessa on myöskin huomioitava yhteiskunnan sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet. Taloudellisen ja oikeudellisen elämän ilmiöt eivät suinkaan muodosta kahta erillistä sosiaalista ilmiösarjaa, joilla kummallakin olisi oma kehityksensä ja joita oli tarkasteltava toisistaan erillisinä.[5] Ne, jotka eivät ole syvemmin perehtyneet oikeustieteen metodiin, ovat taipuvaisia käsittämään tämän tieteen olemuksen liian muodollisesti. Tässä yhteydessä ansainnee tulla mainituksi, että maallikot ovat, joutuessaan tulkitsemaan lakia, yleensä taipuvaisempia tulkitsemaan sitä muodollisemmin kuin ammattilakimiehet.

Oikeustieteessä on myöskin senlaatuisia yleisiä käsitteitä, jotka

---

[3] Vrt. Lm 1937 s. 480.

[4] *Honkasalo* on tutkimuksessaan »Kausaalisuuskysymys rikosoikeudessa» selkeästi osoittanut tämän yhteyden rikosoikeuden yleisen rakenteen ja yritysprobleemin välillä. Vrt. s. 173.

[5] Ks. *Haataja,* Maa- ja maavuokrapolitiikkamme vaiheita s. 47.

ovat yhteisiä eri maiden oikeusjärjestyksille eli siis toisin sanoen riippumattomia jonkin valtion sisäisestä oikeusjärjestyksestä. Tämänlaatuisilla yleiskäsitteillä on tärkeä merkitys oikeudellisen ajattelun yleisen systematiikan kannalta. Puheenaoleviin yksityisen oikeusjärjestyksen olemuksesta riippumattomiin yleiskäsitteisiin kuuluu ennen kaikkea itse oikeuden käsite. Tällaisia yleisluontoisia kategorioita ovat, joitakin esimerkkejä mainitaksemme, muun muassa oikeussubjektin, oikeudenvastaisuuden, oikeusvelvollisuuden, oikeustoimen ja oikeussuhteen käsitteet.

Oikeustieteen tehtävä ei tyhjenny pelkästään positiivisen oikeuden sisällyksen selvittämiseen ja juridisten käsitteiden luomiseen. Oikeushistoriana oikeustiede tutkii sitä historiallista perustaa, jolle positiivinen oikeus rakentuu. Voimassaolevaa oikeutta ei voida ymmärtää tuntematta sen historiallista kehitystä ja taustaa. Mutta oikeustieteen tulee suunnata katseensa myöskin eteenpäin. Oikeuspolitiikkana on sen tehtävänä vastaisen oikeuden tutkiminen. Esim. sellaisella oikeuden alalla kuin rikosoikeudessa, jolla on varsin suuressa määrin sosiaalipoliittinen luonne, on vastaisen oikeuden suunnittelulla erityisen huomattava merkitys.

A. K. Ikkala

Ylimääräisten verojen ja sotalainain riippuvaisuus tulo- ja omaisuusverotuksesta

Verolain ollakseen kunnollinen on annettava mahdollisimman selvä ja tyhjentävä vastaus kahteen kysymykseen. Ensinnäkin siihen, keiden henkilöiden tai yhtiöiden, yhdistysten, osuuskuntain tai muiden yhteisöjen on veroa suoritettava, eli toisin sanoen, kutka ovat verovelvollisia eli verosubjekteja, jotka sanat ovat toistensa synonyymejä.[1] Heille laissa määrättyä velvollisuutta sanotaan subjektiiviseksi verovelvollisuudeksi. Toiseksi on verolaista saatava vastaus kysymykseen, minkä perusteen mukaan veroa on suoritettava. Laissa on siten säännösteltävä, minkä seikan tai seikkojen johdosta vero on kunkin verosubjektin maksettavaksi pantava, eli objektiivinen verovelvollisuus. Verotuksen kohteena, vero-objektina eli verotusnormina[2] saattaa olla verosubjektin tulo jonakin määrättynä aikana, omaisuus määrätyllä hetkellä, omaisuuden saaminen perinnöksi tai lahjaksi, tavaroitten myyminen, valmistaminen tai maahantuonti jne. Suomessa ennen vanhaan kannetussa henkirahassa oli vero-objektina jokainen 16, mutta ei 64 vuotta täyttänyt fyysillinen henkilö sellaisenaan; ja useimmiten hän oli verosubjektikin. Objektista saadaan usein verolle nimi, kuten esim. tulo- ja omaisuus-, perintö-,

[1] *Bühler,* Lehrbuch des Steuerrechts I s. 8; *Crisolli,* Lehrbuch des Steuerrechts s. 15.

[2] *Bühler,* sama s. 10; *Tarjanne,* Vero-oikeus s. 17; *Eberstein,* Om skatt till stat och kommun s. 36; *Crisolli,* sama s. 17.

lahja-, liikevaihtovero. Kun veron suuruus on suhteessa verotettavan tulon, omaisuuden tai muun verotusperusteen määrään, ovat tällaiset vero-objektit samalla veronmittana.

Meillä vuosittain maksuunpantavaan tulo- ja omaisuusveroon sisältyvän tuloveron objektina on verosubjektilla verovuoden aikana ollut tulo ja omaisuusveron objektina hänellä verovuoden päättyessä ollut omaisuus. Kun ne ylimääräiset, kertakaikkiset verot, joita meillä on sota-aikana saatettu voimaan, perustuvat niinikään verovelvollisen tuloon tai omaisuuteen, joutuu saman verosubjektin tulo tai omaisuus olemaan kahdenkin eri veron objektina; sitä kohtaa siis kaksinkertainen verotus. Sen lisäksi saattavat sama tulo ja omaisuus olla sotalainankin objektina. Vaikka sotalainat, jotka meillä tähän asti on säädetty määrättäviksi sekä tulon että omaisuuden perusteella, eivät varsinaisesti ole veroja, koska niihin liittyy valtion takaisinmaksuvelvollisuus, on niillä lukuisasti liittymäkohtia veroihin.

Eivät ainoastaan tulo- ja omaisuusveron, ylimääräisten verojen ja sotalainain objektit lankea kokonaan tai suurelta osalta yhteen. Samoin on asian laita myös vero- ja lainasubjektien suhteen. On sen vuoksi ollut luonnollista, että tulo- ja omaisuusverolain säännöstöjä tahi tulo- ja omaisuusverotuksessa jonakin vuonna vahvistettuja verotettavan tulon tai omaisuuden määriä on käytetty tahi lailla säädetty käytettäviksi hyväksi ylimääräisissä veroissa, joitten maksuunpano tapahtuu säännöllisesti myöhemmin kuin tulo- ja omaisuusveron, verosubjektin ja -objektin tahi jommankumman suhteen, sekä vastaavasti myös sotalainoissa. Onko tällainen riippuvaisuussuhde luotava ja missä määrin, sen on määrännyt lainsäätäjä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella. Sanottakoon heti alussa, että lainsäädäntöömme on tässä kohden jäänyt paljon epäselvyyttä, josta lainkäyttäjän on laintulkinnan avulla yritettävä selviytyä.

Käsittelen asiaa ensin verosubjektin, sitten vero-objektin osalta.

Ylimääräisessä tuloverossa, jollainen tähän mennessä on säädetty suoritettavaksi vuodelta 1941 31/7 42 annetulla lailla, vuodelta 1942 30/12 42 annetulla lailla ja vuodelta 1943 7/7 44 annetulla lailla, subjektiivinen verovelvollisuus on kiinteästi sidottu tulo- ja omai-

suusverosta annetun lain säätämään verovelvollisuuteen. Mainittujen ylimääräisestä tuloverosta annettujen lakien 2 §:ien mukaan ovat näet verovelvollisia ne, joille tulo- ja omaisuusverolain nojalla on tulo- ja omaisuusverotuksessa määrätty tai myöhemmin määrätään veroa vuoden 1941, 1942 tai 1943 tuloista; verovapaita ovat kuitenkin eräät yhteisöt, joihin ei tässä yhteydessä ole aihetta lähemmin kajota. Ylimääräistä tuloveroa in abstracto velvollinen suorittamaan on siis jokainen sellainen fyysillinen henkilö ja, viitatuin poikkeuksin, yhteisö, jolle in concreto on tulo- ja omaisuusverotuksessa pantu tuloveroa vuodelta 1941, 1942 tai 1943. Tämä tietää toisaalta, että vaikka verolautakunta toimittaessaan ylimääräistä tuloverotusta toteaisikin, että jollekulle verotetulle on tulo- ja omaisuusverotuksessa erehdyksestä pantu veroa tuloista, tätä verotettua on käsiteltävä subjektiivisesti verovelvollisena myös ylimääräisessä tuloverossa, toisaalta taas, että jos jollekin verovelvolliselle ei ole pantu tulo- ja omaisuusveroluettelon mukaan tuloveroa, hän ei ole ylimääräisen tuloveron subjekti siinäkään tapauksessa, että verolautakunta ylimääräistä tuloverotusta toimittaessaan esim. myöhemmin ilmikäyneiden seikkojen valossa päätyisikin siihen toteamukseen, että hänen tulonsa ovat nousseet verotettavaan määrään. Vasta sitten kun verolautakunnan päätöksestä tehdyn valituksen johdosta tai jälkiverotuksin on juuri mainitulle verovelvolliselle pantu tuloveroa, hän on tullut subjektiivisesti velvolliseksi suorittamaan myös ylimääräistä tuloveroa, joka sen jälkeen voidaan määrätä hänellekin.

Ylimääräistä tuloveroa koskevien lakien 4 §:issä on säädetty, että tulosta, joka on 40.000 markkaa tai sitä pienempi, ei mene veroa. Sanamuotonsa mukaan säännös koskee objektiivista verovelvollisuutta, jonka vuoksi nekin, joiden verotettava tulo tulo- ja omaisuusverotuksessa on arvioitu 40.000 markaksi tai sitä vähemmäksi, ovat in abstracto velvollisia suorittamaan ylimääräistä tuloveroa, vaikka verotusta heihin nähden ei 4 §:ien säännöksen johdosta toimitetakaan. Koska verotettavan minimin toteamiseen ei tässä verotuksessa kaivata verolautakunnan arvioimista tai harkitsemista, olisi ollut asianmukaisempaa käydä subjektiivisen ja objektiivisen verovelvol-

lisuuden välinen raja niin, että subjektiivinen verovelvollisuus olisi ollut ainoastaan niillä, joille tulo- ja omaisuusverotuksessa on määrätty veroa vähintään 40.100 markan tulosta. Onhan yhtä luontevaa tulo- ja omaisuusverotuksessa laaditusta veroluettelosta eroitella ylimääräisen tuloveron subjekteiksi ne, joiden verotettava tulo on 40.100 markkaa tai sitä enemmän, kuin sellaisetkin, joiden tulot on vahvistettu 10.000 markaksi tai sitä suuremmiksi.

Ylimääräistä tuloveroa koskevien lakien 2 §:ien säännös saattaa tiukan muodollisesti käsitettynä antaa aihetta epätietoisuuteen. Kun määritellään verovelvollisiksi ne, joille tulo- ja omaisuusverolain nojalla tulo- ja omaisuusverotuksessa on määrätty tai myöhemmin määrätään veroa tulosta, tulee kysyneeksi, ovatko määritelmässä tarpeen sekä sanat »tulo- ja omaisuusverolain nojalla» että sanat »tulo- ja omaisuusverotuksessa». Jos näet verovelvolliselle on tulo- ja omaisusverotuksessa pantu tuloveroa, kuten myöhemmin käy selville, laittomalla perusteella, ei tällaisen verotuksen voida katsoa tapahtuneen »tulo- ja omaisuusverolain nojalla». Mikäli puheena oleva määritelmä käsitetään aivan sananmukaisesti, eivät näin verotetut olisi velvollisia suorittamaan ylimääräistä tuloveroa. Tästä tulkinnasta seuraisi taas, että verolautakunnan ennen ylimääräisen tuloveron maksuunpanoa täytyisi kunkin verovelvollisen kohdalta erikseen harkita, onko tulojen arvioiminen tulo- ja omaisuusverotuksessa tapahtunut »tulo- ja omaisuusverolain nojalla» vai ei. Varmaankaan ei erehtyne, kun katsoo, että tämä tulkinta ei ole ollut lainsäätäjän tarkoittama. Puheena olevat 2 §:t on sen vuoksi tulkittava niinkuin niissä ei olisi sanoja »tulo- ja omaisuusverolain nojalla» lainkaan. — Onnistunut ei myöskään ole sanontatapa, että verovelvollisia ovat ne, joille myöhemmin määrätään tuloveroa. Verovelvollisuushan alkaa vasta sitten, kun tulovero on tullut määrätyksi.

Periaatteellisesti toista linjaa kuin ylimääräisessä tuloverossa käy verovelvollisuus ylimääräisessä varojen perusteella suoritettavassa verossa eli, lyhyemmin sanottuna, ylimääräisessä varallisuusverossa, jollainen on säädetty suoritettavaksi vuodelta 1941 27/11 42 annetulla lailla, vuodelta 1942 6/8 43 annetulla lailla ja vuodelta 1943 7/7 44

annetulla lailla. Näitten lakien 2 §:ien mukaan ovat verovelvollisia ne, jotka tulo- ja omaisuusverolain säännösten mukaan ovat velvollisia suorittamaan veroa omaisuuden perusteella. Verosubjekteja ovat siis samat henkilöt ja yhteisöt, joille tulo- ja omaisuusverolaissa on säädetty velvollisuus suorittaa omaisuusveroa.[3] Abstraktinen subjektiivinen verovelvollisuus tulo- ja omaisuusverossa ja ylimääräisessä varallisuusverossa on siis yhtä laaja, mutta verovelvollisuus ylimääräisessä varallisuusverossa on riippumaton siitä, onko henkilöä tai yhteisöä tosiasiallisesti (in concreto) kohdannut omaisuusverotus samalta vuodelta vai ei. Ylimääräisen varallisuusveron subjektina on sellainenkin, joka tulo- ja omaisuusverotuksessa on päässyt vapaaksi omaisuusverosta sen takia, että hänen verotettavan nettoomaisuutensa ei ole arvioitu nousevan vähimpään verotettavaan määrään, tahi verolautakunnalle sattuneen erehdyksen vuoksi taikka siitä syystä, että erikoislailla on tulo- ja omaisuusverosta vapautettu henkilö, joka tulo- ja omaisuusverolain mukaan on verovelvollinen. Asukas, joka 28/6 40 annetun siirtoväen pika-asutuslain 56 §:n nojalla on vapautettu suorittamasta viljelemästään alueesta tulo- ja omaisuusveroa, on kuitenkin velvollinen suorittamaan ylimääräistä varallisuusveroa.

Ylimääräinen tulovero ja ylimääräinen varallisuusvero edustavat, mitä tulee subjektiiviseen verovelvollisuuteen, selväpiirteisesti niitä kahta eri päälinjaa, joita ylimääräistä verotusta ja sotalainoja koskevissa laeissamme on tähän mennessä noudatettu.

Ylimääräistä metsäveroa on ollut suoritettava vuodelta 1941 31/7 42 annetun lain ja vuodelta 1942 6/8 43 annetun lain mukaan. Näitten lakien 2 §:issä säädetään verovelvollisiksi ne, jotka tulo- ja omaisuusverolain säännösten mukaan ovat velvollisia suorittamaan veroa tulon perusteella. Subjektiivinen verovelvollisuus ylimääräisessä metsäverossa on näin ollen määritelty samoin kuin ylimääräisessä

[3] *KHO* 16/8 44 taltio N:o 1720: useammat henkilöt, jotka yhdessä hallitsivat ja käyttivät kaupunkikiinteistöä, muodostivat yhtymän, joka sellaisenaan oli velvollinen suorittamaan ylimääräistä varallisuusveroa.

KHO 7/11 44 N:o 2300: työväenyhdistys katsottiin velvolliseksi suorittamaan ylimääräistä varallisuusveroa.

varallisuusverossa vaihtamalla vain sanan »omaisuuden» sijaan sana »tulon». Kun kaikki ne, joilla on in abstracto velvollisuus suorittaa valtiolle veroa tulon perusteella, ovat siis velvollisia suorittamaan ylimääräistä metsäveroakin, ulottuu abstraktinen subjektiivinen verovelvollisuus viimeksi sanotussa verossa sellaisiinkin, joita tulo- ja omaisuusverotuksessa ei ole verotettu metsätuloista, johtukoonpa tämä seikka jonkin erikoislain vapauttamissäännöksestä[4] tai jostakin muusta syystä.

Tulon ja omaisuuden perusteella annettavasta sotalainasta 30/7 43 annetussa laissa säädetty lainanantovelvollisuus on järjestetty samalle periaatteelliselle kannalle kuin verovelvollisuus ylimääräisessä tuloverossa. Mainitun lain 2 § säätää velvollisuuden lainan antamiseen eräin poikkeuksin sille, jolle tulo- ja omaisuusverolain nojalla on vuoden 1942 tulosta tai omaisuudesta tulo- ja omaisuusverotuksessa määrätty tai myöhemmin määrätään veroa. Subjektiivinen lainanantovelvollisuus on siis riippuvainen vuodelta 1942 toimitetusta tulo- ja omaisuusverotuksesta. Sotalainaa — erotukseksi myöhemmästä sotalainasta kutsuttakoon tätä I sotalainaksi — ei ole velvollinen antamaan se, jolle ei ole pantu tulo- eikä omaisuusveroa vuodelta 1942, eivätkä tietysti lain 2 § 2 mom:n mukaan nimenomaan vapautetut.

Vaikka edellä mainitun lain 3 § 2 mom:n säännös, jonka mukaan 70.000 markkaa pienemmästä tulosta ja 150.000 markkaa pienemmästä omaisuudesta ei I sotalainaa määrätä suoritettavaksi, sanamuodollaan viittaa objektiiviseen lainasta vapautumisperusteeseen, olisi kenties ollut oikeutetumpaa muovata säännös subjektiiviseen lainanantovelvollisuuteen kohdistuvaksi sanomalla, että tuo velvollisuus on niillä, joille tulo- ja omaisuusverotuksessa vuodelta 1942 on määrätty veroa vähintään 70.000 markan tulosta tai vähintään 150.000 markan omaisuudesta. Lainanantovelvollisten määräämiseksihän ei ole tarpeen muuta kuin poimia nimet tulo- ja omaisuusveroluettelosta.

[4] *KHO* 20/12 43 taltio N:o 4142: henkilö, joka siirtoväen pika-asutuslain 56 §:n nojalla oli vapautettu suorittamasta viljelemästään alueesta tulo- ja omaisuusveroa, oli kuitenkin velvollinen suorittamaan ylimääräistä metsäveroa.

Mitä tulee lainanantovelvollisuutta koskevassa säännöksessä oleviin sanontoihin »tulo- ja omaisuusverosta annetun lain nojalla» ja »myöhemmin määrätään», viitattakoon siihen, mitä samojen sanojen suhteen on laintulkinnan kannalta ylimääräisen tuloveron kohdalla esitetty.

Laissa tulon ja omaisuuden perusteella annettavasta II sotalainasta, joka laki on annettu 7/7 44, rakentuu subjektiivinen lainanantovelvollisuus toisille perusteille kuin I sotalainassa. Lain 2 §:ssä määrätään lainanantovelvollisuus niille, jotka 19/11 43 annetun tulo- ja omaisuusverolain säännösten mukaan ovat velvollisia suorittamaan veroa tulon tai omaisuuden perusteella, eräitä pykälän 2 mom:ssa lueteltuja lainasta vapautettuja lukuunottamatta. Lainanantovelvollisten piiri määritellään täten I ja II sotalainassa erilaisilla perusteilla. Se käsittää I sotalainassa ne, joille tulo- ja omaisuusverotuksessa vuodelta 1942 on määrätty veroa in concreto, ja II sotalainassa ne, jotka ovat in abstracto velvolliset suorittamaan tulo- ja omaisuusveroa, poikkeuksia kummankaan osalta huomioonottamatta. Velvollisuus II sotalainan suorittamiseen kuuluu täten sellaisellekin, johon tulo- ja omaisuusverotus syystä tai toisesta ei ole kohdistunut, vaikka hän tulo- ja omaisuusverolain säännösten mukaan onkin verovelvollinen.

Määritelläkseen, kutka ovat velvolliset suorittamaan suhdanneveroa, säätävät tästä verosta 15/12 39, 30/12 41, 30/12 42 ja 21/1 44 annettujen lakien 1 §:t: verovelvollisen, joka verovuonna on saanut määrätynlaista, lainkohdassa tarkemmin mainittua tuloa tai jonka määrätynlaatuiset tulot ovat verovuoden aikana, sillä tavoin kuin laissa säädetään, lisääntyneet, tulee tulo- ja omaisuusveron lisäksi suorittaa valtiolle suhdanneveroa. Ainakin periaatteelliselta kannalta arvostellen on säännös saanut epäselvän asun. Onko tarkoituksena ollut, että jokainen, jolla verovuonna on ollut kyseessä olevan laatuisia tuloja tai jonka nämä tulot ovat verovuoden aikana lisääntyneet, riippumatta siitä, onko hänen maksettavakseen tulo- ja omaisuusverotuksessa samalta vuodelta niistä pantu tuloveroa vai ei, on suhdanneveron subjekti, vai sisältyykö säännökseen ajatus, että ainoas-

taan se, jonka verotettavaan tuloon on tulo- ja omaisuusverotuksessa luettu suhdanneverolaissa tarkoitettuja tuloja, on verovelvollinen suhdanneverolain mukaan. Kun on määriteltävä, kenen tulee veroa suorittaa, on, jos tuon veron on oltava riippumaton tulo- ja omaisuusverosta, epäloogillista sanoa: verovelvollisen tulee suorittaa veroa tulo- ja omaisuusveron lisäksi. Säännöshän olisi silloin ollut laadittava esim. näin: se, joka on verovuonna saanut määrätynlaista tuloa, on verovelvollinen suorittamaan valtiolle suhdanneveroa. Sana »verovelvollisen» laaditun lain määritelmän alussa ja sanat »tuloja omaisuusveron lisäksi» käyvät ymmärrettävämmiksi muistettaessa, että ensimmäisten suhdanneverolakien kirjoittaja on tahtonut ilmaista ajatuksen, että vain sen, jota on tulo- ja omaisuusverotuksessa verotettu tietystä tulosta, on suoritettava suhdanneveroa.[5]

Sittenkuin on tullut todetuksi, että joku fyysillinen henkilö tai yhteisö on velvollinen suorittamaan veroa, on määrättävä se peruste, jonka mukaan veron suuruus määräytyy. Edellä puheena olleitten ylimääräisten verojen ja sotalainain objektina on verotettava tulo tai omaisuus tai molemmat. Kun sama objekti joko sellaisenaan tai ainakin osalta on tullut vahvistetuksi aikaisemmin toimitetussa tuloja omaisuusverotuksessa, voidaan laissa säätää, että ylimääräisen veron tai sotalainan objektina on oleva tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistetun tulon tai omaisuuden määrä. Mutta on mahdollista säätää myös, että verotettava tulo tai omaisuus on ylimääräisessä verotuksessa tai sotalainan määräämisessä erikseen määrättävä ja arvioitava, jolloin tämä objekti, joka jo on vahvistettu tulo- ja omaisuusverotuksessa, tulee määrätyksi toistamiseen. Ylimääräinen verotus tai sotalainan määrääminen saattaa täten objektinsa puolesta muodostua kahdenlaiseksi.

Jos ylimääräinen verotus tai sotalainan määrääminen on kytketty tulo- ja omaisuusverotukseen niin kiinteästi, että viimeksimainitusta on otettava ylimääräisen veron tai sotalainan objekti, on vero-

[5] *Rekola*, Lakimies 1942 s. 275 katsoo, että subjektiivinen verovelvollisuus suhdanneverotuksessa määräytyy tulo- ja omaisuusverolain toisen luvun säännösten mukaan.

lautakunnan haettava tulo- ja omaisuusverotuksessa syntyneistä asiakirjoista kysymykseen tuleva tulo- tai omaisuuserä ja tutkimatta, onko se ehkä erehdyksen tai väärän arvioinnin takia tullut liian suureksi tai liian pieneksi, pantava se sellaisenaan tai ylimääräistä veroa tai sotalainaa koskevassa laissa kenties säädetyin lisäyksin tai vähennyksin ylimääräisen veron tai sotalainan pohjaksi. Kutsun tätä menettelytapaa liitännäisverotukseksi.[6] Tyypillisiä esimerkkejä tällaisesta verotuksesta on meillä vanhastaan olemassa. Evankelis-luterilaiselle seurakunnalle ovat evankelis-luterilaisten seurakuntain papiston palkkauksesta 4/8 22 annetun lain 6 § 2 mom. 4 kohdan mukaan velvolliset suorittamaan veroa eräin poikkeuksin kaikki ne, joitten on suoritettava seurakuntaa vastaavalle kunnalle veroa yli 10 veroäyrin tulosta, kunnallisverotuksessa taksoitettujen tulojensa mukaan. Tämän kirkollisen veron objektina on kunnallistaksoituksessa vahvistettu äyriluku sellaisenaan. Toinen liitännäisvero oli puolustuslaitoksen perushankintoihin 20/5 38 annetun lain mukaan kannettava lisävero, joka käytännössä kylläkin liittyi tulo- ja omaisuusverotukseen välittömästi. Sen verosubjektina on jokainen, joka on velvollinen suorittamaan valtiolle veroa tulon ja omaisuuden perusteella, siis in abstracto, mutta objektiivisena perusteena on 20 prosenttia tulo- ja omaisuusverotuksessa verovelvollisen maksettavaksi pannusta veromäärästä, siis in concreto. Samanlaatuinen liitännäisvero on säädetty Ahvenanmaan itsehallintolain 21 §:ssä. Taajaväkisen yhdyskunnan ja epäitsenäisen kauppalan verotus toimitetaan emäkunnan taksoituksen yhteydessä liitännäisverotuksena.

Puhtaan liitännäisveron luonteeseen kuuluu, että maksuunpanevalla viranomaisella ei ole valtaa harkita sen aikaisemmin tapahtuneessa verotuksessa vahvistetun tuloksen oikeutta, joka on tuleva liitännäisverotuksen perusteeksi, eikä sitä muutella tai korjailla, vaan että viranomaisen on otettava, voisi sanoa lainattava se aikaisemmasta verotuksesta semmoisenaan. Vaikkapa saman viranomaisen

[6] Saksalaisessa tieteisopissa esiintyy käsite Tochterabgabe, jolla ymmärretään sellaisia veroja, joissa toisen verotuksen tulokset tai perusteet ovat sitovia. (*Crisolli*, Lehrbuch des Steuerrechts s. 21.)

asiana olisikin sekä sanotun aikaisemman että liitännäisverotuksen toimittaminen, ei viranomainen ole oikeutettu edellisen verotuksen päätettyään korjaamaan siinä vahvistamaansa, liitännäisveron objektiksi tulevaa tulosta enää liitännäisverotuksessa, vaan tuo tulos on ehkä virheelliseksi havaittunakin pantava liitännäisverotuksen perusteeksi. Milloin aikaisemman verotuksen ja liitännäisverotuksen toimittaminen kuuluu eri viranomaisten toimivaltaan, on yleisen säännön mukaistakin, että toinen viranomainen ei saa järkyttää toisen toimintaa.

Koska viranomaisen kompetenssissa liitännäisverotusta toimittaessaan ei ole muuttaa aikaisemmassa verotuksessa vahvistettua, liitännäisverotuksen perusteeksi otettavaa tulosta, seuraa tästä tärkeä rajoitus muutoksenhakemukseen, se näet, että hakemalla muutosta liitännäisverotukseen ei voida saada oikaisua tuohon perusteeseen.[7] Siihen haetaan muutosta siinä järjestyksessä kuin aikaisemmalle verotukselle on säädetty. Valitettaessa kunnallisverotukseen perustuvasta kirkollisverotuksesta ei tietystikään voida vaatia perusteena olleiden kunnallisten veroäyrien alentamista, vaan sitä koskeva vaatimus on ajettava kunnallisveroa varten säädetyssä omassa muutoksenhakujärjestyksessä. Valitus liitännäisverotuksesta saattaa kohdistua vain siihen, mitä viranomainen liitännäisverotuksessa on suorittanut. Niinpä on tällöin mahdollista väittää, että viranomainen on ottanut liitännäisveron tekijäksi väärän summan aikaisemmasta verotuksesta, että tuohon summaan, jos se onkin oikea, ei ole tehty niitä lisäyksiä tai vähennyksiä, jotka liitännäisveroa koskevassa laissa on siihen tehtäväksi määrätty, tai että viranomainen on tehnyt jonkin muun virheen tai erehdyksen liitännäisveroa maksuunpannessaan. Mikäli muutoksenhakuinstanssi havaitsee tämänlaatuisen väitetyn virheellisyyden sattuneen, on sen liitännäisveroa vaaditulta osalta oikaistava, jota vastoin sen tulee hylätä valitus, joka tähtää aikaisemmasta verotuksesta lainatun perusteen muuttamiseen. Vain

[7] »Tochterabgaben» (ks. alaviitta 6) luonteeseen kuuluu, että toisessa verotuksessa vahvistetusta verotusperusteesta ei voida valittaa Tochterabgaben maksuunpanon yhteydessä (*Crisolli*, ennenmainittu teos s. 174).

se toiminta, joka on liitännäisverotuksessa kuulunut viranomaisen kompetenssiin, on siis tästä verotuksesta valittamalla saatettavissa ylemmän instanssin asiallisesti harkittavaksi ja ratkaistavaksi.

Se seikka, että liitännäisverotuksen perusteeksi on pantava jossakin toisessa verotustoiminnassa syntynyt tulos sellaisenaan, vaatii, milloin tuota tulosta, haettaessa viimeksimainittuun verotukseen muutosta sitä varten säädetyssä muutoksenhakujärjestyksessä, muutoksenhakuinstanssin päätöksellä muutetaan, vastaavan oikaisun myös liitännäisveroon. Yhtäläisesti silloin, kun tuo liitännäisveron perusteeksi tuleva tulos muuttuu aikaisemman veron jälkiverotuksessa. Vaatimus liitännäisveron oikaisemisesta niin, että sen määrä vastaa suuruudeltaan muuttunutta objektia, on johdonmukainen seuraus liitännäisveron käsitteestä. Oikaisun toteuttamiseksi on tarjolla eri oikeuskeinoja. Mikäli valitusaika liitännäisverotuksesta ei ole kulunut umpeen silloin, kun puheena oleva peruste muuttuu, voidaan liitännäisveron oikaisemista vaatia varsinaisella muutoksenhakemuksella. Samassa tarkoituksessa voidaan käyttää myös ns. perustevalitusta. Liitännäisveron objektinahan on aikaisemmassa verotuksessa vahvistettu tosiseikka, ja mikäli sitä muutetaan joko viimeksimainittuun verotukseen kohdistuvaan valitukseen annetulla päätöksellä tai jälkiverotuksella, käy liitännäisverokin vastaavassa määrin perusteeltaan virheelliseksi; ja tämä juuri oikeuttaa perustevalitukseen turvautumisen. Käytettäessä varsinaista muutoksenhakutietä tai perustevalitusta joutuu muutoksenhakuinstanssi tekemään liitännäisveroon sen muutoksen, joka aiheutuu mainitusta objektin muuttumisesta. Tällainen toimivalta kuuluu muutoksenhakuinstanssille hallintoprosessissa noudatettavien yleisten periaatteiden nojalla sekä sen takia, että lailla ei ole muutoksenhakuinstanssin toimivaltaa tässä kohdin supistettu. Mutta liitännäisveron oikaiseminen kyseellisissä tapauksissa voidaan lailla uskoa myös verolautakunnan tahi jonkin muunkin viranomaisen tehtäväksi joko ex officio, kun se on saanut tiedon objektin muuttumisesta, tai verovelvollisen erikseen tekemästä hakemuksesta. Verolautakunnalle voidaan oikaisu antaa myös jälkiverotuksen muodossa toimitettavaksi.

Aina silloin kun kahdella verolla on kokonaan tai osaksi yhteinen objekti, esim. saman verovuoden tulo tai omaisuus, on lähellä ajatus järjestää myöhemmällä lailla voimaan tuleva vero aikaisempaan veroon nähden liitännäiseksi, sillä sitenhän yksinkertaistutetaan ja joudutetaan verotusmenettelyä. Lainsäätäjä voi kuitenkin katsoa tarkoituksenmukaisemmaksi olla sitomatta jälkimmäistä veroa näin kiinteästi aikaisemmasta riippuvaksi ja velvoittaa verotusviranomaiset harkitsemaan ja vahvistamaan myöhemmänkin veron objektin itsenäisesti. Vaikka sama objekti on jo aiemmin tapahtuneessa verotuksessa toista veroa varten määrätty, on se myöhemmässä verotustoiminnassa toista veroa varten uudestaan vahvistettava, jolloin aikaisemmassa verotuksessa kertyneet asiakirjat ja syntyneet tulokset saattavat olla enintään apulähteinä. Molemmat verotukset toimitetaan täten erillisesti, toisistaan riippumatta, ja yhteinen objekti mahdollisesta identtisyydestään huolimatta voidaan näissä verotuksissa vahvistaa eri suuriksi. Muutoksenhakemuksella, joka tehdään jommastakummasta verotuksesta, voidaan vaatia ja saada oikaisua myös objektiin. Muutos, joka toisesta verotuksesta tehtävällä valituksella tässä suhteessa saavutetaan, ei ulota vaikutustaan toiseen, ellei laissa ehkä suoranaisesti niin säädetä.

Erillisinä verotuksina tapahtuvat kunnallisverotus sekä tulo- ja omaisuusverotus silloinkin, kun niissä on kysymys samasta objektista. Itsenäinen vero oli myös omaisuudenluovutusvero. Sen objektina oli verovelvollisella vuoden 1939 päättyessä tai eräillä kirjanpitovelvollisilla lähinnä ennen 31/12 39 päättyneen tilivuoden lopussa ollut omaisuus. Sama omaisuus oli ollut myös tulo- ja omaisuusverotuksessa vuodelta 1939 omaisuusveron perusteena, joka verotus oli ehditty enimmäkseen toimittaa, ennenkuin laki omaisuudenluovutusverosta 9/8 40 julkaistiin. Omaisuudenluovutusverotuksessa oli lain 5 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan omaisuus arvioitava uudelleen. Vero-objektin indenttisyydestä huolimatta siinä saatettiin päätyä ja sangen suuressa määrin päädyttiinkin erilaisiin verotettavan omaisuuden määriin kuin tulo- ja omaisuusverotuksessa, mihin

ilmiöön maatalouskiinteistöjen osalta oli myötävaikuttavana seikkana myös arvioimisperusteen eroavaisuus.

Äskenpäättyneen sodan aikana meillä voimaan saatetuista ylimääräisistä veroista on ylimääräinen tulovero esimerkillisen selvä liitännäisvero. Sitä koskevien lakien 3 ja 4 §:issä määrätään, että veroa suoritetaan tulo- ja omaisuusverotuksessa verovelvollisen vuoden 1941, 1942 ja 1943 verotettavaksi tuloksi vahvistetusta tulosta, kuitenkin niin, että 40.000 markan tai sitä pienemmästä tulosta ei veroa panna. Verovelvollisen tulo, sellaisena kuin se tulo- ja omaisuusverotuksessa on in concreto vahvistettu, on täten ylimääräisen tuloveron määräämisperusteena. Sanottujen 3 §:ien selväksi laadittua säännöstä tukee ja varmentaa vielä 31/7 ja 30/12 42 annettujen lakien 9 § 2 mom:n ja 7/7 44 annetun lain 10 § 2 mom:n säännös siitä, että veron määrääminen toimitetaan kulloinkin kyseessä olevan vuoden tuloista annettujen veroilmoitusten ja saman vuoden tuloja koskevan verotuksen perusteella, mikä säännös tosin ilmaisee ylimääräisen tuloveron liitännäisveroksi, mutta oikeastaan on, sama periaate kun jo on lausuttu edellä sanotuissa 3 §:issä ja säännöksen muu asiallinen sisällys kun on niukkaa, laissa tarpeeton. Sen oikea paikka olisikin asetuksessa.

Ylimääräisellä tuloverolla olevan liitännäisveron luonteeseen soveltuu hyvin asiaa koskevien, 31/7 ja 30/12 42 annettujen lakien 12 §:iin sekä 7/7 44 annetun lain 13 §:ään sijoitettu säännös. Jos tulo- ja omaisuusverotuksessa verotetun tulon määrää on tarkastuslautakunnan lainvoiman saaneella tai KHO:n päätöksellä korotettu tai alennettu taikka jos näistä tuloista toimitetaan jälkiverotus, on mainitun säännöksen mukaan verolautakunnan tehtävä vastaava oikaisu ylimääräiseen tuloveroon. Kuten edellä on selostettu, vaatii liitännäisveron käsitekin, että, mikäli aikaisemmasta verotuksesta lainattava liitännäisveron objekti muuttuu muutoksenhaun tai jälkiverotuksen johdosta, vastaava oikaisu on tehtävä myös liitännäisveroon. Niinikään mainittiin, että yleisten hallintoprosessuaalisten periaatteiden mukaan sellaisen oikaisun tekemiseen on tarjolla joko varsinainen muutoksenhakemus tai perustevalitus. Näitä oikeuskeinoja

voidaan epäilemättä käyttää, jos tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettua verotettavan tulon määrää on muutettu muutoksenhakuinstanssin päätöksellä tai jälkiverottamalla, siitä myös ylimääräiseen tuloveroon aiheutuvan oikaisun tekemiseen.[8] Yllä siteerattu 12 §:ien tai 13 §:n säännös ulottaa toimivallan oikaisun suorittamiseen myös verolautakunnalle, jolla sellaista valtuutta ei muutoin olisi, ja tarkoittanee, että verolautakunnan on ryhdyttävä oikaisuun viran puolesta ei ainoastaan silloin, kun ylimääräisen tuloveron määrää on korotettava, vaan verovelvollisen hakemusta odottamatta muulloinkin. Tätä oikaisua ei ole pidettävä jälkiverotuksena.

Viimeksi puheena olleessa lainkohdassa mainitaan viranomaisina, jotka valituksen johdosta voivat tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettua tuloa korottaa tai alentaa, ainoastaan tarkastuslautakunta ja KHO. Huomio kiintyy siihen, että 31/7 ja 30/12 42 annetuissa laeissa ei mainita noiden kahden viranomaisen ohella lääninhallitusta, jonka toimivaltaan ennen 20/11 43 on kuulunut käsitellä ja ratkaista tulo- ja omaisuusverotukseen kohdistuvat perustevalitukset. Milloin lääninhallitus on perustevalituksen johdosta alentanut verotetun tulon määrää, on verovelvollisella saadakseen vastaavan oikaisun hänelle pantuun ylimääräiseen tuloveroon kylläkin mahdollisuus käyttää varsinaista valitusta, jollei aika sen tekemiseen vielä ole umpeen kulunut, tahi perustevalitusta. Ehkäpä tulkinta voisi omaksua sen kannan, että hänellä on myös tällaisissa tapauksissa lupa pyytää oikaisua verolautakunnalta, vaikkakaan puheena olevan lainkohdan sanamuoto ei sitä suoranaisesti edellytä.

Tulo- ja omaisusverotuksesta liitännäisveron tavoin riippuvainen on I sotalainakin. Sitä on tulon ja omaisuuden perusteella annettavasta sotalainasta 30/7 43 annetun lain 3 §:n mukaan suoritettava tulo- ja omaisuusverotuksessa lainanantajan vuoden 1942 verotettavaksi tuloksi ja omaisuudeksi vahvistetun määrän perusteella. Sanotun lain 7 §:n säännös siitä, että sotalainan määrääminen toimitetaan vuodelta 1942 tulo- ja omaisuusverotusta varten annettujen ilmoitus-

[8] *KHO* 5/6 44 taltio N:o 1444—45; 16/8 44 taltio N:o 1724; 9/10 44 taltio N:ot 2051—52 sekä 10/11 44 taltio N:o 2357.

ten ja sanotun vuoden tuloa ja omaisuutta koskevan verotuksen perusteella, lähtee myös siltä pohjalta, että I sotalaina on liitännäinen luonteeltaan,[9] ja 7 §:n säännöksestä on sanottavissa muutoinkin samaa kuin sen ylimääräistä tuloveroa koskevassa laissa olevasta vastinsäännöksestä. Jos tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistetun tulon tai omaisuuden määrää muutoksenhakuinstanssin lainvoimaisella päätöksellä alennetaan, on lainanantajalla valta saada vastaava oikaisu lainamääräykseen hakemalla siihen tällä perusteella muutosta varsinaisella muutoksenhakemuksella tai perustevalituksella, mikäli määräaikaa sitä varten ei vielä ole menetetty.[10] Edellä mainitun lain 16 §:ssä uskotaan toimivalta oikaisun tekemiseen myös verolautakunnalle, jos lainanantaja sitä pyytää vuoden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Viran puolesta ei verolautakunta siis ole oikeutettu sotalainan oikaisemista toimittamaan. Puheena olevassa lainkohdassa ei luetella lääninhallitusta sellaisena viranomaisena, jolla on valta valituksen johdosta alentaa verotettavan tulon tai omaisuuden määrää, vaikka sellainen toimivalta kuuluu lääninhallitukselle perustevalituksia ratkaisevana viranomaisena; säännös lienee kuitenkin tulkittava kuin olisi lääninhallituskin siinä lueteltu.

Juuri puheena olleessa 16 §:ssä ei mainita jälkiverotusta, vaikka tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistetut tulon tai omaisuuden määrät voivat senkin johdosta muuttua. Myöskään ei lainkohdassa oteta lukuun sellaista mahdollisuutta, että tulon tai omaisuuden määrät voivat tulla korotetuiksi, kun valtion puolesta valitetaan. Molemmat nämä seikat saavat selityksensä siitä, että sotalainaa, jota ei ole aikanaan määrätty, ei ole lupa myöhemminkään määrätä ja että lainvoimaisesti määrättyä sotalainaa ei voida jäljestäpäin korottaa. Sen sijaan pannaan lainanantovelvollisen maksettavaksi eräissä ta-

[9] Esim. *KHO* 12/6 44 taltio N:o 1501 ja 3/7 44 taltio N:o 1580.

KHO 11/8 44 taltio N:o 1693: Tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistetun omaisuuden 150.000 mk:n perusteella määrättiin lainavelvolliselle sotalainaa 3.000 mk. Siitä valittaessaan hän näytti, että hänellä oli sellaista velkaa, jota verotuksessa ei ollut otettu huomioon, 78.000 mk, ja vaati sotalainan kumoamista. Valitus kuitenkin hylättiin.

[10] *KHO* 9/8 44 taltio N:ot 1669—70; 22/8 44 taltio N:ot 1751 ja 1753.

pauksissa sakkomaksua, jota hänelle ei valtion varoista makseta takaisin.

Ylimääräinen tulovero on lain verraten selvien säännösten mukaan liitännäisvero kuten I sotalainakin. Sen sijaan on lainkäyttäjällä melkoisia vaikeuksia selvittäessään itselleen ylimääräisen varojen perusteella suoritettavan veron oikeudellista luonnetta. Sitä koskevien lakien 3 §:ien mukaan vero suoritetaan niistä tulo- ja omaisuusverolain säännösten mukaan määrättävistä varoista, jotka verovelvollisella oli verovuoden 1941, 1942 tai 1943 päättyessä arvioituina viimeksi mainitun lain säännösten mukaan. Kun siteerattu säännös täydellisesti eroaa ylimääräisen tuloveron objektia koskevasta säännöksestä, joutuu kysymään, onko ylimääräinen varallisuusvero tarkoitettu luoda itsenäiseksi veroksi vastakohtana liitännäisveroksi järjestetylle ylimääräiselle tuloverolle. Tämä päätelmä saa tukea lain sanoista »tulo- ja omaisuusverolain säännösten mukaan määrättävistä varoista» ja »arvioituina mainitun lain säännösten mukaan», sillä nämä sanonnat kieltämättä antavat ymmärtää, että verotettavien varojen määrä olisi vahvistettava ylimääräisessä varallisuusverotuksessa erikseen. Tulkinnan olisikin omaksuttava tämä käsitys, ellei laeissa olisi toisesta periaatteesta lähteviä säännöksiä; ja niitäkin on. Niinpä sanottujen lakien 10 §:issä säädetään, että veron määrääminen toimitetaan omaisuudesta vuodelta 1941, 1942 tai 1943 tulo- ja omaisuusverotusta varten annettujen veroilmoitusten ja saman vuoden omaisuutta koskevan verotuksen perusteella. Näistä on siis haettava ylimääräisen varallisuusveron määräämisperuste. Samansuuntainen säännös on tavattavissa ylimääräistä tuloveroa ja I sotalainaa koskevista laeista, ja se on, kuten jo edellä on saatettu todeta, ilmaisu liitännäisveroperiaatteesta. Ylimääräiseen varallisuusveroon ulotettuna säännös puhuu vastoin 3 §:iä ja siis osoittaisi, että kyseessä onkin liitännäisvero. Samojen lakien 13 §:issä taas asetetaan verolautakunnan tehtäväksi, jos tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistetun omaisuuden määrää muutoksenhakuinstanssin lainvoimaisella päätöksellä on muutettu tai jälkiverotuksessa korotettu, vastaavasti oikaista ylimääräistä varallisuusveroa, mihin oikaisuun verolautakunnan on

ryhdyttävä ex officio. Säännöksen ehdottomana edellytyksenä taas on, että ylimääräisen varallisuusveron objekti on kytketty tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettuun varojen määrään eli että vero on liitännäisvero. Kosketellut kolme lainsäännöstä ovat täten toistensa kanssa ristiriidassa. Ohjattaessa laintulkintaa vastakkaisten periaatteiden ristiaallokossa on aihetta kysyä, mitä periaatetta lainsäätäjä on tarkoittanut. Antaessaan eduskunnalle vuosina 1943 ja 1944 esitykset ylimääräistä varallisuusveroa koskeviksi laeiksi hallitus lausui perusteluissaan, edellisessä: »vero olisi edelleen yksi sadalta tulo- ja omaisuusverolain mukaan laissa säädetyin poikkeuksin lasketusta varallisuudesta» ja vuonna 1944 annetussa esityksessä vielä selvemmin: »Perusteena olisi viimeksi toimitetussa tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettu verovelvollisen reaaliomaisuus». Näistä perusteluista ilmenee ja lain valmistelutöihin osallistuneet ovat antaneet tietää, että tarkoituksena on ollut sitoa ylimääräisen varallisuusveron objekti tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettuun varojen määrään. Tulkitessaan ylimääräisen varallisuusveron luonnetta KHO on päätynyt tälle kannalle.

Käytännössä on siis päädytty omaksumaan se kanta, että ylimääräinen varallisuusvero on liitännäisvero.[11] Ei kuitenkaan poikkeuksettomasti. Velvollisia tätä veroa suorittamaan ovat, kuten edellä on selostettu, kaikki ne, jotka tulo- ja omaisuusverolain mukaan ovat in abstracto velvollisia suorittamaan veroa omaisuuden perusteella, siis sellaisetkin, joille ei ole määrätty omaisuusveroa in concreto. Verovelvolliselta, jonka brutto-omaisuus on 100.000 markkaa suurempi, mutta netto-omaisuus jää tämän rajan alapuolelle, ei mene omaisuusveroa. Hän on kuitenkin velvollinen suorittamaan ylimääräistä varallisuusveroa, ja kun tässä verossa velkoja ja velvoituksia ei ole lupa vähentää lainkaan tai, kuten vuosilta 1942 ja 1943 pantavassa verossa, enintään 100.000 markan määrään asti, tätä veroa on menevä, mikäli verovelvollisen veronalainen kokonaisvarallisuus nousee ainakin 100.000 markkaan. On näin ollen joukko henkilöitä ja yhteisöjä, jotka ovat subjektiivisesti velvollisia ylimääräistä varallisuusveroa

[11] Esim. *KHO* 12/6 44 taltio N:o 1500.

suorittamaan ja joiden verotettava kokonaisomaisuus kyllä nousee 100.000 markkaan tai sitä suuremmaksi, mutta joille ei ole määrätty omaisuusveroa sen vuoksi, että netto-omaisuus on jäänyt alle verotettavan minimin. Miten on tällaisten verovelvollisten osalta ylimääräisen varallisuusveron objekti vahvistettava? Laeissa, jotta ne olisivat olleet aukottomia, olisi vero-objektia koskevissa säännöksissä ollut otettava huomioon erikseen ne ylimääräisen varallisuusveron subjektit, joille on pantu veroa omaisuuden perusteella ja joihin nähden liitännäisverotus voi tulla kyseeseen, sekä erikseen muut verosubjektit. Tulkinnalla on lainsäännösten epäselvyydestä päästy antamalla verolautakunnan tehtäväksi tulo- ja omaisuusverolain säännösten mukaan määrätä ylimääräistä varallisuusveroa varten sellaisten verosubjektien varat, joitten verotettavaa omaisuutta ei ole tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettu.[12] Verolautakunnalla on ylimääräistä varallisuusveroa koskevien lakien 10 § 2 mom:n mukaan valta verovelvolliselta, joka ei ole antanut veroilmoitusta tai on antanut sen puutteellisena, vaatia uusi tai täydentävä veroilmoitus. Nyt kyseelliseltä osalta ylimääräinen varallisuusverotus siis muodostuu itsenäiseksi. Ylimääräisen varallisuusveron objektina on näin ollen verovelvollisen brutto-omaisuus laissa nimenomaan mainituin poikkeuksin senmääräisenä kuin se on tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettu (liitännäisverotus) tai, ellei häntä ole omaisuudesta verotettu, verolautakunnan erikseen vahvistama varojen määrä (itsenäinen verotus).

Mikäli ylimääräinen varallisuusverotus on toimitettu itsenäisesti, voidaan siitä valitettaessa hakea ja saada oikaisua myös verotettavan omaisuuden määrään. Jos ylimääräinen varallisuusverotus taas on toimitettu liitännäisverotuksena ja siis pohjautunut tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettuun omaisuuden määrään, ei muutoksenhaulla, joka tehdään ylimääräisestä varallisuusverosta, voida saada omaisuuden arviota muutetuksi; valitus saattaa kohdistua vain siihen, onko tulo- ja omaisuusverotusasiakirjoista perusteeksi otettu summa oikea, onko otettu huomioon ne vähennykset, jotka ylimääräistä

[12] *KHO* 16/12 43 taltio N:o 4108 ja 12/7 44 taltio N:o 1635.

varallisusveroa koskevissa laeissa säädetään, ja onko vero laskettu oikein. Verotetulla saattaa monesti olla aihetta tuntea joutuvansa kärsimään tällaisesta valitusoikeuden supistumisesta. Sota-aikana kaksinkertaistetunkaan omaisuusveron paino ei ehkä tunnu niin raskaalta, että verotettu katsoisi maksavan vaivaa ryhtyä valittamalla vaatimaan vahvistettujen omaisuusarvojen alentamista. Mutta sen jälkeen kuin samat korkeat arvot tulevat olemaan ylimääräisen varallisuusveronkin määräämisperusteena ja verovelvollinen joutuu suorittamaan niistä tätä veroa omaisuusveroon verrattuna paljon suuremman prosentin mukaan, hänellä ei enää ole mahdollisuutta valitusteitse saada sanottuihin arvoihin korjausta. Syyllä hän silloin katsoo jäävänsä etujensa turvaamiseksi tarpeellisia oikeuskeinoja vaille.

Milloin tulo- ja omaisuusverotuksesta tehty valitus johtaa siihen, että verotettavan omaisuuden määrää alennetaan tai korotetaan tai milloin sitä jälkiverotuksessa korotetaan, saattaa tästä seikasta aiheutua muutos sellaiseen ylimääräiseen varallisuusveroon, joka on syntynyt liitännäisverotuksena. Kaikki verotettavan omaisuuden muutokset eivät kuitenkaan vaikuta ylimääräiseen varallisuusveroon, vaikka se olisi liitännäisveron luontoinenkin. Jos näet muutos verotettavassa omaisuudessa kohdistuu sellaisiin eriin kuin saataviin, pankkisijoituksiin, Suomen markan määräisiin obligaatioihin ja eräissä tapauksissa velkoihin eli siis eriin, jotka jäävät ylimääräisen varallisuusveron objektin ulkopuolelle, muutos ei horjuta ylimääräistä varallisuusverotusta. Mutta muutoksenhakuinstanssin päätöksellä tai jälkiverotuksella verotettavaan omaisuuteen muissa kohdissa aikaansaatu muutos useimmiten ulottaa vaikutuksensa myös ylimääräisen varallisuusveron objektiin. Oikaisu viimeksimainittuun veroon on haettavissa samanlaisia oikeuskeinoja[13] käyttämällä kuin vastaavanlaisissa tapauksissa ylimääräiseen tuloveroonkin, joita oikeuskeinoja edellä on käsitelty.

Äskensanottu soveltuu varauksitta siihen tapaukseen, että verovelvollinen, jolle on määrätty tulo- ja omaisuusverotuksessa omaisuus-

[13] *KHO* 16/8 44 taltio N:ot 1718—1720; 10/11 44 taltio N:o 2357.

veroa ja siinä vahvistetun omaisuuden perusteella, siis liitännäisverotuksin, ylimääräistä varallisuusveroa, saa valittamalla omaisuusverotuksen kokonaan poistetuksi. Toisin on asian laita, jos verovelvollisen verotettava omaisuus, joka verolautakunnan arvion mukaan ei ole noussut vähimpään verotettavaan määrään, tulo- ja omaisuusverotuksessa valtion puolesta tehdyn valituksen johdosta ylemmän viranomaisen päätöksellä korotetaan verotettavaan määrään. Mikäli verovelvolliselle tällöin on sitä ennen ehditty panna ylimääräistä varallisuusveroa, on se tapahtunut erillisin verotuksin, jossa veron objekti on vahvistettu itsenäisesti. Sellaiseen objektiin on saanut hakea muutosta valittamalla ylimääräisestä varallisuusverosta, eikä se muutos, joka valittamalla samalta vuodelta toimitetusta tulo- ja omaisuusverotuksesta ehkä on saatu verotettavan omaisuuden määrään, taas vaikuta ylimääräiseen varallisuusverotukseen, koska kumpikin verotus on toimitettu itsenäisesti toisistaan riippumatta.

Kun ylimääräinen varallisuusvero on määrättävä aikaisemman omaisuusverotuksen perusteella, tapahtuu maksuunpano vähentämällä omaisuusverotuksessa vahvistetusta brutto-omaisuuden määrästä pankkisijoitukset, saatavat ja Suomen markan määräiset obligaatiot sekä, jos on kysymyksessä verotus vuodelta 1942 tai 1943, velat enintään 100.000 markan määrään asti. Kaikki vähennettäviksi tulevat erät on otettava senmääräisinä kuin ne on vahvistettu tulo- ja omaisuusverotuksessa, eikä esim. siinä huomioon ottamatonta velkaa voida vähennykseksi hyväksyä.[14] — Mikäli ylimääräinen varallisuusverotus tapahtuu itsenäisenä verotuksena, määrätään ja arvioidaan verotettavat varat kuten omaisuusverotuksessa.

Ylimääräistä metsäveroa suoritetaan siitä annettujen lakien 3 §:ien mukaan »siitä tulosta, joka verovelvollisella on ollut metsämaan vuoden 1941 (1942) puhtaasta tuotosta määrättynä tulo- ja omaisuusverosta annetun lain 10 § 2 kohdan mukaan». Lakien 9 §:issä määrätään verotus toimitettavaksi tulo- ja omaisuusverotusta varten tuloista annettujen veroilmoitusten ja tuloja koskevan verotuksen perusteella. Tämä säännös samoin kuin 13 §:ien sään-

[14] *KHO* 25/9 44 taltio N:o 1964 ja 16/10 44 taltio N:o 2098.

nös siitä, että jos tulo- ja omaisuusverotuksessa metsämaan puhtaasta tuotosta verotetun tulon määrää on valituksen johdosta korotettu tai alennettu taikka jos näistä tuloista toimitetaan jälkiverotus, verolautakunnan on tehtävä vastaava oikaisu ylimääräiseen metsäverotukseen, tavataan samanlaisina tai mutatis mutandis edellä puheena olleita liitännäisveroja säännöstelevistä laeista. Lienee siis melko ilmeistä, että ylimääräinen metsävero on tarkoitettu liitännäisveroksi.[15] Tätä käsitystä varmentaa vielä hallituksen eduskunnalle vuoden 1942 valtiopäivillä antaman esityksen perustelu, jossa sanotaan: »Hallitus ehdottaa sen vuoksi, että metsätuloista kannettaisiin lisäveroa 20 sadalta metsämaan puhtaasta tuotosta sellaisena kuin se on laskettu tulo- ja omaisuusverotuksessa vuodelta 1941». Ylimääräistä metsäveroa määrättäessä ei oteta huomioon tulon vähennyksiä, vaan veron perusteena on tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettu metsämaan puhdas tuotto sellaisenaan. Jonkin verran epäselvyyttä saattaa kätkeytyä 3 §:ien sanoihin »tulo- ja omaisuusverosta annetun lain 10 § 2 kohdan mukaan», sillä tämän sanonnan voi tulkita merkitsevän myös sitä, että ylimääräistä metsäveroa määrättäessä olisi otettava harkittavaksi, onko metsämaan puhdas tuotto tullut tulo- ja omaisuusverotuksessa määrätyksi lain mukaan, siis oikeitten pinta-alojen perusteella, oikeitten tuottoperusteitten mukaan ja oikein laskutoimituksin. Tätäkään poikkeusta ylimääräisen metsäveron liitännäisveron luonteesta ei lainsäätäjä kuitenkaan ole tarkoittanut, kuten ilmenee edellä siteeratusta hallituksen perustelustakin.

Ylimääräisen metsäveron osalta esiintyy lainsäädännössä samanlainen aukko kuin ylimääräisessä varallisuusverossakin. Kaikki ne, jotka tulo- ja omaisuusverolain säännösten mukaan ovat velvollisia suorittamaan veroa tulon perusteella, ovat myös velvollisia suorittamaan ylimääräistä metsäveroa ja, huomautettakoon, siinäkin tapauksessa, että verovelvollisen metsämaan tuottoa ei ole tulo- ja

[15] Esim. *KHO* 15/6 44 taltio N:o 1530. *KHO* 5/7 43 taltio N:o 2259: Ylimääräinen metsävero laskettiin tulo- ja omaisuusverotuksessa vuodelta 1941 vahvistetun metsämaan puhtaan tuoton perusteella, vaikka näytettiin, että siihen sisältyi saman metsämaan tulo kahdesti.

omaisuusverotuksessa vahvistettu. Mistä lasketaan silloin 20 prosenttia ylimääräiseksi metsäveroksi? Kun laista turhaan etsii vastausta kysymykseen, on käytännössä ollut pakko menetellä siten, että verolautakunnalle on uskottu tehtäväksi ylimääräistä metsäveroa varten vahvistaa metsämaan puhdas tuotto, ellei sitä ole vahvistettu tulo- ja omaisuusverotuksessa; ylimääräinen metsäverotus muodostuu tällöin erilliseksi verotukseksi. Jos siis verovelvollisen metsämaan puhdas tuotto on vahvistettu jo tulo- ja omaisuusverotuksessa, tapahtuu ylimääräinen metsäverotus liitännäisverotuksena, muuten itsenäisenä. Ylimääräinen metsävero ja ylimääräinen varallisuusvero ovat tässä suhteessa samankaltaisia; ja se, mitä edellä olen sanonut muutoksenhakemuksesta jälkimmäisen veron suhteen, on sovellettavissa mutatis mutandis ylimääräisen metsäveronkin osalta. Mainittakoon vielä, että, ellei veroilmoitusta tulo- ja omaisuusverotusta varten ole annettu, verolautakunnan puheenjohtaja lakien 9 § 2 mom:ien mukaan saa vaatia sen ylimääräistä metsäveroa varten.

Koska säästöpankit ovat olleet tulo- ja omaisuusverosta vapaita, ei säästöpankkien suoritettava tilapäinen vero, josta säädetään 31/7 42 ja 24/3 43 annetuissa laeissa, voi olla muuta kuin erillinen. Veron subjektina ovat säästöpankit ja objektina säästöpankilla vuonna 1941 tai 1942 ollut tulo ja vuoden päättyessä ollut omaisuus, jotka molemmat on määrättävä tulo- ja omaisuusverolain säännösten mukaan.

Tulon ja omaisuuden perusteella kannettavan I sotalainan objektina oli tulo- ja omaisuusverotuksessa vuodelta 1942 vahvistettu tulo ja omaisuus; se oli luonteeltaan riidattomasti liitännäinen. Hallituksen esitys II sotalainaa koskevaksi laiksi rakentui samalle periaatteelliselle pohjalle ja esitystä perusteltiin mm. seuraavasti: »Tämä II sotalaina voitaisiin kantaa pääasiallisesti entisin perustein eli siis tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistetun tulon ja omaisuuden perusteella.» Asiaa eduskunnassa käsiteltäessä valtiovarainvaliokunta kuitenkin luopui hallituksen ehdottamasta kannasta ja lausui seuraavasti:

»Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan on sotalainaa velvollinen anta-

maan (vain) se, jolle tulo- ja omaisuusverolain nojalla vuoden 1943 tuloista tai omaisuudesta tulo- ja omaisuusverotuksessa on määrätty tai myöhemmin määrätään veroa. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa taas säädetään, että sotalaina on määrättävä tulo- ja omaisuusverotuksessa lainanantajan vuoden 1943 verotettavaksi tuloksi ja omaisuudeksi vahvistetun määrän perusteella, kuitenkin lisäämällä omaisuuden määrään, mitä tulo- ja omaisuusverolain 38 §:n 2 momentin nojalla on ehkä hänen veronalaisesta omaisuudestaan vähennetty.

Mainittujen säännösten välillä olevan ristiriidan poistamiseksi valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 2 §:ää muutettavaksi siten, että lainavelvollisuutta ei tehtäisi riippuvaksi siitä, onko asianomaiselle vuodelta 1943 todella määrätty veroa, vaan että lainavelvollisen käsite sanotussa lainkohdassa määriteltäisiin vain niin, että lainavelvollisia tulisivat olemaan samat henkilöt, jotka tulo- ja omaisuusverolain säännösten mukaan ovat velvollisia suorittamaan veroa tulon tai omaisuuden perusteella.

Myöskin lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin sanontaa valiokunta ehdottaa yleistettäväksi niin, että sotalainan määräämistä ei ehdottomasti kytkettäisi tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettuihin tulon ja omaisuuden määriin, vaan että lainkohdassa tyydyttäisiin, kuten ylimääräisestä varojen perusteella suoritettavasta verosta annetussa lakiehdotuksessa on menetelty, vain lausumaan, että sotalaina on määrättävä sen tulo- ja omaisuusverolain sekä muiden tulo- ja omaisuusverotuksessa noudatettavien säännösten mukaan määrättävän tulon ja omaisuuden perusteella, joka lainanantajalla oli vuonna 1943. Valiokunnan ehdottaman muutoksen tarkoituksena on saattaa lainavelvolliset valitusoikeutensa laajuuteen nähden samaan asemaan kuin ylimääräisen varallisuusveron suorittajat ja siten poistaa tähänastisessa lainsäädännössä mainittujen henkilöryhmien välillä vallinnut epäsuhde.»

Eräät kohdat edellä jäljennetyssä mietinnössä ovat omansa nostattamaan vastaväitteitä. Ensinnäkin kysyy ihmetellen, mitä ristiriitaa on hallituksen esityksen 2 §:n ja 3 § 1 mom:n välillä, joista

edellisessä säädetään lainan subjektista ja jälkimmäisessä lainan objektista; ainakin minun mielestäni nuo ehdotetut säännökset ovat toisiinsa nähden sopusoinnussa. Viittaus ylimääräiseen varallisuusveroon ja sen subjektien laajaan valitusoikeuteen taas osuu harhaan, sillä tuo verohan on, kuten edellä on selostettu, useimmissa tapauksissa liitännäisvero, eikä verotetuilla silloin ole sen laajempaa valtaa valittaa kuin esim. I sotalainan antajilla.

Valtiovarainvaliokunnan mietinnöstä käy joka tapauksessa ilmi, että valiokunta on tahtonut hylätä sen hallituksen esittämän kannan, että II sotalaina kytkeytyisi tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettuun tuloon ja omaisuuteen, sekä korjata lakiehdotuksen niin, että II sotalaina olisi, päinvastoin kuin I sotalaina, riippumaton tulo- ja omaisuusverotuksesta. Tämähän tietäisi, että lainanantovelvollisten tulo ja omaisuus vuodelta 1943 olisi II sotalainaa varten erikseen vahvistettava. Päämääräänsä valiokunta ei ollut tullut vieneeksi johdonmukaisesti perille. Valiokunnan voimassa olevan lain 3 § 1 mom:lle antaman, ylimääräisestä varallisuusverosta annettujen lakien 3 §:istä melko tarkasti jäljennetyn sanamuodon mukaan olisi II sotalainan perusteiksi pantavat tulo ja omaisuus kylläkin erikseen määrättävä ja arvioitava. Mutta aivan vastakkaisesta periaatteesta lähtevät taas 7 ja 15 §. Edellisen mukaan sotalaina määrätään vuodelta 1943 annettujen tulo- ja omaisuusveroilmoitusten ja saman vuoden tuloa ja omaisuutta koskevan verotuksen perusteella, mikä säännös sitoo II sotalainan tulo- ja omaisuusverotukseen niin kiinteästi, että sotalainaa ei määrätä erikseen vahvistettavan, vaan tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistetun tulon ja omaisuuden perusteella. Lain 15 §:ssä taas säädetään, että jos tulo- ja omaisuusverotuksessa huomioon otetun tulon tai omaisuuden määrää on tarkastuslautakunnan lainvoiman saaneella tai KHO:n päätöksellä alennettu, verolautakunnan on tehtävä tarpeellinen oikaisu määrättyyn lainamäärään. Sotalainan suuruus edellytetään siis lainkohdassa niin riippuvaiseksi tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistetusta tulosta ja omaisuudesta, että niihin valituksin aikaansaatu muutos vaatii oikaisun myös lainan määrään, mikä oikaisu verolautakunnan on tehtävä

ex officio. Mainitut II sotalainan objektista voimassa olevassa laissa annetut säännökset ovat peilikuvan tavoin samanlaisia kuin ylimääräistä varallisuusveroa koskevista laeistakin tavattavat ja siten yhtäläisesti kuin nekin ristiriidassa toistensa kanssa. Ylimääräisen varallisuusveron osalta on noitten säännösten tulkittu tarkoittavan liitännäisveroa. Tuskinpa niistä II sotalainan osalta voidaan saada irti vastakkaista periaatetta, vaan II sotalaina täytynee käsittää samassa määrin liitännäiseksi kuin ylimääräinen varallisuusverokin.

Kun II sotalaina on määrätty lainanantajan tuloksi ja omaisuudeksi vuodelta 1943 tulo- ja omaisuusverotuksessa vahvistettujen tulon ja omaisuuden perusteella, ei valituksella, joka tehdään sotalainasta, enää voida saada muutosta noihin tulon ja omaisuuden määriin. Koska II sotalainan subjekteja ovat eräin poikkeuksin kaikki ne, jotka ovat velvolliset suorittamaan veroa tulon tai omaisuuden perusteella, ovat lainanantovelvollisia nekin, joita syystä tai toisesta ei ole tulo- ja omaisuusverotuksessa vuodelta 1943 verotettu. Laissa ei määrätä, millä tavoin sotalaina tällaisille lainanantovelvollisille on määrättävä, jonka vuoksi lakiin täten jäänyt puutteellisuus on korjattava samaten kuin ylimääräisen varallisuusveron ja metsäveron osalta eli siten, että verolautakunnan tehtäväksi annetaan erikseen vahvistaa mainittujen lainasubjektien tulo ja omaisuus, joista heidän on lainaa annettava. Valituksella, joka tehdään sotalainasta, voidaan tällaisissa tapauksissa hakea ja saada muutosta myös lainan perusteena olleeseen, verolautakunnan nimenomaan II sotalainaa varten vahvistamaan tulon tai omaisuuden määrään.

Suhdanneverolakien säännökset on todettu epäselviksi erityisesti verotusperusteen osalta. Ne eivät anna riidatonta vastausta kysymykseen, onko kyseessä liitännäisvero vai erillisvero eli siis onko suhdanneverotusta toimitettaessa perusteeksi otettava tulo- ja omaisuusverotuksessa samalta vuodelta vahvistettu tulo vai onko objektina oleva tulo suhdanneverotuksessa erikseen vahvistettava. Suhdanneverotuksen alaista tuloa on kiinteän tai irtaimen omaisuuden luovutuksesta verovuonna saatu tulo, vuosilta 1939, 1940 ja 1941 koko-

naisuudessaan sekä vuosilta 1942 ja 1943 määräprosentti siitä, sekä määrätynlaisista muista tuloista se osa, jolla nuo tulot sellaisinaan tai vuosilta 1941, 1942 ja 1943 tietyllä tavalla vähennettyinä tai lisättyinä ylittävät verovelvollisen vuosina 1936, 1937 ja 1938 eli vertailuvuosina saamien samanlaatuisten tulojen perusteella laskettavan säännönmukaisen tulon. Yksimielisiä oltaneen siitä, että vertailuvuosilta kysymykseen tulevat tulot otetaan säännönmukaista tuloa laskettaessa huomioon sellaisina kuin ne on tulo- ja omaisuusverotuksissa noilta vuosilta vahvistettu. Olisikin ollut epäkäytännöllistä panna verolautakunnat monien vuosien päästä uudelleen vahvistamaan, mitä mainitunlaisia tuloja verovelvollisella on vertailuvuosina ollut. 15/12 39 ja 13/12 40 annetuissa suhdanneverolaeissa käytetään aivan samoja sanontoja puhuttaessa verovuoden ja vertailuvuosien tulosta. Sanonnat »tulo- ja omaisuusverosta annetun lain säännösten mukaan laskettu verovuoden verotettava tulo» ja samojen »säännösten mukaan määrätty» myyntivoitto verrattuina määrättävään säännönmukaiseen tuloon (lakien 2 §:issä) eivät voi sisältää muuta kuin että verovuoden tulot yhtäläisesti kuin vertailuvuosienkin on suhdanneverotuksessa otettava sellaisina kuin ne on määrätty, laskettu tulo- ja omaisuusverotuksessa, mutta että verolautakunnan asiana on laskea tai määrätä säännönmukainen tulo, jollaisen käsitteen vasta suhdanneverolait ovat luoneet. Tämä tulkinta vastaa myös ensimmäisten suhdanneverolakien laatijan tarkoitusta; hän oli tahtonut tehdä liitännäisveron. KHO on kuitenkin omaksunut päinvastaisen kannan, katsoen suhdanneverotuksen itsenäiseksi verotukseksi, mikäli tulee verovuoden tuloihin.[10] Myöhemmissä suhdanneverolaeissa, siis 30/12 41, 30/12 42 ja 21/1 44 annetuissa, ovat lainlaatijat pyrkineetkin muodostamaan suhdanneverotuksesta KHO:n tulkinnan mukaisen verotuksen ja sitä silmällä pitäen korjanneet lain sanontoja puhumalla laskettavasta, määrättävästä, vahvistettavasta verovuoden verotettavasta tulosta, joka sanonta osoittaakin, että verolautakunnan on suhdanneveron objektina oleva tulo erikseen määrättävä. Sanontoja

[10] *Rekola*, Lakimies 1942 s. 274.

korjattaessa mentiin niinkin pitkälle, että 30/12 41 ja 30/12 42 päivättyjen lakien 4 §:issä puhutaan tulo- ja omaisuusverolain säännösten mukaan l a s k e t t a v i s t a vertailuvuosien tuloista, vaikka tarkoituksena ei suinkaan ollut säätää, että verolautakunnan olisi myös vertailuvuosien tulot uudestaan arvioitava. Viimeisimmässä eli 21/1 44 annetussa laissa on tämä erehdys tullut oikaistuksi palauttamalla laskea-sanan aikamuoto ennalleen.

Kaikkien ylimääräistä tuloveroa, ylimääräistä varallisuusveroa ja ylimääräistä metsäveroa koskevien lakien 12 tai 13 §:ssä on verolautakunnalle varattu oikeus jälkiverotuksen toimittamiseen. Jos verovelvolliselle ilman hänen omaa syytänsä on jäänyt panematta säädetty vero tai osa siitä, saadaan oikaisu tehdä viimeistään toisen lähinnä seuraavan tulo- ja omaisuusverotuksen yhteydessä eli siis viimeistään toisena vuonna verotusvuoden jälkeen. Milloin verovelvollinen taas on laiminlyönyt veroilmoituksen antamisen tai antanut puutteellisen tai väärän veroilmoituksen tahi muun tiedon tai asiakirjan ja hänelle siitä syystä ei ole pantu ylimääräistä veroa ollenkaan tai ei ainakaan täyteen määrään, on jälkiverotus lainsäännösten mukaan toimitettava tulo- ja omaisuusverotuksessa viimeistään vuonna 1948, jos on kysymys verosta vuodelta 1941, viimeistään vuonna 1949, jos on kysymys verosta vuodelta 1942, ja viimeistään vuonna 1950, jos on kysymys verosta vuodelta 1943.

Mitä tulee ylimääräisen veron jälkiverotuksen edellytyksiin, palautettakoon mieleen, että se oikaisu liitännäisveron luontoiseen ylimääräiseen veroon, joka johtuu sen ja tulo- ja omaisuusveron yhteisen objektin suurenemisesta muutoksenhakuviranomaisen päätöksen tai tulo- ja omaisuusveron jälkiverotuksen johdosta, on toimitettava ylimääräisiä veroja koskevien lakien 12 tai 13 §:n 1 momenttien mukaan, eikä tälle oikaisulle ole asetettu määräaikaa. Oikaisusta, joka ei ole varsinaista jälkiverotusta, on jo edellä ollut puhe. Liitännäisveroon nähden ei näin muodoin jälkiverotus voi tulla kysymykseen sillä perusteella, että liitännäisveron ja tulo- ja omaisuusveron yhteinen objekti on viranomaisen päätöksellä jäljestäpäin muuttunut, vaan rajoittuvat liitännäisveron jälkiverottamisen mah-

dollisuudet itse liitännäisverotuksessa tapahtuneisiin virheisiin ja erehdyksiin. Esim. jos verolautakunta on tehnyt ylimääräisen tuloveron laskemisessa virheen, ottanut sen määräämisperusteeksi väärän summan tuloverotuksesta tai erehdyksestä jättänyt jonkun verottamatta, on lautakunnalla valta oikaista verotus viimeistään toisessa tulo- ja omaisuusverotuksessa verotusvuoden jälkeen.

Edellä esitetystä seuraa, että ylimääräisen veron sellainen jälkiverotus, jonka edellytyksenä on veroilmoituksen antamisen laiminlyönti tai ilmoitusvelvollisuuden puutteellinen tai väärä täyttäminen, saattaa tulla kysymykseen liitännäisveron luontoisessa ylimääräisessä verotuksessa vain niissä tapauksissa, joissa verolautakunnan puheenjohtaja on kehoittanut verovelvollista juuri ylimääräistä verotusta varten antamaan veroilmoituksen tai sitä täydentämään. Ylimääräisen tuloveron osalta lienee vaikeata kuvitella sellaisten tapausten esiintyvän. Sen sijaan saattaa jälkiverotus äsken sanotusta syystä tulla kysymykseen ylimääräiseen varallisuusveroon ja ylimääräiseen metsäveroon nähden, mikäli nämä toimitetaan liitännäisverotuksin, ja eritoten silloin, kun ne tapahtuvat itsenäisesti, tulo- ja omaisuusverotuksesta riippumattomasti.

Sotalainan sijasta on lainanantovelvollisen eräissä tapauksissa suoritettava sakkomaksua. Edellytyksenä siihen on I sotalainaa koskevan lain 15 §:n mukaan, että lainanantovelvolliselle ei ole määrätty sotalainaa tai se on määrätty liian pieneksi sen johdosta, että hän on laiminlyönyt veroilmoituksen antamisen tai antanut sen, muun tiedon tai asiakirjan puutteellisena tai vääränä ja siitä syystä jäänyt tulo- ja omaisuusverotuksessa verottamatta kokonaan tai osaksi. Vaikkakaan säännös ei ole saanut riittävän selvää asua, lienee se kuitenkin tulkittava siten, että sakkomaksun määräämisen edellytyksenä on, että lainanantovelvolliselle on sitä ennen pantu jälkiverotuksin lisää tulo- ja omaisuusveroa ja että sakkomaksun määräämisperusteina ovat jälkiverotuksessa vahvistetut tulon ja omaisuuden määrät sellaisinaan tai vuodelta 1942 toimitetussa varsinaisessa verotuksessa vahvistetuilla määrillä vähennettyinä. Hallituksen esityksessä II sotalainaa koskevaksi laiksi olivat sakkomak-

sun edellytykset yhdenmukaiset edellä puheena olleitten kanssa, mutta valtiovarainvaliokunta, joka halusi muodostaa II sotalainasta objektinsa puolesta itsenäisen, korjasi samaan tarkoitukseensa vedoten lain 14 §:n siihen muotoon, missä se nyt on. Sakkomaksua määrätään sen mukaan lainanantajalle, jos laina sen johdosta, että hän on antanut tulo- ja omaisuusverotusta varten puutteellisen, erehdyttävän tai väärän veroilmoituksen tahi muun tiedon tai asiakirjan (edellytyksissä ei mainita veroilmoituksen antamisen kokonaan laiminlyöntiä), on jäänyt määräämättä tai tullut määrätyksi liian pieneksi. Onko sakkomaksun määrääminen käsitettävä tämän säännöksen mukaan itsenäiseksi, tulo- ja omaisuusveron jälkiverotuksesta riippumattomaksi toimitukseksi, jolloin verolautakunnan sakkomaksua määrätessään olisi todettava, että lainanantovelvollinen on täyttänyt ilmoittamisvelvollisuutensa lainkohdassa mainitulla tavalla virheellisesti, ja vahvistettava sakkomaksun perusteeksi tulevat tulon ja omaisuuden määrät? Laista ei tavata säännöksiä, jotka kieltäisivät vastaamasta kysymykseen myöntävästi. Sakkomaksun määrääminen voidaan siten tulkita itsenäiseksi toimitukseksi, kuten valtiovarainvaliokunta on tarkoittanut, sen seikan estämättä, että II sotalaina vastoin valiokunnan tarkoitusta tulkitaan liitännäiseksi.

Ilmari Caselius

Asunto-osakeyhtiön käsitteestä

I.

Suomen oikeudessa on luotu omintakeinen osakeyhtiötyyppi, jolla ei ole vastinetta muiden maiden osakeyhtiölainsäädännössä. Sittenkun ajatus asunto-osuuskunnasta oli käytännöllisesti katsoen ajautunut karille pääasiassa puutteellisen lainsäädännön vuoksi, eikä asuntoyhdistyksestäkään tullut mitään sen johdosta, että meillä ei ollut sen edellytyksiä, lakia taloudellisista yhdistyksistä, lähdettiin lainsäädännössämme kokonaan uusille urille. Alettiin nimittäin kehittää osakeyhtiölainsäädäntöä jo syntyneen käytännön perusteella. Helmikuun 5 päivänä 1926 annettiin asunto-osakeyhtiöistä laki (AOYL), joka lopullisesti toi oikeuteemme sen asunto-osakeyhtiömuodon, mikä käytännössä on levinnyt varsin laajalle. Uuden yhtiömuodon leviämistä eräät verohelpotukset tosin ovat osaltaan edistäneet, mutta joka tapauksessa tässä meitä kohtaa elinvoimainen säännöstö, jolla on omat muista osakeyhtiöistä poikkeavat säännöksensä. On sen vuoksi luonnollista, että näitä pyritään kehittämään edelleen.

Tärkeänä kysymyksenä, jota voidaan pitää luonteeltaan peruskysymyksenä, on asunto-osakeyhtiön ja muun osakeyhtiön välinen rajankäynti. Kiinteiden rajojen vetäminen eri yhtiömuotojen välille on sitä tärkeämpää, mitä huomattavampia taloudellisia ja oikeudellisia seuraamuksia liittyy kumpaankin yhtiötyyppiin. Vielä suuremman merkityksen tämä kysymys saa, jos luodaan niiden lisäksi uusi

asunto-osakeyhtiömuoto, yleishyödyllinen asunto-osakeyhtiö, joka verotuksessa ja lainoituksessa saa erikoisaseman.

AOYL 1 §:n mukaan asunto-osakeyhtiönä pidetään osakeyhtiötä, jonka tarkoituksena on omistaa ja hallita rakennusta, missä huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta enin osa on varattu osakkeenomistajille asuntohuoneistoiksi, ja jonka yhtiön jokainen osake, yksin tai yhdessä toisten osakkeiden kanssa, tuottaa oikeuden hallita määrättyä rakennuksessa olevaa asunto- tai liikehuoneistoa. Tässä määritelmässä ei mainita, että toiminimen tulee ilmaista yhtiön luonne asunto-osakeyhtiönä, ts. että toiminimessä tulee olla nimitys asunto-osakeyhtiö. Vaatimus tästä on kuitenkin lain 3 §:ssä, jossa tämän lisäksi esitetään muitakin tälle yhtiötyypille luonteenomaisia seikkoja (ks. eritt. 5 kohtaa). KaupparekisteriA:n 10 §:n 4 mom:ssa velvoitetaan ilmaisemaan toiminimessä yhtiön luonne: »Jos yhtiö on asunto-osakeyhtiö, on tämä ominaisuus ilmaistava. Älköön muun yhtiön toiminimeen pantako mitään, joka osoittaisi sen olevan asunto-osakeyhtiö.»

Viimeksi mainittua säännöstä lienee tulkittava siten, että niin yhtiöjärjestykselle vahvistusta myönnettäessä kuin yhtiötä kaupparekisteriin merkittäessäkin on ex officio harkittava, onko yhtiö materiaalisesti katsoen asunto-osakeyhtiö. Jos niin on asian laita, on tämä ominaisuus ilmaistava toiminimessä. Asunto-osakeyhtiötä ei siten ole lupa salakuljettaa kaupparekisteriin muuna yhtiönä, eikä myöskään päinvastoin. Mutta jos viranomainen olisi harkinnut asian väärin, on kysymys ratkaistu lopullisesti.

Jos sellainen osakeyhtiö, jonka yhtiöjärjestys täyttää AOYL:n vaatimukset, on rekisteröity ennen AOYL:n voimaantulemista, siis ennen 1. 3. 1926, on lain 10—24 §:n säännöksiä siihen sovellettava, mutta jos osakeyhtiö on rekisteröity muuna osakeyhtiönä sanotun päivän jälkeen, on vain AOYL:n analoginen soveltaminen mahdollinen. Kuinka pitkälle tässä saatetaan mennä, on tulkintakysymys, mutta sangen epäiltävää on, voitaisiinko esim. lain 16 ja 19 §:ää soveltaa näihin osakeyhtiöihin. Voi siis joskus käydä siten, että ero kahden samanlaisen yhtiön välillä syntyy pelkästään muodolli-

sella perusteella, nimittäin sen nojalla, onko nimitys asunto-osakeyhtiö otettu toiminimeen.

Kun toiminimelle annetaan näin ratkaiseva merkitys, voitaneen päinvastoin väittää, että asunto-osakeyhtiön rakennuksessa vastoin yhtiöjärjestystä toimeenpantu tosiasiallinen muutos, esim. asuntohuoneiston muuttaminen liikehuoneistoksi, ei vie asunto-osakeyhtiöltä pois sen erikoisluonnetta, vaikka tämän muutoksen johdosta huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta enin osa ei enää olisikaan varattu osakkeenomistajille asuinhuoneistoiksi. Näin ollen yhtiö voi pysyä muodollisesti asunto-osakeyhtiönä, vaikka sen omistama rakennus sisältäisikin yksinomaan liikehuoneistoja.

Samanlaisia kvasiasunto-osakeyhtiöitä ovat yhtiöt, joissa kaikki parhaat ja tuottoisimmat huoneistot ovat yhtiön omistamia liikehuoneistoja. Myöskään ns. yhdenmiehen asunto-osakeyhtiöt eivät vastaa lainsäätäjän mielikuvaa asunto-osakeyhtiöistä, vaikka ne muodollisesti ovatkin sellaisia. Vieläpä voidaan sanoa, että valtava enemmistö viime vuosien rakennusten tuottajista on yksinäisiä yksityisyrittäjiä, jotka ovat valinneet tämän yhtiömuodon itselleen edullisena. Suuri osa asunto-osakeyhtiöitä purjehtii siten, materiaalisesti katsoen, väärällä lipulla.

Edellisen perusteella voidaan todeta asunto-osakeyhtiön muuttuvan muuksi osakeyhtiöksi vain, jos sen yhtiöjärjestystä muutetaan siten, että tämä nimitys siltä poistetaan. Lain kanta, joka ei anna ratkaisuvaltaa tosiasiallisille, vaan muodollisille perusteille, on kuitenkin kolmannen miehen oikeutta ajatellen turvallinen. Sekä luotonantajalle että yksityiselle osakkeenomistajalle ei niin ollen koidu ikäviä yllätyksiä. Yhtiöjärjestyksen vahvistamista haettaessa kauppa- ja teollisuusministeriö harkitsee siis sitovasti, onko yhtiötä AOYL:n ja erityisesti sen 1 ja 3 §:n mielessä pidettävä asunto-osakeyhtiönä vai tavallisena osakeyhtiönä, jolla ei ole ensinmainitun erikoisluonnetta. Jos yhtiö myönteisen päätöksen johdosta rekisteröidään asunto-osakeyhtiönä, voi tertius tähän luottaa ja toimia sen mukaan. Jos lainsäätäjä olisi ottanut toisen kannan, voisi kysy-

mys joutua aina yhä uudelleen harkittavaksi ja tertiuksen oikeus erilaisesta harkinnasta riippuen vaaranalaiseksi. Lainsäätäjän valinta tuntuu siten myös de lege ferenda oikeaan osuneelta.

II.

Lainsäädännössä tavallisesti rinnastetaan asunto-osakeyhtiöön sellainen kiinteistöyhtiö, josta mainitaan AOYL 25 §:ssä, ts. asuntotarkoitusta varten perustettu osakeyhtiö, joka on rekisteröity ennen AOYL:n voimaan tulemista eli ennen 1. 3. 1926, jos huoneistot yhtiön rakennuksessa yhtiökokouksen päätöksen tai yhtiöjärjestyksen mukaan on varattu osakkeenomistajille niinkuin lain 1 §:ssä sanotaan. Kosketellussa 25 §:ssä rajoitetaan AOYL:n säännösten soveltaminen kuitenkin vain lain 10—24 §:iin — 1—9 §:iä ei siten sovelleta näihin yhtiöihin. Kuitenkin saatetaan yleisen OYL:n periaatteitten nojalla tulla samaan tulokseen; esim. OYL 27 §:n 2 mom:n perusteella voi olla voimassa AOYL 8 §:n säännös, että muutosta, joka koskee osakkeisiin liittyvää hallintaoikeutta, ei saada tehdä yhtiöjärjestykseen, elleivät kaikki osakkeenomistajat kannata päätöstä.

Mainitun 27 §:n 2 mom:n säännöstä on näet johdonmukaisesti tulkittu antamalla osakkeenomistajalle ehdoton oikeus vaatia, ettei häntä yhtiöjärjestystä muuttamalla tai yhtiökokouksen päätöksen nojalla aseteta toiseen asemaan kuin niitä osakkeenomistajia, joilla lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan on samanlainen asema yhtiössä kuin hänellä, tai ettei häneltä saada riistää hänelle yhtiöjärjestyksessä vakuutettua oikeutta. Kenenkään osakkeenomistajan ei toisin sanoen tarvitse sallia, että häntä kohdellaan toisin tavoin kuin muita osakkeenomistajia, ellei tällainen perustu yhtiöjärjestykseen otettuun erityiseen määräykseen.[1] Jos yhtiöjärjestykseen siten on otettu määräys, jonka mukaan osakkeenomistajalla on oikeus määrättyyn

[1] *Cederberg*, Lm 1931 s. 47 ja Osakeyhtiölain määräykset osakkeenomistajien vähemmistön oikeuksien turvaamisesta osakeyhtiössä (1941) s. 10, 16 ss.

KKO sel. 38 v. 1926 on lausuttu, että yhtiökokouksen päätös, vaikka se muodollisesti ei olisikaan vastoin lakia tai yhtiöjärjestystä, ei tosiasiallisesti saa loukata osakkeenomistajan OYL 27 §:n 2 mom:ssa mainittua oikeutta.

huoneistoon, on tällöin kysymyksessä »osuus yhtiön omaisuuteen» OYL 27 §:n 2 mom:n tarkoittamassa mielessä. Tästä johtuen ei osakkeenomistajan oikeutta määrättyyn huoneistoon saada hävittää muuttamalla yhtiöjärjestystä tai purkamalla yhtiö vastoin hänen tahtoansa, vaikka kysymys olisikin sellaisestakin osakeyhtiöstä, josta ei ole AOYL 25 §:ssä mainittu.

AOYL 25 § viittaa lain 1 §:ään. Jotta yhtiöön niin ollen voitaisiin soveltaa AOYL 10—24 §:n säännöksiä, ei yhtiössä saa olla, kuten joskus on laita, sellaisia osakkeita, jotka eivät tuota oikeutta määrättyyn huoneistoon. AOYL 1 § edellyttää nimittäin, että kaikki osakkeet ovat sidottuja määrättyihin huoneistoihin ja että jokainen osake, yksin tai yhdessä toisten osakkeiden kanssa, tuottaa oikeuden hallita määrättyä rakennuksessa olevaa asunto- tai liikehuoneistoa.

Laki koskee vain sellaisia osakeyhtiöitä, jotka on rekisteröity ennen AOYL:n voimaan tulemista, siis ennen 1. 3. 1926. Sen jälkeen rekisteröityjä osakeyhtiöitä laki ei koske, vaan sitä voidaan soveltaa ainoastaan analogisesti. Ratkaisu, onko kiinteistöosakeyhtiö ollut AOYL 25 §:n tarkoittama, on siten ollut tehtävä 1. 3. 1926. Jos yhtiöjärjestyksessä tänä ajankohtana on ollut määräys, että yhtiön jokainen osake tuottaa oikeuden määrättyyn huoneistoon, on yhtiö AOYL 25 §:n tarkoittama aina siihen saakka, kunnes yhtiöjärjestystä asianmukaisin tavoin muutetaan. Toiselta puolen taas ennen 1. 3. 1926 rekisteröity osakeyhtiö, jonka yhtiöjärjestys ei silloin täyttänyt 25 §:n edellytyksiä, voi tulla lain alaiseksi ainoastaan, jos yhtiöjärjetystä sillä tavoin muutetaan, että se täyttää mainitun pykälän sille asettamat vaatimukset. Useinmainitusta 25 §:stä käy sitä paitsi ilmi, että vastaavanlainen yhtiökokouksen päätös ajaa saman asian: yhtiöstä on päätöksen tekemisen johdosta tullut AOYL 25 §:n tarkoittama kiinteistöosakeyhtiö. Tästä havaitaan myös, että yhtiökokouksen kerrotunlaista päätöstä ei voida muuttaa sen osakkeenomistajan suostumuksetta, joka päätöksessä on saanut oikeuden määrättyyn huoneistoon.

III.

AOYL:n 1 §:ää tutkittaessa kiintyy huomio siihen, että lainsäätäjä on määritellessään asunto-osakeyhtiön käsitteen tehnyt ratkaisunsa sen tuntomerkin mukaan, mikä luonne rakennuksessa olevilla huoneistoilla on. Huoneistona lainsäätäjä pitää 1 §:n mukaan ainoastaan rakennuksessa olevia asunto- ja liikehuoneistoja. Sanalla rakennus tarkoitetaan sitä rakennusta, jonka huoneistoihin osakkeet oikeuttavat, eikä sanotun rakennuksen ulkopuolella olevia huonetiloja, kuten varastomakasiinia, autotallia, mankelia ja saunaa, jotka eivät ole huoneistoja. Mutta rakennuksessakin saattaa olla huonetilaa, jota ei ole katsottava huoneistoksi. Tällaista huonetilaa ovat rakennuksen ullakko, kellari, liiteri, autotalli jne. Näillä on säännönmukaisesti liitännäisosan tai tarpeiston (pertinenssin) luonne. Tämä tarpeistoluonne tulee erityisesti näkyviin siinä, ettei niitä vuokrata itsenäisesti, vaan ne seuraavat huoneistoa. On luonnollista, että näistä eduista ja mukavuuksista maksetaan. Juridisesti on väritöntä, maksetaanko niistä pinta-alan vai jonkin muun perusteen mukaan, mutta tavallisinta on, ettei esim. neliömetrihintaa määrättäessä niitä oteta laskuihin. Luonteenomaista on ainoastaan, että tällaiset liitännäisosat sisältyvät samaan vuokrasopimukseen kuin huoneistokin ja viimeksimainittuun kuuluvina.

Jos varasto, kellari, autotalli tms. vuokrataan itsenäisenä, saattaa syntyä epäselvyyttä siitä, onko sitä pidettävä liikehuoneistona, sillä liikehuoneiston ja muun huonetilan välillä on rajatapauksia. Kriteeriona on silloin »huoneiston» käsite, ts. mikäli tällaisen huonetilan pinta-ala on tavanmukaisen, liike-elämässä vallitsevan käsityksen mukaan varasto-, kellari- tai ullakkotilaa, sikäli sitä ei voida pitää huoneistona eikä myös ottaa lukuun laskettaessa AOYL 1 §:n tarkoittamaa lattiapinta-alaa.[2] Harkittaessa voi olla apuna tieto kustan-

[2] Koska Asunto-Oy T:n talonmiehen asuntoa oli pidettävä omaisuudenluovutusverosta annetun lain (OLVL) 8 §:n 3 mom:ssa tarkoitettuna as-oy:n omistaman rakennuksen huoneistona, eikä huoneistojen pinta-alaa voitu laskea yhtiön valituskirjelmässä esitetyin tavoin eli ottamalla lukuun myös kellarin, ullakon ja porraskäytävien pinta-alat, niin ja kun talonmiehen asuinhuoneiston pinta-alan huomioon ottaen, rakennuksen huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta ei 31. 12. 1939

nuksista, jotka on uhrattu rakentamiseen, esim. maanalaisen pankkiholvin rakennuskustannukset nousevat samaan kuin liikehuoneistonkin, jonka vuoksi sitä on pidettävä liikehuoneistona, varsinkin jos yleisöllä on sinne pääsy.

Mikä tahansa huonetila ei siis ole huoneisto, vaan huoneiston käsitteeseen kuuluu tarkoitus ja mahdollisuus pitää sitä asumista tai liikkeenharjoittamista varten rakennettuna kokonaisuutena. Jo sana huoneisto (lokal, våning, Wohnung) osoittaa kysymyksen olevan kokonaisuudesta. Asuinhuoneisto on taloutta, kuten perhettä tai yksityistä henkilöä, varten järjestetty asunto siihen liittyvine mukavuuksineen, mm. ullakkoineen ja kellareineen, jotka kumpikaan eivät tule lukuun laskettaessa huoneistokerroksia. Hotellia on pidettävä liikehuoneistona, kun taas täysihoitola kuulunee edelliseen ryhmään. Samalla tavoin kuin asuinhuoneisto liikehuoneistokin sisältää liikkeen harjoittamiselle kuuluvat mukavuudet, kuten ullakot, kellarit ja autotallit. Rinnastamalla AOYL 1 §:ssä »asuin- *tai* liikehuoneistot» lainsäätäjä on nimenomaan asettanut kummankin huoneistotyypin ullakot, kellarit yms. samaan asemaan, joten väite, että nämä kuuluisivat pertinenssseinä asuntohuoneistoihin, mutta eivät sen sijaan liikehuoneistoihin, on sekä epäloogillinen että AOYL 1 §:n sanonnan vastainen.

---

vähintään 50 % ollut ollut osakkeenomistajien omassa käytössä, valitus hylättiin. KHO 9. 6. 1943 n:o 2038 (plenum 9 > 4. Vähemmistö oli sitä mieltä, ettei talonmiehen asunnon pinta-alaa ollut luettava siihen pinta-alaan, josta 50 % määrättiin). Samoin KHO 9. 6. 1943 n:o 2036 ja 2043. — Edelleen samoin KHO 9. 6. 1943 n:o 2042, jossa lisäksi katsottiin, että yhtiön omassa käytössä olleen huoneiston pinta-ala oli luettava siihen pinta-alaan, joka ei ollut osakkeenomistajain hallussa.

Keskuskeittiöstä saattaa olla epäselvyyttä sikäli, katsotaanko se huoneistoksi. Koko rakennuksen pertinenssinä sitä ei voitane pitää liikehuoneistona. Näin myös KHO: keskuskeittiöön kuuluvaa lattiapinta-alaa ei ollut luettava siihen rakennuksen huoneistojen yhteenlaskettuun lattiapinta-alaan, jota tarkoitetaan OLVL 8 §:n 3 mom:ssa. KHO 9. 6. 1943 n:o 2041, samoin 2039. Äänestys plenumissa.

Huomattava vielä on KHO 9. 6. 1943 n:o 2040: Kun as-oy:n osakkaan huoneistostaan muille vuokraamat kaksi huonetta oli siten erotettu hänen muusta huoneistostaan, että niiden oli katsottava muodostavan erillisen huoneiston, niin näiden huoneiden pinta-alan katsottiin olleen muiden kuin yhtiön osakkeenomistajain hallinnassa. Tämä ratkaisu saattaa kuitenkin herättää epäilyä, vrt. AOYL 6 § 1 mom.

Ks. myös OLVl. 8 § 2 mom. ja v. 1943 Ylim. VarallisuusveroL 7 § 2 mom.

Lainsäätäjä on, kuten aikaisemmasta esityksestä selviää, tehnyt ratkaisunsa sikäli muodollisilla perusteilla, että kerran asunto-osakeyhtiönä rekisteröity yhtiö pysyy sellaisena, vaikka osa sen asuntohuoneistoista tai vaikkapa kaikkikin asuntohuoneistot vastoin yhtiöjärjestystä muutettaisiin liikehuoneistoiksi, kunhan vain sen toiminimessä jatkuvasti on sana asunto-osakeyhtiö tai sen lyhennys. Mitä tulee AOYL 25 §:ään, pysyy yhtiö, joka lain voimaan tullessa 1. 3. 1926 oli tämän pykälän alainen, edelleenkin sellaisena, vaikka siinäkin tapahtuisi samanlainen muutos. Myöskään se seikka, että kellari- tai ullakkotiloja muutettaisiin asuntohuoneistoiksi, ei vaikuta osakeyhtiön luonteeseen. Samanlainen merkitys kuin sanotulla lain voimaan tulemisen ajankohdalla on vastaavasti yhtiöjärjestyksen muuttamisella tai yhtiökokouksen päätöksellä, jolla yhtiön osakkeet on sidottu määrättyihin huoneistoihin.

IV.

Edellä kosketelluilla seikoilla on merkitystä sekä osakkeenomistajan että tertiuksen oikeuden kannalta, heille kun on tärkeätä, etteivät vaihtelut huoneistojen luonteessa tai muutokset pinta-alassa vaikuta heidän oikeuksiinsa. Tällä seikalla on merkitystä myös verooikeudessa (SuhdanneveroL 21. 1. 1944 5 § 3 mom., Tulo- ja om. veroL 24 § 5 kohta) ja esim. korvauslaissa (7 §). Kysymyksen merkitys kasvaa vielä huomattavasti, jos luodaan edellisten lisäksi vielä uusi asunto-osakeyhtiötyyppi, ns. keskinäinen (yleishyödyllinen) asunto-osakeyhtiö. Asuntoyhtiötoimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistä ja täydentämistä varten asetetun komitean (komiteanmietintö n:o 2 v. 1942) ehdotuksen mukaan keskinäisenä asunto-osakeyhtiönä pidetään sellaista asunto-osakeyhtiötä, jonka rakennuksen huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta vähintään 3/4 on varattu osakkeenomistajille asuntohuoneistoiksi ja muu mahdollinen osa on määrätty käytettäväksi välittömästi yhtiön hyväksi, ja jonka yhtiön osakkeenomistajina ovat, eräin laissa sallituin poikkeuksin, ainoastaan yksityiset henkilöt (ei siis juridiset

l. oikeushenkilöt) siten, että kukin heistä yksin tai yhdessä muiden kanssa omistaa vain yhden, asunnoksi tarkoitetun huoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet (1 § 2 mom.). Keskinäisen asunto-osakeyhtiön osakkeisiin ei niin muodoin voida liittää oikeutta hallita yhtiön rakennuksessa olevaa liikehuoneistoa. Vielä on huomattava komitean ehdotus, että oikeus hallita osakeyhtiön rakennuksessa olevaa asuntohuoneistoa ei saa liittyä muunlaisen osakeyhtiön kuin asunto-osakeyhtiön osakkeisiin (2 §). Säännös ei ole kuitenkaan takautuva (77 §). Tätä säännöstä on ehdotettu syystä, ettei AOYL:n säännöksiä kierrettäisi perustamalla tavallisen osakeyhtiön muodossa sellaisia yhtiöitä, joiden osakkeet oikeuttavat vallitsemaan asuntohuoneistoja, mutta joihin yhtiöihin nähden lain muita, erittäinkin sosiaalisesti merkityksellisiä ja näiden yhtiöiden yksityistä osakkeenomistajaa turvaavia säännöksiä ei olisi pakko soveltaa (2 §). Keskinäisen asunto-osakeyhtiön toiminimestä täytyy ehdotuksen mukaan käydä selville, että yhtiö on keskinäinen (57 §).

Komitean ehdotuksessa on säännös, jonka mukaan asunto-osakeyhtiö voidaan, täytettyään keskinäiselle asunto-osakeyhtiölle annetut edellytykset, muuttaa keskinäiseksi. Muutos tulee voimaan rekisteröimisen tapahduttua (69—70 §). Keskinäistä asunto-osakeyhtiötä ei vuorostaan saada muuttaa tavalliseksi asunto-osakeyhtiöksi, elleivät kaikki osakkeenomistajat suostu siihen (71 §).

Vielä mainittakoon komitean ehdotus määräyksiksi, jonka mukaan oikeudellisen luonteensa menettänyt keskinäinen asunto-osakeyhtiö on muodostettava joko asunto-osakeyhtiöksi tai tavalliseksi osakeyhtiöksi. Vastaavasti asunto-osakeyhtiö on muodostettava tavalliseksi osakeyhtiöksi. Nythän näin ei ole laita. Ehdotuksen 72 §:ssä lausutaan tästä, että lain tarkoittama yhtiö, jonka koko omaisuus on luovutettu toiselle tai jonka osakkeita on niistä luopumisen tai yhtiölle lunastamisen johdosta poistettu osakeluettelosta niin, että yhtiön rakennuksessa olevien huoneistojen yhteenlasketusta lattiapinta-alasta 1 §:ssä mainittua määräosaa (nim. asunto-osakeyhtiössä yli 50 % ja keskinäisessä asunto-osakeyhtiössä yli 75 %) ei sen jälkeen ole varattu osakkeenomistajille asuntohuoneistoiksi,

on muodostettava sellaiseksi osakeyhtiöksi, jonka järjestysmuoto vastaa tapahtunutta muutosta. Ellei näin tapahdu yhden vuoden kuluessa omaisuuden luovutuksesta tai osakkeiden poistamisesta osakeluettelosta, eikä kauppa- ja teollisuusministeriö hakemuksesta myönnä pidempää määräaikaa, on yhtiötä pidettävä purettuna. Asunto-osakeyhtiötä muodostettaessa tavalliseksi osakeyhtiöksi on muistettava ehdotuksen edellä selostettu 2 §, että osakkeisiin ei saa liittyä oikeutta hallita yhtiön rakennuksessa olevaa asuntohuoneistoa. Tämän mukaan voitaisiin siis osakkeenomistajan olematta millään tavoin syypää yhtiön luonteen muuttamiseen häneltä riistää oikeus huoneistoonsa (vrt. OYL 27 §:n 2 mom.). Melko voimakas sanktio ainakin tertiuksen kannalta on myös säännös, että yhtiö on pidettävä purettuna. Tähän on menty syystä, että säännös jäisi muuten kuolleeksi kirjaimeksi. Muistettava on kuitenkin, että nykyisinkin asunto-osakeyhtiö voidaan muuttaa muunlaiseksi osakeyhtiöksi ja päinvastoin siitä pantinhaltijaa kuulematta. Kysymys on de lege ferenda mitä vaikein.

Joka tapauksessa havaitaan edellä esitetystä, että asuntohuoneiston muuttaminen liikehuoneistoksi tai vastaavasti kellarien, ullakoiden ja varastotilojen muuttaminen liikehuoneistoiksi, ei sellaisenaan ole seikka, jonka perusteella keskinäisen asunto-osakeyhtiön luonne muuttuisi, ellei sen yhtiöjärjestystä muuteta vastaavasti. Päinvastoin tulee muutoksen tapahtua säädetyssä muodollisessa järjestyksessä. Vasta ellei sitä noudateta, on seuraamuksena, että yhtiötä on pidettävä purettuna. Tämäkin on luonnollisesti viranomaisten asianmukaisesti todettava, ennenkuin sen vaikutukset saattavat kohdistua kolmanteen mieheen.

A. R. Heikonen

Kiinteistön luovutus panokseksi avoimeen yhtiöön

Yhtenä avoimen yhtiön tunnusmerkkinä esitetään tavallisesti panoksen paneminen yhtiöön.[1] Tämä panos on useasti rahaa tai omaisuutta yleensä tahi osakkaiden henkilökohtaista työtä[2] taikka näitä kaikkia yhdessä.[3] Omaisuuden pano yhtiöön saattaa tapahtua joko siten, että yhtiö tulee omaisuuden omistajaksi (quoad sortem), taikka siten, että osakas on edelleen omistaja ja vain käyttöoikeus kuuluu yhtiölle (quoad usum).[4] Käytännössä lienee asian laita useimmissa tapauksissa kuitenkin siten, että panoksena on sovittu rahasumma, vaikkakaan ei ole harvinaista, että joku osakkaista panee yhtiöön sen toiminnassa tarvittavaa omaisuutta, esim. omistamansa

[1] Ks. esim. *Montgomery,* Om bolagskontraktet i 1734 års lag s. 79, eritt. s. 82; *Calonius,* Praelectiones in Jurisprudentiam Civilem s. 510; *Ekström,* Privaträttens allmänna läror s. 449; *Hultgren,* Förklaringar öfver de till civilrätten hörande delar af Handels-Balken s. 99; *Schrevelius,* Lärobok i Sveriges allmänna nu gällande Civil-Rätt II, 1847, s. 599; *Nehrman,* Inledning Til Then Swenska Jurisprudentiam Civilem s. 221 (vrt. kuitenkin mt. s. 224).

[2] KK 15: 11:stä — joka kylläkin on kumottu 13. 6. 1929 annetulla lailla, mutta jossa säädetyn periaatteen on silti katsottava edelleen olevan voimassa — ilmenee, että henkilö on saatettu ottaa yhtiöön osakkaaksi »enemmän neronsa ja taitonsa kuin panemiensa rahain vuoksi».

[3] Vanhemmassa oikeudessa käytettiin tällöin nimityksiä societas rerum ja societas operarum riippuen siitä, oliko panoksena rahaa tai omaisuutta yleensä vai sitoutuivatko osakkaat vain toimimaan yhtiössä.

[4] Sillä seikalla, onko omistusoikeus yhtiöllä vai edelleen osakkaalla, on merkitystä varsinkin yhtiön taikka osakkaan konkurssissa. Samoin esim. verotuksessa on sen merkitys etenkin nykyään huomattava.

liikkeen.[5] Joskus menetellään myös siten, ettei panokseksi panna lainkaan rahoja enempää kuin omaisuutta yleensäkään, vaan kukin osakkaista toimii sovitulla tavalla yhtiössä, hoitaa toisin sanoen jotakin sen toimintaan kuuluvaa puolta. Niinpä jos on kysymyksessä kauppaliikettä harjoittava avoin yhtiö, yksi osakas saattaa huolehtia liikkeen ostoista, toinen hoitaa myyntipuolen, kolmas huolehtii kirjanpidosta, neljäs taas lähetyksistä jne. Tällöin ei siis ole pantu lainkaan omaisuuspanoksia yhtiöön, vaan kukin on sitoutunut toimimaan yhtiösopimuksen osoittamalla tavalla yhtiön hyväksi. Tosin on tällöinkin itse asiassa panos kysymyksessä, vaikkei sinä välittömästi ole omaisuutta.[6]

Saattaa siis olla mahdollista, etteivät osakkaat ole panneet minkäänlaista omaisuutta perustamaansa yhtiöön. Silloinkin, kun osakkaat eivät ole sitoutuneet yhtiössä suoranaisesti toimimaan, vaan sitä hoitaa esim. heidän ottamansa prokuristi, on avoin yhtiö kieltämättä olemassa.[7] Ainakaan teoreettiselta kannalta ei saata olla mitään tällaista yhtiötä vastaan, eikä sen tarvitse olla käytännössäkään aivan outo. Koska avoin yhtiö näin saattaa olla olemassa ilman sen osakkaiden suoranaisia panoksia, vaikka se käytännössä onkin harvinaista, ei panoksen panemista yhtiöön voida katsoa käsitteellisesti yhtiön olemukseen kuuluvaksi eikä se siis ole sen essentiale.[8] Mai-

[5] Myös on mahdollista, että jakamattoman kuolinpesän osakkaat muodostavat jäämistöön kuuluvan liikkeen avoimeksi yhtiöksi.

[6] Esim. *Lehmann*, Lehrbuch des Handelsrechts, 1912, s. 306 sanoo olevan »sehr wohl möglich, dass die offene Handelsgesellschaft ohne ein (aktives) Gesellschaftsvermögen zur Entstehung gelangt, dass vielmehr ein solches erst durch die Arbeit der Gesellschafter gebildet werden soll».

[7] *Platou*, Forelaesninger over norsk selskapsret I, 1927, s. 49.

[8] Ks. tästä varsinkin *Wieland*, Handelsrecht I, 1921, s. 454: »Für den Gesellschaftsvertrag ist ein bestimmter Inhalt der Leistung oder Zweckes begrifflich unwesentlich. Auch brauchen die gesellschaftlihen Leistungen dem Beitragenden keinerlei Opfer oder Aufwendungen irgend welcher Art zuzumuten. Die blosse durch den Beitritt zu einer offenen Handelsgesellschaft — — bedingte Haftung als solche stellt einen ausreichenden Beitrag dar, selbst wenn sich der betreffende Teilhaber schon zuvor seine Aufwendungen vergüten oder sicherstellen lässt. Sogar die der Gesellschaft erteilte Bewilligung zur Verwertung eines klangvollen Namens in Proespekten usw. würde als Beitrag ausreichen», Wieland lausuu lopuksi. — Myös *Vogt*, Obligationsrettens specielle Del, 1888, s. 370 lausuu, että »en Person

nittakoon myös, että samoin kuin avoin yhtiö voidaan perustaa panematta siihen omaisuutta, mikään ei estä osakkaita yhtiön kestäessä jakamasta kaikkea siinä olevaa omaisuutta keskenään.[9] Tällöinkään ei yhtiöllä ole lainkaan omaisuutta, ja kuitenkin on yhtiö olemassa siten kuin aikaisemminkin.[10] Raja yhtiön omaisuuden ja osakkaiden omaisuuden välillä saattaa siis olla, käytännöllisesti katsoen, olematon, päinvastoin kuin esim. osakeyhtiössä. Joka tapauksessa, se huomattakoon, koskee sopimus, jolla osakkaat ovat sitoutuneet panemaan yhtiöön omaisuutta tai mitä hyvänsä, vain heitä eikä kolmatta henkilöä. Tästä syystä osakkaat voivatkin, jos niin haluavat, minä hetkenä hyvänsä luopua yhtiösopimuksesta sanotussa kohden. Mikäli he näin menettelevät, yhtiön velkojilla ei ole mahdollisuutta siihen puuttua.

Milloin joku avoimen yhtiön perustajista panee omistamansa kiinteistön panokseksi yhtiöön, on kysymyksessä luovutustoimi.

---

meget wel kan deltage i et Selskab alene med sit Navn og den dertil knyttede personlige Kredit». Kun kerran yksi osakkaista saattaa näin liittyä yhtiöön, niin mikään ei voine estää, että kaikkien osakkaiden laita on samoin. Ks. myös *Chydenius,* Om aktiebolag enligt finsk rätt, s. 29: »I motsats till det s.k. öppna eller handelsbolaget, som i bolagsmännens solidariska och oinskränkta ansvarighet har sin kreditbas och således kan utöfva värksamhet äfven utan särskild egendom, måste aktiebolaget, för hvars gäld ingen personligen ansvarar, hafva en förmögenhet.»

Ks. tästä myös *Platou* I ss. 15,49; *Torp,* Om interessentskab, 1904, s. 24 (vrt. mt. s. 1); *Hernberg,* Yleissiviilioikeus Suomen lain mukaan s. 116.

[9] *Lehmann* s. 306; *Pehkonen,* Eräitä avoimen yhtiön konkurssiin liittyviä kysymyksiä, Lm 1922 s. 161; *Kallenberg,* Om handelsbolags rättssubjektivitet enligt svensk rätt, TfR 1907, s. 73; *Hasselrot,* Några spörsmål ang. Handelsbolag, 1927, s. 11.

[10] Mistään lainkohdasta ei liioin ilmene, että avointa yhtiötä perustettaessa taikka sen jälkeen osakkaiden olisi pantava siihen omaisuutta. Ja vaikka niinkin olisi, niin ei ainakaan siitä, mitä tai paljonko sitä olisi pantava, ole missään säädetty. Minimimäärä saattaisi silloin olla miten pieni tahansa, vieläpä niin mitätön, ettei sillä olisi lainkaan käytännöllistä merkitystä. Myös on huomattava, ettei aportti välttämättä edellytä omistusoikeuden siirtämistä yhtiölle. Estettä ei olekaan, että yhtiölle luovutetaan — kuten aikaisemmin tekstissä jo on sanottu — vain esim. käyttöoikeus esineeseen.

Niin ikään on syytä mainita, että yhtiö saattaa vaikkapa menettää kaiken omaisuutensa. Näin tapahtuu esim. silloin, kun sen velasta ulosmitataan ja myydään koko sen omaisuus. Vaikka yhtiöllä ei enää siis ole mitään omaisuutta, ei voida väittää, ettei yhtiö silti olisi olemassa. Kun yhtiö näin saattaa olla ilman omaisuutta, se voi ilman sitä syntyäkin.

Jotta kiinteistö todella tulisi yhtiön omistukseen, luovutuksen on tapahduttava MK 1 luvun 2 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.[11] Koska kiinteistön omistussuhteissa on tällöin tapahtunut sellainen muutos, että kiinteistö, jonka aikaisemmin omisti sen yhtiöön panija, nyt kuuluu kokonaan yhtiölle, toisin sanoen sen osakkaille, ja kysymyksessä siis on LainhL 1 §:n 1 momentissa mainittu saanto, on yhtiön

---

[11] Ks. myös *Wolff* (Enneccerus-Kipp-Wolff, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts II 1), Das Sachenrecht, 1921, s. 286; *von Tuhr*, Der Allgemeine Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts I, 1910, s. 353; *Staub*'s Kommentar zum Handelsgesetzbuch I, 1932, s. 641; *Kaufmann*, Das Eigentum am Gesellschaftsvermögen unter besonderer Berücksichtigung des Stempelsteuerrechts, 1911, s. 60; *Wieland* s. 540; *Oertmann*, Recht der Schuldverhältnisse I, 1928, s. 242 s.; *Platou* I s. 51 s.

On selvää, että jos omaksutaan avoimen yhtiön oikeushenkilöllisyydestä sellainen kanta kuin *Kallenberg*, TfR 1907 s. 32 ss. on omaksunut, kiinteistön siirtymisen osakkaalta yhtiölle on tapahduttava kiinteän omaisuuden luovutuksen määrämuotoa noudattaen, minkä ohessa yhtiön on haettava lainhuuto saannolleen. Tästä Kallenberg nimenomaan muuten mainitseekin (s. 48 s.). Kuitenkin hänen on katsottava erehtyneen lausuessaan samassa yhteydessä, että ellei yhtiötä pidetä juridisena henkilönä, kiinteistö silloin edelleen kuuluu osaksi mainitulle osakkaalle toisten heistä saadessa siitä yhteisesti muun osan. Ks. tästä myös *Montgomery* s. 109 s.: »Gäller det åter fastighet, t. ex. ett hus, ett stycke jord, hvari en bolagsman till bolaget lemnat sitt bidrag, så kan bolagets rättstitel till densamma icke bedömmas endast deraf, att det numera är bolaget, icke den enskilde, som utöfvar äganderätten dertill. Ty», hän lisää, »då lagen i afseende å fastighet gjort äganderättens öfvergång från en man till annan beroende af vissa formaliteter, samt bolag och bolagsman äro skilda rättssubjekt, så utgör endast fullgörelsen af dessa formaliteter bekräftelse på att bolaget erhållit äganderätten.» Ellei kiinteistön luovutuksen muotoa ole noudatettu, omistusoikeus ei silloin myöskään ole siirtynyt yhtiölle, vaan on jäänyt ennalleen. Ks. myös vmt. s. 136 ss. Niin ikään esittää *Hasselrot* s. 10, että vaikkei yhtiösopimuksen päättäminen ole määrämuotoinen, kiinteistön panemisen yhtiöön yhtiösopimuksella on tapahduttava kiinteistön luovutuksesta säädetyssä muodossa.

Avoimen yhtiön rakenteesta omaamansa kannan mukaisesti *Hakulinen*, Kiinteistön luovutuksen muodosta s. 39 lausuukin, että tällaisessa tapauksessa »luovutuksen sisältönä ei ole omistusoikeuden luovuttaminen, vaan ainoastaan määrätynlaisen yhteisomistussuhteen perustaminen, jossa oikeussuhteessa luovuttaja itse on osallinen, ja että näin ollen, koska luovutus ainoastaan enentää kiinteistön omistajien lukua mutta ei täydelleen lakkauta luovuttajain omistusoikeutta, luovutus ei ole sellainen kiinteän omaisuuden luovutus, johon edellämainittua säännöstä (nim. MK 1: 2) olisi sovellettava». Tästä huolimatta ja mm. siksi, että »luovutus kuitenkin, asiallisesti katsoen, lakkauttaa luovuttajalle kuuluneet omistajan oikeutukset, koskapa määräämisvalta kiinteistöön siirtyy luovutuksen nojalla yhtiölle», hän päätyy (s. 40) tulokseen, että kiinteistön luovutuksen muotomääräyksiä on tällöin noudatettava.

myös haettava lainhuuto saannolleen. Omistussuhteissa tapahtunutta muutosta ei kuitenkaan ole arvosteltava siten, että kiinteistön aikaisempi omistaja edelleen omistaisi kiinteistön kokonaan taikka edes osaksi. Vaikka hän yhdessä muiden yhtiön osakkaiden kanssa on sen omistaja — tässä lähdetään siitä, ettei avoin yhtiö ole mikään juridinen henkilö —, niin tämä ei ole samaa kuin että hän todella olisi ainakin jollakin tavoin taikka joltakin osalta sen omistaja.[12] Vain osakkaat yhdessä, yhteisesti, omistavat kiinteistön, mutta ei kukaan edes osaksi, saati sitten yksin. Tästä syystä ja kun omistussuhteissa siten on tapahtunut täydellinen muutos, kiinteistö on kokonaan yhtiölle huudatettava.[13]

---

[12] *Sohm,* Der Gegenstand, 1925, s. 73 alav. 19 huomauttaakin, että »Einbringung in die Gemeinschaft, z.B. in die Gesellschaft, erfolgt daher durch Veräusserung des ganzen Gegenstandes: der Veräussernde behält keinen vermögensrechtlich gearteten Anteil zurück». Vrt. myös *Serlachius,* Sakrätten, 1916, s. 129, josta havaitaan, että hänen mukaansa on laillinen saanto (laga fång) kysymyksessä, milloin esine pannaan avoimeen yhtiöön. Näin on laita siksi, että »saken därigenom afskiljes från den insättandes enskilda förmögenhet och öfverföres till en särförmögenhet». Huomattakoon myös, että Serlachius ei pidä avointa yhtiötä juridisena henkilönä.

Ks. myös *Kallenberg,* TfR 1907 s. 48: »Hvad angår bolagsmans insats, så är hela det värdeobjekt, hvari insatsen består, föremål för upplåtelse resp. öfverlåtelse.» Tästä syystä ei hänen mielestään pidäkään kuvitella, että esine sen jälkeen edelleen kuuluisi osaksi tälle osakkaalle ja muulta osalta toisille osakkaille heidän yhtiöosuuksiensa mukaisin osin. Muuten on ilmeistä, ettei Kallenbergin avoimen yhtiön juridisesta luonteesta omaaman kannan mukaan toisenlainen tulos edes ole mahdollinen.

On selvää, että myös *Hasselrot,* joka niin ikään pitää Ruotsin kauppayhtiötä erillisenä oikeussubjektina, katsoo pannun kiinteistön kuuluvan kokonaan yhtiölle. Tämän mukaisesti ei osakkaalle jääkään omistusoikeutta aporttikiinteistöön hänen yhtiöosuuttaan vastaavaa määrää. Ks. tästä tarkemmin Några spörsmål ang. Handelsbolag s. 10.

[13] *Gierke,* Vereine ohne Rechtsfähigkeit nach dem neuen Rechte, 1902, s. 23 alav. 34 a huomauttaakin, että tällaisessa tapauksessa »müssen Auflassung und Eintragung bei der Einbringung in die Gesellschaft des bürgerlichen Rechts und somit auch bei der in den nicht rechtsfähigen Verein ebenso, wie bei der Einbringung in eine offene Handelsgesellschaft, auf den Uebergang des ganzen Grundstückes aus dem Sondereigenthum Eines in das zur gesammten Hand gemeinschaftliche Eigenthum Aller gerichtet werden».

Vielä selvemmin kuin Gierke esittää *Kaufmann* s. 61 tässä kohden kantansa. »Das Einbringen von Grundstücken zum Gesellschaftsvermögen durch einen Gesellschafter bedarf», hän sanoo, »stets der Auflassung des ganzen Grundstückes, denn

Mitä juuri on sanottu, pitää soveltuvin osin paikkansa myös sellaisessa tapauksessa, jossa yhteisomistajat panevat määrä- eli murto-osin omistamansa kiinteistön panokseksi perustamaansa avoimeen yhtiöön. Tällöinkin tapahtuu omistussuhteissa olennainen muutos. Kun ennen kiinteistön yhtiöön panoa kullekin osakkaista kuului määräosuus kiinteistöstä eli siis, juridisesti katsoen, kiinteää omaisuutta, niin kiinteistön nyt kuuluessa yhtiöön kukaan heistä ei enää omista siitä minkäänlaista osuutta, vaan koko kiinteistö kuuluu, kuten ensiksi mainitussakin tapauksessa, heille kaikille yhteisesti, tarkemmin sanoen jakamattomasti.[14] On siis selvää, että kysymyk-

---

es ändert sich der Personenkreis, dem das Eigentum zusteht, und es bleibt auch nicht etwa der einbringende einzelne zu einem 'Anteil' weiterhin Eigentümer und verfügt nur über die anderen Anteile. Er gibt», Kaufmann lisää, »sein bisheriges freies Eigentum vielmehr völlig auf, überträgt es an die in der Gesamthand zusammengefassten Personen und empfängt dabei in Gemeinschaft mit den übrigen Gesellschaftern selbst neu die gesellschaftlich abhängige Mitträgerschaft an diesem Eigentum, die in keinem zahlenmässigen oder sonstigen rechtlichen Verhältnis zu seinem bisherigen Rechte steht.» Toisella kannalla ovat hänen mukaansa kysymyksestä kuitenkin ne, joiden mielestä yhteiskäsisuhde olisi jaettua yhteisoikeutta (geteilte Mitberechtigung), tämän mukaisesti kun luovutus koskisi vain muiden, mutta ei luovuttajan omaa osuutta. Ks. tästä myös *Neudegger,* Die Gesellschaft des Bürgerlichen Gesetzbuches im Grundbuchrecht, ArchBürgR 34 s. 45.

Toista mieltä on puheena olevassa suhteessa *Platou* I s. 52 alav. 7. Hän lausuu mm., että milloin toinen avoimen yhtiön perustajista panee omistamansa kiinteistön yhtiöön, toinen heistä tulee omistamaan siitä puolet toisen puolen kuuluessa edelleen hänelle (»— — — om den faste eiendom indskytes i et ansvarlig selskap, som skal drive handel; de blir sameiere pro rata, saelgeren har solgt alene en halvpart til sin associé, den anden halvpart beholder han selv eiendomsretten til»). Tämän osuussuhteen mukaisesti menee Platoun mielestä myös leimaveroa eikä koko kiinteistön osalta. »Rigtigheten herav er uimotsigelig», hän lausuu kantansa oikeisuudesta, vaikka oikeuskäytäntö hänen tietääkseen onkin toinen, siinä kun »tinglysningsgebyret beregnes efter eiendommens hele vaerdi.»

[14] *Kaufmann* s. 71 lausuu, että tällaisessa tapauksessa »Gesamthänder haben nur zusammen das Eigentum — jeder einzelne hat es nur mit den andern. Die Beteiligten zusammen, d.h. nur zusammen, hatten im vorliegenden Falle bisher gar nichts und müssen also alles erwerben. Dies geschieht durch gemeinschaftliche Einzelverfügung ihrer selbst, mit der jeder sein bisheriges echtes Eigentumsrecht veräussert und durch welche das volle Eigentum an sie als Zusammengefasste übertragen wird. Mit gesamter Hand wird es dann von ihnen erworben.» »Es bedarf also einer doppelten Erklärung derselben Personen: als einzelne und als personenrechtlich verbundene», sanoo Kaufmann vielä välittömästi äsken esitetyn jälkeen. Ks. myös *von Tuhr* I s. 353; *Staub*'s Kommentar I s. 641.

On itsestään selvää, että *Montgomery* avoimen yhtiön luonteesta omaamansa mie-

sessä on tällöinkin kiinteän omaisuuden luovutus, jonka täytyy tapahtua MK 1 luvun 2 §:ssä säädettyjä muotomääräyksiä noudattamalla.[15] Luovutukseen on myös saatava kiinteistönosuuden luovuttajan puolison suostumus, jos tällä on siihen naimaosa tai avio-oikeus. Yhtä selvää on, että yhtiön on tämä saantonsa huudatettava.

Tällöin herää välittömästi kysymys, miten on lainhuudatuksessa meneteltävä. Kaksi mahdollisuutta on näet olemassa: joko tapahtuu lainhuudatus siten, että huudatetaan kiinteistö kokonaisenaan eli siis ikään kuin kysymyksessä olisi yksi ainoa saanto, tai että huudatdattaminen koskee kiinteistön kunkin yhteisomistajan kohdalta tapahtunutta saantoa erikseen. Kun edellisessä tapauksessa kysymyksessä olisi yksi ainoa lainhuudatus, niin jälkimmäisessä tapauksessa taas olisi lainhuutoja yhtä monta kuin omistajaakin. Asialla on suuri käytännöllinen merkitys: kun viimeksi mainitussa tapauksessa kiinteistön luovutushinnasta — olipa kiinteistö yhtiöön pantaessa määrätty rahana tai tapahtuipa arvioiminen LeimaveroL 23 §:n mukaisesti oikeuden toimesta — kunkin luovuttajan osalle tulee hänen omistamansa kiinteistönosuuden mukaan laskettava määrä,

---

lipiteen mukaisesti katsoo luovutuksen tällöin olevan, kuten hän sanoo (s. 137), täydellisen (fullständig). Seurauksena onkin hänen mielestään, että »hvad bolagsmannen derigenom förvärfvar, är icke en bestämd del af de öfriges tillskott, utan en intellektuel del, pars indivisa, i hela bolagsgodset». Samasta syystä päätyy niin ikään *Kallenberg*, TfR 1907 s. 49 alav. 1 tähän tulokseen. Myös tässä kohden on syytä huomauttaa sen Kallenbergin samassa yhteydessä esittämän kannan paikkansapitämättömyydestä, että tulos olisi toinen, jos avoimelta yhtiöltä evätään oikeussubjektius.

[15] Ks. myös *Oertmann* s. 243; *Düringer-Hachenburg*, Das Handelsgesetzbuch II 2, 1932, s. 543; *Enneccerus* (Enneccerus-Kipp-Wolff, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts I 2), Recht der Schuldverhältnisse, 1922, s. 261 alav. 3; *Wieland* s. 540 alav. 7; *Wolff* s. 286.

Meillä sitä vastoin *Hakulinen* s. 43 s. panee kysymykseen, onko MK 1: 2:een sisältyvää muotomääräystä sovellettava tällaiseen tapaukseen. Hänen epäilynsä johtuu siitä, että »kun yhtiömiehet tästä luovutuksesta huolimatta edelleenkin jäävät kiinteistön omistajiksi eikä osuuksien yhdistymistä yhteen käteen ja siitä aiheutuvaa osuuksien sulautumista myöskään tapahdu — avoin yhtiö ei ole n. s. juridinen henkilö — niin luovutus ei itse asiassa aikaansaa mitään muuta kuin sen — — oikeudellisen muutoksen, että määräämisvalta yksityisiin osuuksiin nähden loppuu ja siirtyy yhtiölle». Kannastaan huolimatta hän sentään lopuksi päätyy siihen, että tällaisessakin tapauksessa on noudatettava MK 1: 2:n muotomääräyksiä.

luovutuskirja on tältä osalta varustettava, leimaveron progressiivisuuden vuoksi, pienemmällä leimamäärällä kuin mitä sen osalle tulisi siinä tapauksessa, että kiinteistö huudatettaisiin kokonaisenaan. Tulos olisi tämä kuitenkin vain, mikäli kiinteistönosuuksien arvo olisi alle 300.000 markan, koska LeimaveroL 16 §:n mukaan leimaveron suuruus on muuttumaton, milloin omaisuuden arvo on yli sanotun määrän. Niin ikään on edellytyksenä, että koko kiinteistön arvo ylittää 100.000 markkaa, koska muussa tapauksessa sen osuuksien arvot alittaisivat äsken sanotun, pienintä leimaveroa edellyttävän määrän. Lisäksi on otettava huomioon, että kun LeimaveroL 18 §:n mukaisesti mainitun lain 16 ja 17 §:ssä säädetty leimavero suoritetaan kaksinkertaisena, milloin kiinteistön vastaanottajana on avoin yhtiö, säästö, mikä yhtiölle aiheutuisi, jos tässä selostettu kanta hyväksyttäisiin, olisi sitäkin huomattavampi.

On muuten merkille pantavaa, ettei ainakaan julkisuudessa ole kiinnitetty huomiota kysymykseen, miten lainhuutoa haettaessa on meneteltävä sellaisessa tapauksessa, josta juuri on tehty selkoa, taikka yleensä silloin, kun luovutettu kiinteistö on kuulunut kahdelle taikka useammalle. Lähdettäessä siitä, että kukin yhteisomistajista todella omistaa kiinteistöstä määräosan ja siis toisin sanoen kiinteää omaisuutta, jonka hän on puolestaan luovuttanut panokseksi yhtiöön taikka sitten kolmannelle, olettaisi tästä myös johtuvan, että luovutuksen saajalla puolestaan olisi oikeus huudattaa tämä saantonsa sellaisenaan. Asiaan ei pitäisi sen seikan voida vaikuttaa, että jokainen kiinteistön yhteisomistajista on samalla kertaa luovuttanut kiinteistönosuutensa, enempää kuin senkään, että luovutukset ovat tapahtuneet samanaikaisesti ja samalla asiakirjalla. Minkään ei näet pitäisi olla esteenä sellaiselle menettelylle, että kukin heistä luovuttaa osuutensa erikseen ja eri asiakirjalla joko sitten samalle tai vaikkapa eri vastaanottajille. Mitään epäkorrektia ei luovutukseen saateta katsoa sisältyvän. Jos näin todella on menetelty, pitäisi olla kiistatonta, että jokainen saanto olisi myös erikseen huudatettava ja sen mukaisesti erikseen leimalla varustet-

tava.[16] Kun tällainen menettely kerran on myönnettävä lainmukaiseksi, niin vaikea olisi väittää lainvastaiseksi sellaista menettelyä, jossa luovutuksen saaja, milloin omistajat ovat luovuttaneet kiinteistönosuutensa samalla kertaa yhdellä ainoalla asiakirjalla yhteisestä kauppahinnasta, tahtoo huudattaa nyt omistamansa kiinteistön sellaisin osuuksin, kuin luovuttajat ovat kiinteistön omistaneet ja luovuttaneet, sekä varustaa kauppakirjat sen mukaisin leimamäärin.[17] Huudatettaisiinko jokainen osuus erikseen eri pykälän kohdalla ja siis myös antamalla jokaisesta huudatuksesta eri pöytäkirjanote vai annettaisiinko lainhuuto yhtenä ainoana huutona siten, että päätöksessä lausuttaisiin erikseen kunkin luovuttajan osuuden suuruus ja luovutuskirjaan vaadittaisiin tämän edellyttämä leimamäärä, olisi sivuasia, pelkästään käytännöllinen toimenpide, jonka ei pitäisi vaikuttaa asian juridiseen puoleen. Missään tapauksessa ei tällaisen menettelyn pitäisi olla epäjohdonmukainen, vielä vähemmän lakiin perustumaton. Se, että käytännössä näin tuskin kuitenkaan menetellään, voi johtua, paitsi oikeuden kylläkin ymmärrettävästä pyrkimyksestä olla asiakirjoihin vaadittavaan leimamäärään nähden äärimmäisen varovainen, myös ja kenties varsinkin siitä, ettei tällaisessa tapauksessa ehkä katsota olevan sellaista selvitystä osuuksien suuruudesta, jota lainhuudatuksessa on vaadittava. Lisäksi saattaa meillä käytännössä oleva menettely johtua siitäkin, että kiinteistön omistusoikeus hakijan kädessä ollen on yksi ja kokonainen eikä, kuten sitä aikaisemmin, ikään kuin osuuksista muodostunut. Kun näin on laita ja kun vielä ottaa huomioon LeimaveroL 16 §:n sanamuodon, on tällainen menettely ymmärrettävissä.

---

[16] Tukea vastakkaiselle käsitykselle ei myöskään voitane saada LeimaveroL 21. enempää kuin sen 22 §:stäkään.

[17] Myös *Hakulinen* s. 43 lausuu, että tällaisessa tapauksessa luovutus on »juridisesti konstruoitava siten, että yhtiömiehet kukin kohdastaan luovuttavat panokseksi heidän määrättävissään olleen osuuden kiinteistöön». Huomauttamista ansainnee kuitenkin, että hänen mukaansa luovuttajat edelleen ovat yhtiöön panemiensa kiinteistönosuuksien omistajia. Ainoa muutos, mikä niiden suhteen hänen mukaansa on tällöin tapahtunut, olisi siinä, että yhteisomistajat »yhtiösuhteen kestäessä eivät voi entiseen tapaan vapaasti määrätä osuuksistaan kiinteistöön». »Osuudet muuttuvat», hän sanoo, »'vapaista' osuuksista 'sidotuiksi' osuuksiksi.»

Varsinkin saksalaisessa oikeustieteessä on käsitelty kysymystä, onko kiinteän omaisuuden luovutusta koskevia muotomääräyksiä noudatettava myös sellaisessa tapauksessa, jossa kiinteistö siirtyy toisesta yhteiskätisestä varallisuuspiiristä toiseen, samojen henkilöiden muodostamaan yhteiskäden piiriin. Näin tapahtuu esim. silloin, kun avoimen yhtiön osakkaat panevat yhtiöön kuuluvan kiinteistön panoksena perustamaansa uuteen avoimeen yhtiöön taikka jakamattoman kuolinpesän osakkaat pesään kuuluvan kiinteistön keskuudessaan muodostamaansa samanlaiseen yhtiöön. Kysymykseen on Saksan vallitseva oikeustiede vastannut kieltävästi.[18] Sama kanta on esitetty myös meillä. PK 11 luvun 1 §:n ja maakaaren muotosäännösten perusteella on meillä katsottu lain kannan olevan, että »pesään kuuluvan kiinteistön luovutus panokseksi perillisten muodostamaan avoimeen yhtiöön ei kaipaa maakaaressa säädetyn muodon noudattamista».[19] Tällaista mielipidettä ei kuitenkaan voida ainakaan Suomen oikeuden kannalta pitää oikeana. Tosin on myönnettävä, että milloin avointa yhtiötä taikka kuolinpesää ei pidetä itsenäisenä oikeussubjektina, vaan yhteiskäsisuhteena, sellaisessa tapauksessa, josta nyt on kysymys, omistusoikeussuhteissa ei tapahdu mitään rakenteellista muutosta.[20] Juuri tästä syystä ja kun samojen henkilöiden kesken kieltämättä voi olla vaikkapa useita eri yhteiskäsisuhteita, saksalaiset oikeusoppineet ovatkin yleensä päätyneet äsken sanottuun tulokseen. Mutta vaikka näin kiistattomasti on omistussuhteiden laita, siitä ei olettaisi ilman muuta seuraavan, että kiinteistön yhtiöön pano voisi tapahtua esim. suullisesti, vieläpä konkludenttisin toiminkin. On huomattava, että vaikkei kiinteistön omistusoikeuden struktuurissa tällöin ole tapahtunut muutosta, kiinteistö on omistajiensa päättämin oikeustoimin sittenkin siirtynyt

[18] Ks. tästä esim. *Kaufmann* s. 75 s. ja hänen mainitsemaansa kirjallisuutta. Ks. myös *Düringer-Hachenburg* II 2 s.

[19] *Hakulinen* s. 44.

[20] *Kaufmann* s. 76 sanoo, että tällöin samat henkilöt »nur zusammen sind und bleiben Subjekt des Eigentums», ja lisää: »Es ändert sich nicht die Art der Zuständigkeit, sondern es wird nur ein anderer Fall dieser Art aus dem Eigentum gemacht.»

toiseen varallisuuspiiriin, kuin mihin se aikaisemmin kuului.[21] Lisäksi on tähdennettävä, että jos kysymyksessä olisi yleisseuraanto, mainittu mielipide saattaisi olla ymmärrettävissä. Kun mistään yleisseuraannosta ei kuitenkaan saateta puhua,[22] on kosketeltuun mielipiteeseen vaikea yhtyä. Päinvastoin on katsottava olevan arveluttavaa, jos esim. avoin yhtiö A & B voisi maakaaren muotomääräyksiä noudattamatta luovuttaa omistamansa kiinteistön B & Kumpp.-nimiselle avoimelle yhtiölle, vaikkakin osakkaat kumpaisessakin yhtiössä olisivat samat. Siitä huolimatta, ettei kiinteistön omistusoikeuden siirtoa materiaalisessa mielessä ole tällöin tapahtunut, niin jos tässä yhteydessä ajatellaan esim. lainhuudatusta, olisi suorastaan yllättävä se mainitusta kannasta itsestään johtuva tulos, ettei yhtiö B & Kumpp. olisi velvollinen hakemaan lainhuutoa. Tulos olisi kuitenkin vain seuraus siitä, ettei viimeksi mainittu yhtiö, toisin sanoen sen osakkaat, olisi, kuten LainhL 1 §:n 1 momentissa sanotaan, kerrotun toimen johdosta s a a n e e t mitään omistusoikeutta kiinteistöön, koska se on kuulunut heille jo aikaisemminkin, vieläpä samalla tavoin. Voitaneen kuitenkin pitää varmana, että vaikkei oikeus pitäisikään avointa yhtiötä erillisenä oikeussubjektina,[23] se lainhuutoasiaa käsitellessään ei kiinnittäisi huomiota siihen seikkaan, keitä osakkaat kumpaisessakin yhtiössä ovat. Näin ollen tuntuukin selvältä, että samoin kuin B & Kumpp. yhtiön on tällaisessa tapauksessa haettava saannolleen lainhuuto ja sen ohessa suoritettava LeimaveroL 18 §:n mukaisesti leimavero kaksinkertaisena, luovutus-

[21] Ks. tästä myös *Staub*'s Kommentar I s. 642: »Die Erwägung, dass das Eigentum der Gesamtheit der Gesellschafter zur gesamten Hand zustehe, und dass diese Gesamtheit sowohl bei der übertragenden als auch bei der erwerbenden Gesellschaft identisch sei, so dass es keiner Auflassung bedürfe, weil kein Übergang des Eigentums vorliege, scheitert an der Verselbständigung des Gesellschaftsvermögens.»

[22] Vrt. tässä kohden myös *Deitigsmann*, Eigentumsübergang von Gesamthandsgrundstücken ohne Auflassung, 1910, s. 36.

[23] Omaksuttaessa mielipide, että avoin yhtiö on oikeussubjekti, ei edes syntyisi epäilyä puheena olevassa suhteessa.

kirja myös on tehtävä kiinteän omaisuuden luovutuksesta säädetyssä järjestyksessä.[24]

---

[24] Saksan oikeudessa onkin esim. *Wolff* s. 286 yllä tekstissä esitetyllä kannalla. Ks. myös *Lehmann* s. 307 alav. 3.

Eräänlaisen välittävän kannan esittävät tässä suhteessa *Güthe-Triebel*, Grundbuchordnung I s. 529. Heidän mukaansa riippuu ratkaisu siitä, »ob die rechtliche Natur beider Gemeinschaften wesentliche Verschiedenheiten zeigt oder nicht». Tämän mukaisesti he katsovatkin, että jos esim. perilliset panevat jäämistöön kuuluvan kiinteistön muodostamaansa avoimeen kauppayhtiöön, sellaisen omaisuuden luovutuksesta säädettyä muotoa on noudatettava, kun taas tämä on tarpeetonta, milloin kahden avoimen kauppayhtiön jäsenet siirtävät kiinteistön toisesta yhtiöstä toiseen. Mainittakoon vielä, että viimeksi sanotulla tavalla on heidän mukaansa (mt. s. 530) laita myös esim. silloin, kun avoin kauppayhtiö muodostetaan kommandiittiyhtiöksi. Mielipidettään he perustelevat sillä, että kumpaisessakin tapauksessa kiinteistön omistajat ovat yhtiön osakkaita ja kumpaisessakin yhtiössä heidän omistusoikeussuhteensa ovat samanlaiset.

Huugo Raninen

Äänestysjärjestys, äänestys ja äänestystuloksen toteaminen

Ennen osakeyhtiön rekisteröimistä pidettävän perustavan yhtiökokouksen enempää kuin muunkaan rekisteröimättömän osakeyhtiön yhtiökokouksen äänestyskysymykseen ei tässä kirjoituksessa voida yksityiskohtaisesti kajota. Äänioikeus ja puhevalta niin perustavassa kuin muussakin ennen yhtiön rekisteröimistä pidettävässä yhtiökokouksessa on kaikilla, jotka ovat merkinneet vähintään yhden osakkeen ja joiden nimet on otettu merkitsijöistä laadittuun luetteloon, jonka yhtiön perustajat osakeyhtiölain 10 §:n mukaan vahvistavat allekirjoituksellaan. Sanotun lain 1 ja 8 §:stä ilmenee, että osakeyhtiön perustajia tulee olla vähintään kolme. Tämä on ehdoton vaatimus, jota ei voida ns. yhdenmiehen osakeyhtiöissäkään kiertää.[1] Osakeyhtiön perustamisedellytyksenä on osakeyhtiölakimme 10 §:n mukaan, että kaikki osakkeet on merkitty, ja samain lain 11 §:n 2 momentin mukaan, että yksi viidesosa osakkeen määrästä on maksettu joko heti osaketta otettaessa tai yhtiöjärjestyksessä määrätyn ajan kuluessa.[2] Sekä perustajain että muiden merkitsijäin on tarkis-

[1] Näin myös *Caselius*, DefLegis 1944 s. 302.

[2] Yleensä osakkeet maksetaan rahana niiden nimellisarvon mukaan. Mutta yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että maksu saattaa tapahtua muunakin nimettynä omaisuutena kuin rahana. Tällaista omaisuutta ovat mm. tehdaslaitokset, koneet, laitteet, raaka-aineet, puolivalmisteet yms. tuotantopääomat sekä patentti- ja saamisoikeudet. Jos perustajat hyväksyvät tällaisen maksutarjouksen, on se ynnä omaisuudelle määrätty raha-arvo merkittävä osakemerkinnän yhteyteen. Tällöin

tettava, että mainitut edellytykset ovat olemassa. Äänestää ei kuitenkaan voida siitä, onko nämä ehdot täytetty vai ei, koskei tosiasioita voida äänestämällä muuttaa. Jos merkitsijä on kuollut, on hänen perillisillään oikeus käyttää merkitsijän valtaa.[3] Perustajain velvollisuutena on myös todeta, että kaikki kokoukseen saapuneet ovat äänioikeutettuja.

Vaikka jokaisella osakkeenmerkitsijällä on äänioikeus, ei se välttämättä osoita, että hän saa tätä oikeuttaan käyttää kaikkiin kokouksessa esiintyviin asioihin nähden. Niinpä osakeyhtiölain 12 §:n 3 momentin mukaan henkilö, joka on tehnyt apport-ehdon, tai perustaja, joka on vaatinut yhtiöltä joitakin määrättyjä etuja kohtuullisen perustajanpalkkion lisäksi, ei ole oikeutettu ottamaan osaa tämän vaatimuksensa hyväksymistä koskevaan äänestykseen perustavassa yhtiökokouksessa.

Jos on tehty apport-ehtoja tai jos yhtiöjärjestyksessä on määräys, jonka nojalla perustaja saa jonkin edun yli kohtuullisen perustajanpalkkion, on ensinnä äänestettävä niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Päätökseksi tulee kokouksessa läsnäolevien merkitsijäin yksinkertaisen enemmistön mielipide. Tämä enemmistö lasketaan osakkaiden henkilö- eli pääluvun mukaisesti, jolloin enemmistön riittää muodostamaan puolet henkilöluvusta ja lisäksi yksi.

Vasta sitten kun kosketellut ehdot ja määräykset on hyväksytty, kokous päättää, perustetaanko yhtiö vai ei. Perustamispäätöksen tulee olla ehdoton, sillä ehdollinen perustamispäätös on mitätön.[4] Kun ratkaistaan kysymys yhtiön perustamisesta, on siinä osakeyhtiölain 12 §:n 2 momentin mukaan äänestettävä henkilö- eli pääluvun mukaisesti. Jos yksinkertainen enemmistö kannattaa perustamista,

---

puhutaan ns. kvalifioidusta yhtiön muodostamisesta. Puheena olevaa pääomapanosta sanotaan apport-omaisuudeksi ja sitä koskevaa sopimuskohtaa apport-ehdoksi.

Kun todetaan, että vähintään yksi viidesosa osakkeen nimellisarvosta on suoritettu, ei tarvita mitään selvitystä siitä, ovatko yhtiölle maksetut varat sillä hetkellä perustavan yhtiökokouksen käytettävinä käteisenä vai pankkisijoituksina. Tämän kannan on tosin epäillen lausunut meillä *Chydenius*, Lagen om aktiebolag. Helsingfors 1927 (lyh. *Chydenius*) s. 38.

[3] *Chydenius* s. 16.

[4] *Chydenius* s. 15.

saattaa vähemmistöön kuuluva merkitsijä vastoin tahtoaan joutua osakkaaksi yhtiöön ja velvolliseksi suorittamaan osakemaksunsa kokonaisuudessaan. Mutta jos äänet näissä tapauksissa, joissa yksinkertainen enemmistö ratkaisee asian, menevätkin tasan, ei osakeyhtiölakimme anna mitään ohjetta sen varalle. Tosin sen 24 §:n mukaan yhtiökokouksessa toimitetut vaalit ratkaistaan arvalla, ja muissa asioissa tulee voimaan se mielipide, jota puheenjohtaja on kannattanut, jos äänet jakaantuvat tasan. Mutta tämän §:n säännökset eivät koske perustavaa yhtiökokousta, jossa ei puheenjohtajan mielipide eikä arpakaan voi ratkaista asiaa äänten jakaantuessa tasan. Näin ollen ei voitane tulla muuhun kuin siihen tulokseen, että äänestyksen tulosta on tässä tapauksessa pidettävä kielteisenä.

Sen jälkeen kun perustamispäätös on tehty, äänestetään yhtiökokouksessa äskenmainitun osakeyhtiölain 24 §:n osoittamalla tavalla eli siten, että jokaisella osakkaalla on yhtä monta ääntä kuin osakettakin, jollei yhtiöjärjestyksessä ole toisenlaisia määräyksiä.[5] Jo perustavassa yhtiökokouksessa saattaa ilmetä seikkoja, jotka tekevät tarpeelliseksi muuttaa yhtiöjärjestystä. Osakeyhtiölakimme ei sisällä mitään säännöksiä siitä, voidaanko jo tässä yhtiökokouksessa muuttaa yhtiöjärjestystä. *Chydeniuksen*[6] mukaan voidaan jo perustavassa yhtiökokouksessa tehdä yhtiöjärjestyksen muutos, jos kaikki läsnäolevat merkitsijät sitä haluavat. Näin on syntynyt sekä uusi yhtiöjärjestys että uusi yhtiö simultaanisesti, koska tällainen päätös

---

[5] Tämä on yleinen säännös eri osakeyhtiölainsäädännöissä. Mutta eri maiden laeissa on tästä poikkeaviakin säännöksiä ja määräyksiä sellaisista osakkeista, joilla ei ole äänioikeutta, Ks. mm. *Schlegelberger-Quassowski-Hefermehl,* Aktiengesetz. Berlin 1939 (lyh.: *Schlegelberger)* s. 460 ss. ja *Teichmann-Koehler,* Aktiengesetz. Berlin 1939 (lyh.: *Teichmann-Koehler)* s. 243 ss. Ruotsin uuden osakeyhtiölakiehdotuksen 124 §:n 3 momentin mukaan yhtiökokouksen avaaja piti valita kokouksen osanottajien henkilö- eli pääluvun mukaisella äänestyksellä, jollei kukaan yhtiön hallituksen jäsen ole saapuvilla. Vrt. *Lagberedningens förslag* till lag om aktiebolag m m. I Lagtext. II Motiv. Stockholm 1941 (lyh.: *Lagberedningens förslag* I—II) I ss. 68/9 ja II s. 495. Lopullisen 14 päivänä syyskuuta 1944 annetun Ruotsin osakeyhtiölain 119 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan jokaisella äänioikeutetulla osakkeella on yksi ääni, mutta saman §:n 3 momentissa on äänioikeuteen nähden seuraava rajoitus: »För egen aktie må aktiebolag icke utöva rösträtt, ej heller må av dotterbolag rösträtt utövas för aktie i moderbolaget.»

[6] *Chydenius* s. 15.

ei sido poissaolevia. Päätöksen tekijäin täytyy siis ottaa myös vastuulleen koko osakepääoma. Jos kuitenkin yhtiöjärjestyksen muuttamispäätös tehdään vasta perustamispäätöksen jälkeen ja tällaisesta on kokouksessa ilmoitettu, voinee tämän päätöksen tehdä myöskin se enemmistö, joka joko voimassa olevan lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan on yhtiöjärjestyksen muuttamiseen yleensäkin pätevä.

Kun keskustelu osakeyhtiön yhtiökokouksessa on jostakin asiasta päättynyt, puheenjohtaja vahvistaa tämän vasaranlyönnillä ja selostaa tehdyn ehdotuksen sekä tiedustelee, onko selostus oikea. Tällaisen menettelyn tarkoituksena on ehdotuksen olemassaolon ja sisällön lopullinen toteaminen ja vahvistaminen. Nekin ehdotukset, joista puheenjohtaja ei salli äänestää, on selostettava. On oikein ja kohtuullista, että jos muistutuksia tehdään, puheenjohtaja tutkii ja harkitsee niiden aiheellisuuden ja asianhaarain mukaan joko ottaa muistutuksen huomioon tai jättää sen huomioonottamatta. Mitään pitempää keskustelua, vielä vähemmän äänestystä, puheenjohtajan ei enää ole sallittava muistutuksen johdosta. Jos puheenjohtaja oikaisee selostustaan muistutuksen johdosta, hän mainitsee tämän kokoukselle ja tiedustelee, voidaanko selostus näin oikaistuna hyväksyä. Ellei uusia muistutuksia tehdä, hän vahvistaa selostuksen vasaranlyönnillä.[7]

Puheenjohtaja on oikeutettu, jopa velvollinen kieltäytymään ottamasta äänestettäväksi sellaisia ehdotuksia, joiden yhteisenä tunnusmerkkinä on, että yhtiökokous hyväksyessään tällaisen ehdotuksen tekisi päätöksen, jota toimeenpanemasta yhtiön hallitus on oikeutettu ja velvollinen kieltäytymään.[8] Nämä ehdotukset *Söderström* jakaa kolmeen ryhmään. Vaikkakin hän käsittelee asiaa Ruotsin voimassa olevan oikeuden kannalta, puoltaa hänen kantansa esittäminen paikkaansa siksi, ettei meikäläisessä kirjallisuudessa ole tätä asiaa käsitelty ja ettei Ruotsin enempää kuin Suomenkaan lainsäädännössä ole tästä mitään mainintaa. Ensimmäisenä ryhmänä ovat

---

[7] *Itkonen,* Kunnallismiehen käsikirja. Porvoo 1934 (lyh. *Itkonen)* s. 75.

[8] Näin myös *Söderström,* Bolagstämma enligt lag om aktiebolag den 12 augusti 1910. Stockholm 1927 (lyh. *Söderström)* s. 213.

ne ehdotukset, jotka tarkoittavat rikollista tekoa, toisena ne, jotka ovat osakeyhtiölain vastaiset, ja kolmantena ne, jotka ovat yhtiöjärjestyksen vastaiset. Toinen Söderströmin mainitsema ryhmä on kuitenkin liian suppea, sillä muunkin lain kuin osakeyhtiölain vastainen päätös on sellainen, ettei yhtiön hallitus ole oikeutettu panemaan sitä täytäntöön. Sen lisäksi on puhtaasti muodollisia syitä, jotka Söderströminkin mukaan muodostavat toisen pääryhmän. Ehdotus voidaan kieltäytyä ottamasta äänestettäväksi esim. siitä syystä, että se koskee jo kokouksessa ratkaistua asiaa taikka kohdistuu sellaiseen seikkaan, jonka vuoro päiväjärjestyksen mukaan ei vielä ole tullut.[9]

Yhtiökokouksen puheenjohtaja ei voi sitovasti ratkaista kysymystä siitä, kuuluuko ehdotus johonkin ensinmainituista kolmesta ryhmästä, koska ne ovat luonteeltaan oikeudellisia. Yhtiökokous voi lopullisesti päättää vain yhtiön hallintoa koskevista asioista. Näihin kolmeen ryhmään kuuluvat kysymykset ratkaisee lopullisesti valtion viranomainen, mikäli asia tämän käsiteltäväksi jätetään. Mutta kun puheenjohtaja yhtiökokouksessa tavallisesti edustaa suurta asiantuntemusta tällä alalla, on yleensä käytännöllisintä, että hän suorittaa tällaisenkin asian ensi ratkaisun.[10] Puheenjohtajan tulee niinikään ratkaista, sisältyykö käsiteltävänä olevaan asiaan jotakin sellaista, josta muuten ei kannata äänestää. Niinpä on hyödytöntä äänestää siitä, onko tilivuotta koskeva tilinpäätös laadittu kirjanpitovelvollisuudesta annetun lain mukaan vai ei, sillä tilinpäätös joko on kirjanpitovelvollisuuslain mukainen tai se ei sitä ole. Yhtiökokous voi, kunkin äänestäjän enemmän tai vähemmän tarkan asiantuntemuksen ja tilintarkastajiin kohdistuvan luottamuksen vaikuttaessa äänten ryhmitykseen, päättää vain tilinpäätöksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Kokouksen päätöksen perusteluna voidaan kyllä mainita hylkäämistapauksessa sanottu puute, mutta jos perustelu ei pidä paikkaansa, voi päätöskin kumoutua. Mutta vuositilinpäätöstä käsiteltäessä kokouksen puheenjohtajan on otet-

[9] *Söderström*, s. 213.

[10] *Cavallin*, Ordförandeskap å bolagsstämma. Svensk Juristtidning 1923 s. 391.

tava äänestettäväksi ehdotus, joka tarkoittaa omaisuusluettelossa eli inventaariossa olevan omaisuuserän kohtuullista ja laillista koroittamista, koska tämä on ennen kaikkea hallinto- eikä oikeuskysymys.[11]

Yleisenä voidaan pitää sitä mielipidettä, ettei keskustelun kuluessa kannattamatta jääneestä ehdotuksesta tarvitse äänestää. Siksi puheenjohtajalla on valta menetellä tämän ehdotuksen suhteen harkintansa mukaisesti. Sen verran lienee kuitenkin selvää, että jos hän kerran on ilmoittanut ehdotuksen hylkäämisestä, ei ole ainakaan parlamentaarisen käytännön mukaista, että hän tämän päätöksensä sitten peruuttaa, jos joku vasta keskustelun päättymisen jälkeen ilmoittaa kannattavansa ehdotusta.[12]

Kun jostakin päiväjärjestyksessä olevasta asiasta on tehty useampia kuin kaksi ehdotusta, on kokouksen puheenjohtajan esitettävä se järjestys, jossa ehdotukset otetaan äänestettäväksi. Tällaista ehdotusta sanotaan esitykseksi äänestysmenettelystä eli äänestysjärjestysesitykseksi. Kokous voi joko yksimielisesti tai äänestäen hyväksyä puheenjohtajan esityksen tahi tehdä siihen muutoksia, minkä jälkeen äänestysmenettely vahvistetaan vasaranlyönnillä.

Äänestysjärjestyksissä on havaittavissa kaksi pääsuuntaa, joista toisessa asetetaan vastakkain äänestettäväksi äärimmäiset vastakohdat, ja toisessa menetellään siten, että valmistavissa äänestyksissä karsitaan loppuäänestykseen ne kaksi ehdotusta, joilla on suurin kannatus. Näiden välillä toimitetaan lopullinen ratkaiseva äänestys. Edellistä vaihtoehtoa käytettäessä saattavat jotkin väliehdotukset jäädä kokonaankin äänestämättä ja siten ei saada täydellistä kuvaa kokouksen mielipiteestä. Jos jälkimmäistä tapaa käytetään, aiheutuu siitä, että hylkäävästä ehdotuksesta äänestetään viimeiseksi.[13] Jälkimmäistä menettelytapaa on selkeästi käsitellyt *Söderström*, jonka mukaan ehdotukset voidaan sisältöönsä nähden ryhmitellä esim. seuraavasti:

---

[11] Ks. *Söderström* s. 215.

[12] Vrt. *Itkonen* s. 75.

[13] Ks. *Itkonen* s. 75.

Lykkäämistä koskevat ehdotukset	Ehdotus, että päätös on tehtävä heti. Ehdotus, että päätöksenteko lykätään.
Hyväksyvät ehdotukset	Hyväksyvä. Hyväksyvä, mutta eräin ehdoin. Hyväksyvä, mutta eräin toisin ehdoin.
Hylkäävät ehdotukset	Puhtaasti hylkäävä. Hylkäävä, johon lisäksi liittyy esim. jokin julkilausuma.

Ensinnä äänestetään lykkäämisehdotuksesta. Jos tämä ehdotus voittaa, on äänestys päättynyt. Äänestyksen kohteena ollut asia siirtyy silloin seuraavaan kertaan. Jos taas lykkäämisehdotus hylätään, siirrytään äänestämään hyväksyvistä ehdotuksista. Ensinnä äänestetään kahden sellaisen ehdotuksen välillä, jotka eroavat asiallisesti vähimmän toisistaan. Voittanut ehdotus asetetaan sitten äänestettäväksi kolmatta ehdotusta vastaan. Viimeksimainitussa äänestyksessä voittaneesta tulevat j a a-esitys loppuäänestykseen. Hylkäävien ehdotusten ryhmässä voittaneesta tulee e i-esitys loppuäänestykseen, joka suoritetaan hyväksyvien ryhmässä voittaneen ehdotuksen (jaa-esityksen) ja hylkäävien ryhmässä voittaneen ehdotuksen (ei-esityksen) kesken.[14]

Itse äänestäminen tapahtuu yhtiökokouksessa tavallisesti siten, että äänestäjä lausuu tai kirjoittaa paperilapulle joko sanan »jaa» tai sanan »ei». Näiden sanojen joko hyväksyvän tai hylkäävän merkityksen puheenjohtaja ilmoittaa kulloinkin äänestettävänä olevaan ehdotukseen nähden ns. äänestysesityksenä ennen kutakin äänestystä.

Osakeyhtiön yhtiökokouksessa voidaan äänestys suorittaa joko avoimesti tai suljetusti. Edellinen äänestystapa on yleinen ja siis säännöllinen, jälkimmäinen tapa poikkeuksellinen. Avoimelle äänestystavalle on ominaista, että äänestettäessä käy välittömästi

[14] *Söderström* s. 86.

ilmi, kuka mitäkin ehdotusta kannattaa tai vastustaa. Äänestys tapahtuu tällöin nimenhuutoäänestyksessä siten, että äänestäjä, kun hänen nimensä huudetaan, vastaa äänestysesityksen perusteella joko »jaa» tai »ei» tahi vaaleissa mainitsee sen henkilön nimen, jota hän haluaa äänestää. Avoimeen äänestykseen kuuluu myöskin ns. huutoäänestys l. akklamaatio, joka tapahtuu siten, että kaikki äänestäjät yht'aikaisesti huutavat »jaa» ja »ei». Puheenjohtaja ratkaisee tällöin, kumpi näistä huudoista on voitolla. Tämä äänestystapa ei kuitenkaan ole mahdollinen osakeyhtiöiden yhtiökokouksissa, koska se on mahdollinen ainoastaan silloin, kun kullakin kokoukseen osallistuvalla on vain yksi ääni. Osakeyhtiön yhtiökokouksissa on äänten-laskuperusteena yleensä osakkaan osakkeiden ja niihin liittyvien äänien lukumäärä. Voidaan tietenkin väittää, että huutoäänestys on mahdollinen osakeyhtiöidenkin kokouksissa silloin, kun kullakin äänestäjällä yhtiöjärjestyksen mukaan on vain yksi ääni. Toisaalta on syytä viitata osakeyhtiölakimme 24 §:n sanontaan, jonka mukaan jokaiselle osakkaalle taataan vähintään yksi ääni. Huutoäänestystulosta ei saada selville kaikkien tarkastettavissa olevasta laskutoimituksesta. Sitä äänestystapaa käytettäessähän puheenjohtaja vain ilmoittaa, mikä mielipide hänen käsityksensä mukaan on voittanut. Hän taas tekee päätelmänsä yht'aikaa kajahtaneiden äänten vahvuuden perusteella. Tällöin ei siis ole kysymys siitä, onko joku henkilö äänestänyt ja mitä mieltä hän on ollut.

Jos kullakin äänestäjällä yhtiökokouksessa on vain yksi ääni, voidaan äänestys suorittaa esim. siten, että kukin äänestäjä nostaa kätensä tai nousee seisomaan. Tällöin äänet voidaan aivan täsmällisesti laskea. Englannissa tämä äänestystapa onkin käytännössä common law rulen eli tavanomaiseen oikeuteen kuuluvan säännön nojalla. Yhtiöjärjestyksessä voidaan kuitenkin määrätä, millä tavalla avoin äänestys on toimitettava. Muuten puheenjohtaja voi päättää asiasta. Hän voi siitä tiedustella yhtiökokouksenkin mielipidettä.

Suljetun eli salaisen äänestyksen tunnusmerkkinä on, ettei siitä käy ilmi, kuka äänestäjä mitäkin ehdotusta kannattaa tai vastustaa. Sitä äänestystapaa käytetään, kun halutaan antaa tilaisuus äänestää

täysin vapaasti, pakotusta, kostotoimenpiteitä tms. pelkäämättä. Salaisen äänestystavan käyttämisestä voi olla määräyksiä osakeyhtiölaissa ja yhtiöjärjestyksessä. Voidaan määrätä, että suljettua eli salaista äänestystä on käytettävä jostakin erityisestä asiasta, esim. hallituksen jäsenistä äänestettäessä joko a) ehdottomasti tai b) vain siinä tapauksessa, että jokin määrätty vähemmistö tai vaikkapa vain yksi ainoa osakas sitä pyytää. Voidaan myös määrätä, että aina kun jokin määrätty vähemmistö tai vain yksikin osakas sitä pyytää, äänestys on oleva suljettu. Lopuksi on sekin mahdollisuus, että puheenjohtajalle jätetään valta ratkaista, milloin käytetään suljettua äänestystä. Jos laki tai yhtiöjärjestys vaikenee tästä asiasta, voi puheenjohtaja asemansa nojalla määrätä minkä asian tahansa ratkaistavaksi suljetuin äänestyksin. Voidaan kysyä, onko jollakin määrätyllä vähemmistöllä tai yksityisellä osakkaalla mahdollisuus pakottaa puheenjohtajaa käyttämään suljettua äänestystapaa. Kotimaisessa kirjallisuudessamme ei tätä kysymystä ole pohdittu, mutta ulkomaisessa kirjallisuudessa tavataan kaksi toisilleen vastakkaista kantaa. Saksalaisen tieteisopin mukaan vain yhtiökokous itse voi avoimesti äänestämällä päättää, käytetäänkö suljettua äänestystapaa vai ei.[15] *Palmer*in, joka edustaa englantilaista käsitystä, mukaan puheenjohtajan on toimitettava äänestys suljetusti, jos yksikin osakas sitä vaatii, eikä osakeyhtiölaki tai yhtiöjärjestys toisin määrää.[16] Ruotsin tieteisopissa on *Söderström* myöskin esittänyt, että yksi ainoakin osakas voi tavanomaisen oikeuden nojalla vaatia suljettua äänestystä.[17] Koska olosuhteet, tavat ja oikeuskäsityskin meillä Suomessa ja Skandinavian maista nimenomaan Ruotsissa ovat suuressa määrin samanlaiset, lienee tätä Ruotsissa omaksuttua sääntöä noudatettava täällä Suomessakin. Käytännössä sitä sovelletaankin melkoi-

[15] *Lehmann*, Das Recht der Aktiengesellschaften, II Band. Berlin 1904 (lyh. *Lehmann)* s. 184.

[16] *Topham*, Palmer's Company Law. 14:th edition. London 1930 (lyh. *Palmer*) s. 173. Hän sanookin nimenomaan: »The right to demand a poll is a common law right, and, according to the common law, any one member may demand a poll.» *Palmer* s. 173.

[17] *Söderström* s. 84.

sen laajalti Suomessa, jos kohta en ole tavannut yhtään oikeustapausta, jossa olisi jouduttu määräämään kanta tähän kysymykseen nähden.

Suljettu äänestys suoritetaan siten, että äänestäjä kirjoittaa äänestyslipulle jaa- tai ei-sanan, vaaleissa henkilön nimen ja suhteellisissa vaaleissa ryhmänsä tunnuksen sekä taitettuaan lipun vie sen vaaliuurnaan, jolloin puheenjohtaja tai muu äänestyksen valvoja merkitsee hänen äänestäneen. Yhtiökokouksissa ei äänestyssalaisuus ole niin täydellinen kuin muunlaisten yhteisöjen äänestystilaisuuksissa. Tämä johtuu siitä, että äänestäjällä saattaa yhtiökokouksessa olla useampiakin kuin yksi ääni, jonka vuoksi äänestyslippu ennen uurnaan joutumistaan on käsiteltävä asian vaatimalla tavalla. Vaikka äänestettäisiin p ä ä l u v u n mukaisestikin, saattaisi äänestäjällä joidenkin muiden edustajana olla useampiakin ääniä. Tähän seikkaan perustuvan yhteenlasketun äänimäärän puheenjohtaja tai joku muukin merkitsee äänestyslipun päällispuolelle. Jos, kuten on tavallista, äänestetään o s a k e l u v u n mukaisesti, merkitään äänestyslippuun asianomaisen osakkeisiin liittyvä äänimäärä, mihin luonnollisesti lisätään mahdolliset edustusäänet. Kun toimitsijat äänestyksen päätyttyä laskevat ääniä, he tulevat pakostakin ainakin jolloinkin merkintöjensä johdosta havainneeksi, kuka mitenkin on äänestänyt.[18]

---

[18] Jos osakeyhtiöllä itsellään on omia osakkeitaan, ei niillä voida äänestää yhtiökokouksessa, vaikkakin tieteisopissa, jollei lainsäädännössä ole siitä mitään säännöstä, toiset ovat asettuneet myönteisellekin kannalle. Ks. mm. *Gerber,* Der Erwerb eigener Aktien durch die Aktiengesellschaft. Würzburg 1932 s. 24 ss. ja *Klausing,* Reform des Aktienrechts. Berlin—Wien 1933 ss. 65/6.

Norjalaisessa tieteisopissa on selvästi lausuttu, että vaikkei laissa olisikaan mitään kieltoa omilla osakkeilla äänestämisen suhteen, ei osakeyhtiön puolesta voida äänestää omilla osakkeilla. *Augdahl,* Aktieselskapet efter norsk ret. Oslo 1926 s. 256. Ks. myös Ruotsin osakeyhtiölain 119 §:n 3 momentti ja *Lagberedningens förslag* II s. 503 sekä *Sindballe,* Dansk Selskapsret III. Kööpenhamina 1932 s. 201 ja *Krenckel,* Aktieselskabsloven, Kööpenhamina 1940 ss. 147—8. Saksalaisessa tieteisopissa on katsottu sen, ettei osakeyhtiö saa äänestää omilla osakkeillaan, johtuvan osakeyhtiömuodon luonteesta. Ks. mm. *Schlegelberger-Quassowski-Schmölder,* Verordnung über Aktienrecht vom 19 September 1931 nebst den Durchführungsbestimmungen. Berlin 1932 (lyh.: *Schlegelberger,* Verordnung) s. 52.

Nykyisessä Saksan osakeyhtiölaissa on 114 §:n 6 momentissa tästä seuraava

Kunkin yhtiökokouksen alussa sekä joka tapauksessa ennen äänestystä ja päätösten tekoa puheenjohtajan on todettava, onko kokouksessa edustettuna vähintään se äänimäärä ja niin monta äänestäjää kuin lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan päätösvaltaisuuden edellytykseksi vaaditaan. Tästä päätösvaltaisuutta osoittavasta luvusta käytetään toistaiseksi suomenkielisen nimityksen puuttuessa »quorum»-nimitystä, ja päätösvaltaisuuden perustamista tällaiseen lukuun sanotaan quorum-vaatimukseksi. Jollei yhtiökokous täytä tätä quorum-vaatimusta, ei se voi toimia osakeyhtiön tahtoelimenä. Tämän ajatuksen on Saksassa esittänyt mm. *Gierke*.[19] Saksassa on voimassa myös se periaate, että yksi ainoakin osakas voi tehdä päätökset osakeyhtiöiden yhtiökokouksissa, jollei laki tai yhtiöjärjestys nimenomaan toisin määrää ja jollei useampia osakkaita ole kokoukseen saapunut.[20] *Schlegelberger, Teichmann-Koehler* ja *Staub* ovat nimenomaan huomauttaneet, ettei yhtiön osakkeiden joutuminen yksiin käsiin ole mikään purkuperuste, eikä yhtiö sen kautta menetä oikeushenkilöllisyyttään, sillä osakeyhtiön ja osakkaan omaisuus ovat erillään toisistaan. Tämä on Staubin mukaan voimassa, vaikka jo yhtiötä perustettaessa olisi tarkoituksena saada osakkeet yksiin käsiin.[21] Mutta toisin olisi asian laita, jos osakeyhtiö itse saisi haltuunsa kaikki omat osakkeensa. Silloin voidaan *Schlegelbergerin* tavoin sanoa: »Hier würde es überhaupt an jeder persönlichen Grundlage der Aktiengesellschaft fehlen; ein derartiges Gebilde würde vollkommen den Rahmen sprengen, den das Gesetz der mit

---

säännös: »Das Stimmrecht kann nicht ausgeübt werden für Aktien, die der Gesellschaft oder einem abhängigen Unternehmen oder einem andern für Rechnung der Gesellschaft oder eines abhängigen Unternehmens gehören.»

Paitsi mainittua rajoitusta on Saksan osakeyhtiölain 119 §:n 4 momentissa pankkien äänioikeuteen nähden rajoituksia, lukuunottamatta niitä rajoituksia, joita yhtiöjärjestyksessä saattaa olla. Näistä rajoituksista mm. *Schlegelberger* s. 464 ss. ja *Teichmann-Koehler* s. 245 ss.

[19] *Gierke,* Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtssprechung. Berlin 1887 (lyh. *Gierke)* s. 681 viite.

[20] *Lehmann* s. 187 ja *Staubs* Kommentar zum Handelsgesetzbuch. 12. und 13. Auflage. Zweiter Band. Berlin und Leipzig 1926 (lyh. *Staub)* § 251 Anm. 1.

[21] *Schlegelberger* s. 912; *Teichmann-Koehler* s. 429; *Staub* § 292 Anm. 18.

Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Aktiengesellschaft zieht.»[21a] Sen sijaan ei Englannissa tavanomaisenkaan oikeuden mukaan pidetä yhtä jäsentä riittävänä. Tämä kanta on nimenomaisesti vahvistettu kirjoitetussa laissa, joka vaatii vähintään kolmen osakkaan henkilökohtaista läsnäoloa yhtiökokouksessa.[22] Eräissä maissa osakeyhtiölaki ei kiinnitä huomiota osakkaiden henkilölukuun, vaan siihen, kuinka suuri osa osakepääomasta tulee olla edustettuna yhtiöjärjestyksessä. Niinpä tavallisia päätöksiä tehtäessä Rankassa vaaditaan 1/4, Venäjän Sosialistisen Neuvostotasavaltain Liitossa 1/3 ja Italiassa puolet osakepääomasta.[23] Erikoislaatuisten päätösten teossa, kuten yhtiöjärjestyksen muutoksissa, osakepääoman alentamisessa jne., on eri maissa yleensä voimassa korotettu osamäärä. Niinpä esim. Ranskassa vaaditaan 2/3, Venäjän Sosialistisen Neuvostotasavaltain Liitossa 1/2, Saksassa ja Italiassa 3/4 enemmistöä.[24] Toisaalta voidaan asia säännöstellä sitenkin, että jokin määrätty quorum on voimassa vain näissä erikoistapauksissa, mutta ei tavallisia päätöksiä tehtäessä. Tämä järjestelmä esiintyy mm. naapurimaamme Ruotsin osakeyhtiölaissa, jonka 133 §:n mukaan yhtiöjärjestyksen muutospäätökseen vaaditaan, jolleivät osakkaat voi siitä yksimielisesti sopia, että se käsitellään kahdessa toisiaan seuraavassa yhtiökokouksessa. Ensimmäisessä yhtiökokouksessa tarvitaan vain yksinkertainen enemmistö annetuista äänistä, jota vastoin toisessa yhtiökokouksessa vaaditaan uutta enemmistöpäätöstä äänestäjien lukumäärästä (2/3) ja erityisissä tapauksissa lisäksi 3/4 tai 9/10 annetuista äänistä. Joissakin tapauksissa vaaditaan, että kaikki osakkeenomistajat kannattavat päätöstä ja joskus määräenemmistö lasketaan koko osakepääomasta.[25] Mainittu

---

[21a] *Schlegelberger* s. 912. Tähän hän jatkoksi vielä huomauttaa: »Es ist anzunehmen, dass der Erwerb der Aktien, der die Vereinigung aller Anteile in der Hand der Aktiengesellschaft vollenden würde, schlechthin nichtig ist, weil er etwas rechtlich Unmögliches zum Ziele hat.»

[22] *Palmer* s. 16.

[23] *Hallstein*, Die Aktienrechte der Gegenwart. Berlin 1931 (lyh. *Hallstein*) s. 266.

[24] *Hallstein* ss. 177/8; *Schlegelberger* s. 904 ss.; Saksan osakeyhtiölain 203 §.

[25] Ruotsin osakeyhtiölain 133—137 §:t sisältävät säännökset niistä tapauksista, joissa vaaditaan määrättyä äänten enemmistöä. Näiden §:ien selostamiseen ei tämän kirjoituksen puitteissa ole mahdollista ryhtyä. Sen vuoksi viittaan vain sanottuihin lainkohtiin sekä teokseen: *Lagberedningens förslag* II ss. 529—554.

lainkohta on siinäkin suhteessa huomion arvoinen, että se edustaa tavallaan epäsuoran quorum-vaatimuksen järjestelmää, koska se kytkee myös hyväksyvien äänien määrän osakepääomaan ja vaatii, että annettujen äänien tulee edustaa vähintään 3/4 osakepääomasta. Epäsuoran quorum-vaatimuksen piiriin kuuluu myöskin sellainen yhtiöjärjestyksen määräys, että osakkaiden on keskuudestaan valittava kokouksen puheenjohtaja, kaksi pöytäkirjanpitäjää ja kaksi äänten laskijaa.[26] Tällöin quorum koskee epäsuorasti yhtiökokouksen vähintä henkilömäärää. Kun Suomen osakeyhtiölain 28 §:n 2 momentissa ehdottomasti määrätään, että yhtiökokouksen pöytäkirja on vähintään kahden kokouksessa läsnäolleen osakkaan tarkastettava ja todistettava, sisältänee tämä lainkohta meillä noudatettavan henkilölukua tarkoittavan epäsuoran quorum-vaatimuksen, jota kyllä yhtiöjärjestyksessä voidaan koroittaa, mutta ei alentaa. Henkilölukua koskevaan quorum-vaatimukseen voidaan meilläkin yhtiöjärjestyksen nojalla liittää toinen, joka edellä esitetyllä tavalla kohdistuu osakepääomaan.

Jollei yhtiökokoukseen saapuisikaan quorumin edellyttämää äänimäärää, on tätä tapausta varten säädetty laeissa ja määrätty yhtiöjärjestyksissä, että on kutsuttava koolle uusi yhtiökokous, jossa joko quorum ei ole lainkaan voimassa tai se on vähennetty taikka jossa määräenemmistövaatimusta on lievennetty. Joissakin yhtiöjärjestyksissä määrätään lisäksi, että uudessa yhtiökokouksessa on näistä lievennyksistä nimenomaan ilmoitettava.[27]

Ennen äänestystuloksen tarkastelua on vielä lyhyesti kosketeltava yksityisen osakkeenomistajan äänien lukumäärää. Voimassa olevan osakeyhtiölakimme 24 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan jokaisella osakkaalla on yhtä monta ääntä kuin osakettakin, jollei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Yhtiöjärjestyksen määräyksiä on tässä suhteessa noudatettava. Jos siinä on määräys, että jokaisella osakkaalla on vain yksi ääni taikka että joihinkin osakkeisiin liittyy useampi kuin yksi ääni, on sitä noudatettava. Missä määrin peri-

[26] *Lehmann* s. 188.
[27] *Lehmann* s. 191; *Staub* § 251 Anm. 5.

aatteesta, että samasta pääomapanoksesta tulee saada samanlainen äänioikeus, voidaan lainsäädännössä myöntää poikkeuksia, kuuluu kuitenkin osakeyhtiöoikeuden kaikkien riidanalaisimpiin kysymyksiin, johon tässä yhteydessä ei voida eikä ole välttämätöntäkään lähemmin kajota. Äänietuoikeuksien puolesta ja niitä vastaan voidaan esittää useitakin perusteita. Useiden maiden lainsäädännössä on vielä voimassa rajaton oikeus antaa osakkeille erilaisia äänimääriä. Näin on laita Suomen ohella myös Ruotsissa,[28] Tanskassa, Norjassa ja Belgiassa. Englannissa ja Pohjois-Amerikan Yhdysvalloissa voi vain määrätyillä osakkeilla olla äänioikeus, toisilta se voi kokonaan puut-

[28] Ruotsin lainvalmistelukunta on uuden osakeyhtiölakiehdotuksen perusteluissa nimenomaan huomauttanut: »I bolagsordningen kan sålunda bestämmas, att en aktie av ett aktieslag (A-aktie) berättigar till en röst, medan en aktie av ett annat slag (B-aktie) berättigar till en halv, en tiondels, en hundradels eller en tusendels röst, eller ock att en A-aktie berättigar till två, tio, etthundra eller ettusen röster, medan en B-aktie berättigar till en röst.» Tilastollinen selvitys mm. Ruotsissa on osoitanut, että siellä 1,8 % osakeyhtiöiden kokonaisluvusta on sellaisia, joiden osakkeilla on joko yhtä suurempi tai sitä pienempi äänimäärä. Äänimäärään nähden erilaisia osakkeita tavataan suhteellisesti runsaammin suurissa osakeyhtiöissä. Erikoisesti tämä koskee suurimpia ja pienimpiä äänimääriä, siis sellaisia oskeyhtiöitä, joiden osakkeiden ääniarvo on 100 tai 1000 taikka 1/100 tai 1/1000. *Lagberedningens förslag* II ss. 498/9. — Estettä ei voine olla siihenkään, että yhtiöjärjestykseen otetaan määräys, jonka mukaan eräillä osakkeilla vain *määrätyissä kysymyksissä* on suurempi äänimäärä kuin toisilla osakkeilla. Ruotsin lainvalmistelukunta onkin perusteluissaan tästä lausunut: »Bolagsordningar med dylika bestämmelser — exempelvis, att A-aktier, som äro inlösbara, i allmänhet hava en röst, men vid beslut om inlösen en fjärdedels röst, eller att aktier av visst slag (preferensaktier) i allmänhet hava en röst men vid beslut om vinstutdelning en fjärdedels röst — hava inregistrerats.» *Lagberedningens förslag* II s. 498 viite 1. Viimeksimainitussa viitteessä on myös lausuttu se mielestäni oikea kanta, ettei yhtiöjärjestykseen voida ottaa sellaista määräystä, jonka mukaan osakkeilla olisi suurempi ääniarvo vain niin kauan kuin ne ovat määrätyn henkilön omistuksessa, vaikka tämänsisältöisiä yhtiöjärjestyksiä mm. Ruotsissa on joskus hyväksytty. Osakeyhtiölainsäädännön perusteisiin näet kuuluu, ettei osakkeeseen liittyvä oikeus ole riippuvainen siitä, kenen hallinnassa ja omistuksessa osake kulloinkin on.

Ruotsin uuden osakeyhtiölain säännöksiin tässä suhteessa ei voida kajota muuta kuin huomauttamalla, että sanotun lain 119 §:n mukaan jokaisella osakkeella on yksi ääni ja ettei kukaan omilla ja toisten osakkeilla saa äänestää suuremmalla määrällä kuin 1/5:lla kokouksessa edustetusta osakepääomasta. Sanotussa §:ssä huomautetaan vielä, että yhtiöjärjestykseen voidaan ottaa tästä poikkeavia määräyksiä, mutta »att olika röstvärde för aktier i bolaget icke må så bestämmas, att röstvärdet för någon aktie överstiger tio gånger röstvärdet för annan aktie, och att

tua.[29] Saksan osakeyhtiölainsäädännössä (12, 115 ja 116 §:t) on pääperiaatteena, ettei osakkeelle saada antaa yhtä suurempaa ääniarvoa, vaikkakin tästä pääsäännöstä voidaan myöntää poikkeuksia, jos yhtiön paras tai elinkeinoelämän tarve sitä vaativat. Sitä paitsi voidaan antaa äänioikeudettomiakin osakkeita, joiden nimellisarvon mukaan laskettava määrä ei saa kohota kuin enintään puoleen muiden osakkeiden nimellisarvon mukaan lasketusta arvosta. Niinikään muissa maissa on erikoismääräyksiä osakkeiden erilaisista ääniarvoista.[30]

Osakkeeseen liittyvä äänimäärä, olkoonpa se sitten suurempi tai pienempi, vahvistetaan tavallisesti yhtiöjärjestyksessä k i i n t e ä k-

---

aktieägares rättighet att genom ombud utöva rösträtt ej får inskränkas i vidare mån än att föreskrift må kunna meddelas därom, att till ombud må utses allenast aktieägare.» *Lagberedningens förslag* II ss. 497—504.

[29] *Hallstein* ss. 232/3. Vrt. myös alaviitta 44.

[30] Saksan osakeyhtiölain mukaan äänioikeudettomia osakkeita nimitetään »Vorzugsaktie ohne Stimmrecht». Puuttuva äänioikeus onkin ainoa ero, jossa nämä nyt puheenaolevat osakkeet eroavat kantaosakkeista. Kaikki muut osakkaan oikeudet tulevat äänioikeudettomillekin osakkeenomistajille. Äänioikeuden puuttumisen vastikkeena saavat näiden osakkeiden omistajat etuoikeuden voittoon. Jollei tätä etuoikeutta voittoon nähden voitaisi toteuttaa, voi tällaisen osakkeen omistaja saada äänioikeudenkin. Niinpä Saksan osakeyhtiölain 116 §:n 2 momentissa sanotaan: »Wird der Vorzugsbetrag bei der Verteilung des Gewinns in einem Jahr nicht oder nicht vollständig gezahlt und der Rückstand im darauffolgenden Jahr nicht neben dem vollen Vorzug dieses Jahres nachgezahlt, so haben die Vorzugsaktionäre das Stimmrecht so lange, bis die Rückstände nachgezahlt sind.»

Kun äänioikeutetuilla osakkailla on mahdollisuus esim. yhtiöjärjestyksen muutoksen kautta joko pienentää tai kokonaan poistaakin etuoikeutettujen, mutta äänioikeutta vailla olevien osakkaiden oikeuksia, on osakeyhtiölaki koettanut turvata tältä varalta äänioikeudettomien osakkeiden omistajia. Jos näet etuoikeutettujen osakkeiden etuoikeus poistetaan, saavat nämä osakkeet jälleen täyden äänioikeuden Saksan osakeyhtiölain 117 §:n 4 momentin mukaan. Vrt. myös *Schlegelberger* s. 486 ss.; *Teichmann-Koehler* s. 254 ss. Aikaisemman lainsäädännön mukaan ei Saksassa voinut olla äänioikeudettomia osakkeita. Ks. mm. *Brodmann,* Aktienrecht. Berlin ja Leipzig 1928 (lyh. *Brodmann)* s. 316. *Ranskassa* on tämä kysymys myös herättänyt kauan mielenkiintoa. Pääsääntönä 13 päivänä marraskuuta 1933 annetun lain mukaan on, että osakas saa ääniä samassa suhteessa, kuin hänen osakkeidensa arvo on koko osakepääomaan. Mutta yhtiöjärjestykseen voidaan ottaa määräys, jonka mukaan määrätyt osakkeet voivat saada kaksinkertaisen äänimäärän muihin nähden. Ks. mm. *Lagberedningens förslag* II ss. 499/500.

si. On kuitenkin mahdollista, että se on määrätty liukuvaksikin. Näin on laita mm. silloin, kun osakepääomaa koroitettaessa kullekin uudelle osakkaalle yhtiöjärjestyksessä taataan vähintään sama äänimäärä osaketta kohden kuin on oleva niillä myöhemmillä osakkailla, joita osakepääomaa jälleen koroitettaessa tulee yhtiöön liittymään.[31]

Äänestyksessä annettujen äänien määrä, joka lain tai yhtiöjärjestyksen nojalla osoittaa, mikä on yhtiökokouksen kanta johonkin ehdotukseen nähden, on äänestystulos. Yleisenä sääntönä pidetään, että päätös on hyväksyvä, jos hyväksyvien äänien lukumäärä on vähintään puolet + yksi äänien summasta, mutta hylkäävä, jos hylkäävien äänien lukumäärä on vähintään puolet + yksi. Päätös sanotaan tehdyn silloin yksinkertaisella enemmistöllä, jota myöskin nimitetään ehdottomaksi eli absoluuttiseksi enemmistöksi. Poikkeuksellisesti joko laki tai yhtiöjärjestys saattaa vaatia hyväksyvän päätöksen aikaansaamiseksi suurempaakin, ns. kvalifioitua eli määräenemmistöä, jopa joskus täydellistä yksimielisyyttäkin. Hylkäävä on päätös, jos annettu äänimäärä osoittaa, ettei määräenemmistöä tai yksimielisyyttä ole saavutettu. Määrätyissä tapauksissa, varsinkin vaaleissa, voidaan käyttää relatiivisen eli suhteellisen enemmistön järjestelmää, jolla tarkoitetaan sitä, ettei ratkaisevan enemmistön tarvitse kohota edes yksinkertaisen enemmistön vähimpään määrään, mutta sen tulee olla kuitenkin ääniryhmien joukossa suurin. Olettakaamme esim., että annettuja ääniä on 1000 ja että tämä luku jakaantuu eri henkilöitä äänestäneisiin ryhmiin seuraavasti 400, 300, 200 ja 100. Tällöin voittaa 400 äänen kannatuksen saanut mielipide, vaikka se kaikkien muiden yhteenlaskettuun äänimäärään nähden jääkin vähemmistöön.[32] Tämä järjestelmä on yhtiökokouksissa tietääkseni perin harvinainen. Meillä Suomessa sitä voidaan käyttää vain silloin, kun yhtiöjärjestys niin määrää. Tähän järjestelmään enempää kajoamatta huomautettakoon vielä, että kun seuraavassa esityksessä puhutaan enemmistöstä,

[31] *Bumbacher*, Die Aktie als Grundlage des Stimmrechts. Archiv f. Beiträge zum deutschen, schweiz. u. skand. Privatrechte. Mannheim 1922 s. 40.

[32] *Lehmann* s. 192; *Staub* § 251 Anm. 3.

ei sillä tarkoiteta suhteellista enemmistöä, vaan todellista enemmistöä kokonaisäänimäärään nähden.

Kaikista päätöksistä ei tarvitse edes äänestää. Jollei kukaan ole vaatinut äänestystä eikä tehtyä ehdotusta vastustanut, voidaan ehdotus katsoa yksimielisesti hyväksytyksi ja vahvistetaan tavallisesti vasaranlyönnillä. Erimielisyyden sattuessa enemmistön tahto säännönmukaisesti tulee yhtiökokouksen päätökseksi. Poikkeukseton tämä sääntö ei kuitenkaan ole. Niinpä jo edellä oli puhe tapauksesta, jossa vähemmistö saa aikaan hylkäävän päätöksen. Sekä lainsäädännössä että yhtiöjärjestyksessä saatetaan myös myöntää vähemmistölle valta saada aikaan myönteisiäkin päätöksiä. Niinpä voidaan säätää, että määrätynsuuruisen vähemmistön vaatimuksesta jonkin asian käsittely on lykättävä tai äänestys toimitettava määrätyllä tavalla.[33] Erityislaatuinen asiain päätäntämenettely yhtiökokouksissa on s u h t e e l l i n e n v a a l i. Sitä voidaan käyttää esim. hallituksen jäseniä valittaessa, jolloin yht'aikaisesti pääsee toteutumaan sekä enemmistön että vähemmistön tahto, koska vähemmistönkin edustajia saattaa tulla valituksi. Suhteellista vaalia ei puheenjohtaja enempää kuin vähemmistökään voi vaatia toimeenpantavaksi, ellei oikeussäännös tai yhtiöjärjestys heitä siihen oikeuta. Meillä niin kuin yleensä muuallakin maailmassa on asia jäänyt yhtiöjärjestyksen varaan.

Enemmistön äänimäärän laskemisessa ja toteamisessa voidaan erottaa eri tapauksia sen mukaan, mitä oikeussäännöksen tai yhtiöjärjestyksen mukaan kulloinkin on pidettävä sinä summana, josta äänten enemmistö määrätään. Sellaisena summana voivat olla joko 1) annetut äänet, 2) yhtiökokouksessa läsnäolevat äänet tai 3) osakeyhtiön kaikki äänet. Ensimmäisessä tapauksessa ei oteta huomioon niiden ääniä, jotka, vaikka ovatkin joko henkilökohtaisesti tai edustajan kautta yhtiökokouksessa saapuvilla, eivät ole ottaneet osaa äänestykseen. Toisessa tapauksessa nekin otetaan hylkäävinä ääninä huomioon. Kolmannessa tapauksessa otetaan hylkäävinä ääninä huomioon nekin osakkaat, jotka eivät ole yhtiökokouksessa saapuvilla.

[33] *Lehmann* s. 195; *Staub* § 251 Anm. 2.

Päätöstä on edellä kerrotussa toisessa tapauksessa vaikeampi saada aikaan kuin ensimmäisessä tapauksessa. Kaikkein vaikeinta on päätöksen aikaansaaminen kolmannessa tapauksessa. Mitä poikkeuksellisempi ja kohtalokkaampi osakeyhtiön kannalta katsoen jokin päätös on tai mitä enemmän sen voidaan katsoa loukkaavan osakkaiden vähemmistön oikeutettuja etuja, sitä enemmän lainsäädännössä tai yhtiökokouksessa on pantu esteitä tällaisen päätöksen aikaansaamiselle. Siitä mikä peruste on kulloinkin pantu siksi, josta enemmistön äänimäärä on laskettava, voidaan osaltaan päätellä, kuinka tärkeä päätös on kysymyksessä. Tavallaan vielä tehokkaampana muotomääräyksenä voidaan pitää määräenemmistöä tai yksimielisyyttä koskevaa vaatimusta. Paitsi suurta quorum-lukua voidaan vielä asettaa vaatimukseksi, että päätös on tehtävä kahdessa tai useammassakin toisiaan seuraavassa yhtiökokouksessa.[34] Voidaanpa määrätä, että kokousten välillä täytyy kulua määrätty aika. Päätöksen tekemiseksi voidaan siis vaatia paitsi quorumia

A. yksinkertainen enemmistö; laskuperusteena

a. 1) annetut äänet,
b. 2) läsnäolevat äänet tai
c. 3) kaikki äänet;

tai B. määräenemmistö; laskuperusteena

d. 1) annetut äänet,
e. 2) läsnäolevat äänet tai
f. 3) kaikki äänet;

tai C. yksimielisyys; laskuperusteena

g. 1) annetut äänet,
h. 2) läsnäolevat äänet tai
i. 3) kaikki äänet.

[34] Esim. Ruotsin osakeyhtiölain 133—137 §. Vrt. myös edellä alaviite 25 sekä *Lagberedningens förslag* II s. 529 ss.

ja D. päätöksen tekeminen kahdessa kokouksessa missä tahansa A—C ryhmien tapauksessa.

Muotomääräyksen tuottama vaikeus tulee suuremmaksi kuljettaessaan sarjasta A sarjaan C, mutta se ei kasva sarjassa a—i. Vaikeus enenee luonnollisesti jokaisessa ryhmässä sarjassa 1—3. Jokaisessa »kaikki äänet» tapauksessa on epäsuora quorum-vaatimus. Seuraava numerollinen esitys valaisee vaadittavan enemmistön vaihteluita. Laskuperusteena ovat äänimäärät 1.200, 800 ja 600.

	perusäänimäärä	yksinkertainen enemmistö	3/4 enemmistö
kaikki äänet	1.200	601	900
läsnäolevat äänet ..	800	401	600
kaikki äänet	600	301	450

Jos quorum lasketaan annetuista äänistä, ei se vaikuta enemmistölukuihin.

Osakeyhtiölakimme 24 §:n 2 momentista selviää, että Suomessa riittää yksinkertainen äänten enemmistö annetuista äänistä tavallisia päätöksiä tehtäessä yhtiökokouksissa.[35] Tämä säännös on kuitenkin tahdonvaltainen eli dispositiivinen, josta aiheutuu, että yhtiöjärjestys voi sisältää toisenlaisia määräyksiä tässä suhteessa. Viimeksisanotun lain 27 §:n 1 momentista käy ilmi, että yhtiöjärjestyksen muuttamiseen tarvitaan 3/4:n enemmistö läsnäolevista eikä annetuista äänistä. Tämäkin säännös on dispositiivinen, joten yhtiöjärjestyksessä on mahdollisuus määrätä toisin.[36] Siinä voidaan esim. sanoa, että yhtiökokouksessa päätöksen tekemiseksi jostakin asiasta vaaditaan kolmen neljänneksen koko osakepääomasta kannatus. Asia on luonnollisesti selvä, jos kaikki osakkeet ovat jäljellä, mutta miten

[35] *Chydenius* s. 60.

[36] Vertailun vuoksi mainittakoon, että mm. Norjassa, Englannissa ja Argentiinassa on tahdonvaltaisena vaatimuksena tavallisia päätöksiä tehtäessä yksinkertainen enemmistö annetuista äänistä. Merkillistä oli, että keisariajan Venäjällä vaadittiin tavallistenkin päätösten tekoon 3/4:n määräenemmistö läsnäolevista äänistä. *Hallstein* s. 267.

on meneteltävä silloin, jos osakkeita on amortisoitu [37] eikä niitä ja ääniä enää olekaan niin paljon kuin niitä osakepääoman osakkeisiin jakaantuneisuuden mukana pitäisi olla.

Tässä tapauksessa on siis kysymys »kaikkia ääniä» laskuperusteeksi vaativasta säännöstä, jonka mukaan sitä lukua, joka osoittaa, kuinka moneen osakkeeseen yhtiön osakepääoma jakaantuu, pidetään myöskin lukuna, joka suoraan tai ainakin välillisesti ilmaisee osakepääomaan liittyvien kaikkien äänien lukumäärän. Tämä luku ei enää pidäkään paikkaansa, jos joitakin osakkeita on amortisoitu. Luvun täytyy siitä huolimatta pysyä muuttumattomana, koska osakepääomaa osoittavaa lukua ei saada pienentää ja koska jäljelle jääneiden osakkeiden nimellisarvoa ei koroiteta. Jos koroitus tehtäisiin, ei mitään ristiriitaa olisi olemassa. Koroitusta ei kuitekaan ole tapana tehdä, koska osakeyhtiölainsäädäntö ei tunne tällaista osakepääoman suuruuteen vaikuttamatonta ja pelkästään osakkeen nimellisarvoon kohdistuvaa koroitusta. Käytäntö arvostelee kuitenkin asiat niin kuin ne ovat tapahtuneet ja noudattaa reaaliperiaatteeksi nimitettyä oikeusperiaatetta. Amortisaation jälkeenkin vielä olemassa olevien osakkeiden osuus voittoon ja yhtiön nettovaroihin kasvaa amortisoitujen osakkeiden vastaavalla osuudella. Tämä ilmiö on konstruoitavissa kuoletettujen eli amortisoitujen osakkeiden jäljellä olevien oikeuksien sulautumiseksi olemassa oleviin osakkeisiin, koska katson, että amortisoiduista osakkeistakin jää jäljelle sekä varallisuussisältöisiä että myötähallintaoikeuksia, joihin viimeksimainittuihin kuuluu juuri äänioikeus. Varallisuussisältöisten ja myötähallintaoikeuksien välillä on se ero, että edellisten sulautuminen näkyy siinä, että kullekin jäljellä olevalle osakkeelle määräytyy suurempi osuus mm. tilinpäätöksen yhteydessä kuin muuten olisi laita, mutta myötähallintaoikeuksien sulautuminen ei näy numerollisena ilmaisuna. Ääniä ei voida liittää jäljelläolevien osakkeiden yhteyteen, koska ne eivät ole siten tasan jaettavissa ja eroteltavissa kuin varallisuusoikeudet. Osakeyhtiölakimme 24 §:stä ilmenee myös, ettei ääni

[37] Amortisaatiolla eli kuolettamisella tarkoitetaan sitä, että osakeyhtiö lunastaa omia osakkeitaan voittovaroillaan.

meillä, kuten eräissä muissa maissa, ole jaettavissa murto-osiin. Niihin nähden täytyy olla olemassa jonkinlainen yhdysomistusoikeus, joka jakamattomana liittyy jokaiseen jäljellä olevaan osakkeeseen. Näin selitettäessä johdutaan sellaiseen lopputulokseen, että amortisoitaessa jäljelle jääneiden osakkeiden äänimäärä vastaa tarkalleen osakepääoman edellyttämää äänien summaa, milloin äänestystulosta laskettaessa osakepääoman äänien summaa on pidettävä peruslukuna, josta enemmistö määrätään. Tätä kysymystä en ole tosin nähnyt kirjallisuudessa pohditun, niin mielenkiintoinen kuin se teoreettisesti onkin.

Kuten edellä jo mainittiin, voidaan äänien enemmistö, olkoonpa kysymys joko yksinkertaisesta tai määräenemmistöstä, laskea joko annetuista, läsnäolevista tahi kaikista äänistä. Jos tulos määräytyy annetuista äänistä, voidaan vähin hyväksyttävä äänien lukumäärä laskea vasta kunkin äänestyksen jälkeen, mutta jos tämä äänien lukumäärä lasketaan läsnäolevista tai osakeyhtiön kaikista äänistä, voidaan laskutoimitus suorittaa jo ennen ensimmäistäkin äänestystä ja kaikkein äänestysten varalle.

Voimassa olevassa osakeyhtiölaissamme ei ole mitään määräystä suurimmasta sallitusta äänimäärästä. Sen sijaan mm. Asunto-osakeyhtiölakimme 7 §:ssä on säännös, jonka mukaan ei kukaan asunto-osakeyhtiön yhtiökokouksessa voi äänestää enemmällä kuin viidenneksellä kokoukseen osaaottavien yhteenlasketusta äänimäärästä, ellei yhtiöjärjestyksessä ole toisin määrätty.[37a] Ei myöskään pankkilakimme 11 §:n 1 momentin mukaan kukaan pankin yhtiökokouksessa saa äänestää »enemmällä kuin yhdellä kahdeskymmenesosalla kokouksessa edustetusta äänimäärästä».

Näillä supistamistoimenpiteillä pyritään estämään valtakirjojen avulla tapahtuvaa äänien kerääntymistä yksiin käsiin. Omat ja edustuksiin liittyvät äänet lasketaan yhteen ja supistus toimitetaan tästä summasta. Kun edustajalla on mahdollisuus äänestää eri

[37a] Tällä kannalla mm. Ruotsin osakeyhtiölaki (119 §:n 1 mom:n 4 kohta). Ks. myös *Lagberedningens förslag* II s. 502.

tavoin omilla ja eri tavoin kunkin edustettavan äänillä,[38] tällainen edustettavien äänien häviäminen riistää häneltä tämän mahdollisuuden. Olettakaamme, että yhtiökokouksen äänten enemmistö on laskettava läsnäolevista äänistä sekä niin, ettei kukaan saa äänestää omasta ja toisten puolesta enemmällä kuin 1/5 annetuista äänistä. Läsnä sattuu olemaan 400 ääntä, joista A:lla itsellään on 80 ja edustamansa B:n ääniä hänellä on niinikään 80. Supistusmääräyksen vuoksi hänellä kuitenkin 160 äänen sijasta on käytettävänään vain 80 ääntä. Jos A haluaa äänestää »jaa» ja B »ei», on A:n valittava, kumman mielipiteen hyväksi hän 80 ääntänsä käyttää. Hän ei voi niitä jakaa suhteellisesti kummankin mielipiteen mukaan.[39] Tämä kanta on ilmaus siitä periaatteesta, että kunkin äänestäjän äänet on käytettävä yhtenäisesti,[40] vaikkakin esim. A edustaessaan B:tä voi käytellä omia ja B:n ääniä eri tavoin jakamattomina ääniryhminä. Näin ollen B:n äänet voivat kokonaan hävitä, jos A käyttää omat äänensä. Mainitusta yhtenäisyyssäännöstä voidaan kehitellä uusiakin sääntöjä. Jos esim. äänien yläraja on 1/4 annetuista äänistä, on A:lla edellisen esimerkin mukaisesti käytettävänään 100 ääntä, joista yhtenäisyyssäännön mukaan A:lle kuuluu 80 ja B:lle 20. Eri tavoin käytettäviä ääniryhmiä on siis jälleen kaksi, joskin edustettu B:n ääniryhmä joutuu esiintymään heikentyneenä. Aikaisemmassa tapauksessa edustetut äänet voivat kokonaan kadota, jälkimmäisessä tapauksessa ne vähenevät. Nimitän tätä ilmiötä e d u s t e t t u j e n ä ä n i e n' v ä i s t y m i s e k s i. Jos valtuutetulla on edustettavanaan useita määrältään erilaisia ääniryhmiä, tapahtuu näiden kesken p i e n e m m ä n ä ä n i r y h m ä n v ä i s t y m i s t ä. Jos oletamme, että edustettujen ääniryhmien summan 200 muodostavat ääniryhmät 60, 100 ja 40 ja että summa supistuksen johdosta alenee vaikkapa 120:een, jää jäljelle kaksi itsenäistä ääniryhmää 100 ja 20, joita voi-

[38] *Skarstedt* s. 186; *Staub* § 252 Anm. 3; *Schlegelberger* s. 471.

[39] *Skarstedt* s. 187.

[40] Mm. *Staub* (§ 252 Anm. 3) on nimenomaan sanonut: »Aus dem Wesen des Stimmrechts überhaupt folgt, dass jeder Aktionär das Stimmrecht nur *einheitlich* (kurs. *Staub*'in) ausüben kann». Päinvastaisella kannalla on mm. *Horrwitz*. *Staub* § 252 Anm. 3.

daan käytellä eri tavoin. Ryhmä 40 on hävinnyt kokonaan ja ryhmän 60 arvo on vähentynyt 20:een. Näin tapahtuu enemmistöperiaatteen nojalla. Jos äänten summa olisi alentunut 170:een, olisivat kaikki kolme ääniryhmää säilyneet, kaksi suurinta vähentymättöminä ja kolmas ryhmä 40 yhteen neljäsosaan vähentyneenä. Jos edustetut ääniryhmät olisivat yhtä suuria, esim. kaksi 100 äänen ääniryhmää, joista toisen puolesta edustaja on saanut tehtäväkseen äänestää »jaa» ja toisen puolesta »ei», niin automaattinen karsiutuminen ei ole mahdollinen. Silloin edustajan on äänestäessään ratkaistava, kumpaa mielipidettä ja ääniryhmää hän antaa supistuksen kohdata.

Joissakin tapauksissa voidaan kahdenkin osakkaan äänimäärät laskea yhteen ja supistus toimittaa yhtiöjärjestyksen osoittamaan ylimpään äänirajaan, vaikkapa nämä henkilöt vastustaisivatkin tällaista yhdistämistä ja supistamista. Asiaan ei liioin vaikuta, ovatko he henkilökohtaisesti tai valtuutetun kautta edustettuna yhtiökokouksessa. Näin on laita esim. silloin, kun on kysymyksessä aviopuolisot, joiden välinen avioliitto on solmittu ennen tammikuun 1 päivää 1930. Silloin niin miehen kuin naisenkin osakkeet kuuluvat pesän yhteiseen omaisuuteen.[41]

Edellä esitin, että jos yhtiökokouksessa läsnäolevat äänestäjät eivät syystä tai toisesta ole äänestäneet, otetaan ne hylkäävinä ääninä huomioon, jos enemmistö on laskettava läsnäolevien äänien summasta.[42] Suomen oikeuskäytännöstä en ole löytänyt yhtään tapausta, jossa olisi määrätty kanta tähän kysymykseen nähden, mutta sensijaan itsehallintoyhdyskuntien, nimenomaan kunnanvaltuustojen kokoukset antavat lisävalaistusta tähän kysymykseen. Milloin kaupunki-, kauppala- tai maalaiskuntien valtuustoissa tehtäviin päätöksiin vaaditaan määräenemmistö, se kunnallislakiemme mu-

---

[41] KKO 1929 II 772. Ks. myös *Ritter,* Kommentar zum Aktiengesetz. München u. Berlin 1938 Anm. 2d zu § 12.

[42] Vrt. kuitenkin Saksan tieteisopin kanta: *Staub* § 251 Anm. 4; vrt. myös *Brodmann* s. 310 ja varsinkin s. 428.

kaan on laskettava saapuvilla olevista äänistä.[43] Korkein hallinto-oikeus on katsonut saapuvilla oleviksi ne, jotka on merkitty läsnäoleviksi, mutta ovat kesken poistuneet, vaikkei tätä poistumista ole merkitty pöytäkirjaan tai muuten selvitetty. Sama tuomioistuin on luonnollisesti katsonut läsnäoleviksi myös ne, jotka ovat pidättyneet äänestämästä tai ovat olleet jäävillisiä äänestämään. Jos tätä periaatetta sovelletaan osakeyhtiöidenkin yhtiökokouksiin, todetaan, että jos äänet yhtiöjärjestyksen mukaan on laskettava läsnäolevista äänistä ja läsnäoleva osakas on pidättynyt äänestämästä tai on esteellinen äänestämään taikka pöytäkirjaan läsnäolevaksi merkitty osakas on poistunut kokouksesta poistumisestaan asianmukaisesti ilmoittamatta, on tällaisten henkilöiden antamatta jääneet äänet katsottava hylkääviksi ainakin silloin, kun päätös on tehtävä määräenemmistöin. Siihen, onko näin meneteltävä silloinkin, kun päätöksentekoon tarvitaan vain ehdoton eli absoluuttinen enemmistö läsnäolevista äänistä, ei meidän oikeuskäytännöstämme saada vastausta. Tosin korkein hallinto-oikeus on eräässä joulukuun 20 päivänä 1932 antamassaan ratkaisussa määrännyt kantansa siinä, onko äänestämästä pidättyneiden äänet luettava hylkäävien joukkoon silloin, kun valtuusto tekee päätöksensä ehdottomin enemmistöin, ja vastannut luonnollisesti kysymykseen kielteisesti, koska sekä kaupunkien kunnallislain 22 §:n 3 mom:n että maalaiskuntain kunnallislain 26 §:n 3 mom:n mukaan »se mielipide, jonka puolesta enimmät äänet on annettu» (harv. meidän), tulee valtuuston päätökseksi. Mutta tällöin on absoluuttinen enemmistö laskettava, kuten lainkohdan sanamuodosta havaitaan, annetuista eikä läsnäolevista äänistä. Kysymys on siis ehdotonta enemmistöä koskevain asiain kohdalta jäänyt avoimeksi silloin, kun enemmistö lasketaan läsnäolevista äänistä. Omasta puolestani ratkaisisin kysymyksen tässä tapauksessa samoin kuin määräenemmistöinkin tehtävän päätöksen kohdalla, koska ei ole mitään perusteltua syytä noudattaa toisenlaistakaan menettelyä.

Äänestystulosta laskettaessa saattaa olla jolloinkin merkitystä

[43] Kaupunkien kunnallislain 22 §:n 4 mom.; maalaiskuntain kunnallislain 16 §:n 1 mom.

myöskin sillä, että osakkeet niihin liittyviin oikeuksiin nähden voivat olla erilaisia. Meillä Suomessakin puhutaan kanta- ja etuoikeutetuista osakkeista.[43a] Etuoikeus saattaa ilmetä mm. siten, että jollakin tai joillakin osakeryhmillä on useampia ääniä kuin toisilla osakkeilla, muista etuoikeuksista puhumattakaan. Monesti voidaan joko lainsäädännössä tai yhtiöjärjestyksessä määrätä, että jos yhtiöjärjestyksen muutos vaikuttaa myös osakkeiden keskinäistä suhdetta muuttavasti, on muutoksesta kärsimään joutuvien osakkeiden kesken toimitettava erillinen äänestys, jossa on voimassa joko sama tai suurempi enemmistövaatimus kuin yhtiökokouksen yleisäänestyksessäkin. Joskus voidaan tässä erillisessä äänestyksessä vaatia täydellistä yksimielisyyttäkin. Tämä erillisyys ei kuitenkaan merkitse äänestyksen toimittamista kirjaimellisesti erillään yleisäänestyksestä,[44] vaan sitä, että yleisäänestyksen tulosta määrättäessä otetaa selville toisaalta yleistulos, toisaalta se ryhmätulos, jolloin, jos yleistulos on myöntävä, ryhmätulosta pidetään tosiasiassa ratkaisevana.[45] Näin ollen hylkäävä ryhmätulos voi tehdä arvottomaksi myöntävän yleistulok-

---

[43a] Eräissä maissa tavataan hyvinkin monenlaisia osakkeita. Niinpä Englannissa on pidetty seuraavia osakelaatuja tavallisina: 1. Tavalliset etuoikeutetut osakkeet, jotka ovat oikeutetut ensisijaisesti saamaan osinkonsa tai pääomansa takaisin. Etuoikeus koskee yleensä kunkin vuoden voittoa. 2. Kasvavat eli kumulatiiviset etuoikeutetut osakkeet. Jollei osinkoa jonakin vuonna voida jakaa, se siirtyy seuraavaan vuoteen. 3. Osuusetuoikeutetut osakkeet (engl. participating preference shares), joille taataan tavallisen kiinteän osuuden ohella osuus jäljellä olevaan voittoon. 4. Lunastettavat etuoikeutetut osakkeet (engl. redeemable preference shares) ovat sellaisia, jotka voidaan joko voitosta tai uusemissiosta saaduilla voittovaroilla lunastaa. 5. Tavalliset osakkeet (engl. ordinary shares) vastaavat meidän kanta-osakkeitamme. 6. Perustajaosakkeet (engl. Founders shares) ovat yleensä harvalukuisia ja tavallisesti epämieluisia muille osakkaille siksi, että ne pyrkivät saamaan mahdollisimman suuren osingon välittämättä muuten liikkeen menestymisestä. 7. Osakkaaksipääsyosakkeet (engl. Copartnership shares) ovat sellaisia osakkeita, jotka annetaan liikkeen henkilökunnalle ja ovat äänioikeudettomia. *Stephenson*, Principles and Practice of Commerce. Lontoo 1935 ss. 46/7.

Samoin Amerikassa saattaa esiintyä hyvinkin monenlaisia osakkeita. Amerikkalaisille osakkeille on usein tyypillistä, että niillä ei ole äänioikeutta. Vrt. *Hoffmann*, Wirtschaftslehre der kaufmännischen Unternehmung. Leipzig 1932 s. 113. Vrt. myös *Järvinen*, Liikeorganisatio. Helsinki 1939 s. 199 ss.

[44] Sen sijaan Saksassa on toimitettava erillinen äänestys. Ks. mm. *Staub* § 275 Anm. 5; *Brodmann* s. 428 ss.

[45] *Skarstedt* s. 234. Vrt. kuitenkin *Brodmann* s. 431.

sen. Jos taas yleistulos on hylkäävä, ei ryhmätuloksella ole mitään merkitystä. Jollei varmasti voitaisi päättää, mikä osakelaatu joutuu muutoksesta kärsimään, on saksalaisessa tieteisopissa [46] suositeltu ryhmä-äänestyksen toimeenpanemista kaikissa osakelaaduissa. Silloin on jätetty kuitenkin selostamatta, miten äänestystulos on laskettava, kun on selvitetty kunkin ryhmä-äänestyksen tulos. Kukin tällainen ryhmä-äänestys merkitsisi silloin yhtä joko hyväksyvää tai hylkäävää ääntä. Voidaan kysyä, pitääkö kaikkien näiden äänien olla hyväksyviä vai riittääkö siihen sama enemmistö kuin yleisäänestyksessä taikka sama kuin ryhmässä. Vastaisin myönteisesti viimeiseen vaihtoehtoon, jollei yhtiöjärjestys sisällä muunlaista määräystä. Meillä Suomessa tällainen ryhmä-äänestys ja velvollisuus toimittaa sellainen äänestys riippuu kokonaan yhtiöjärjestyksen sisällyksestä.

Suomen voimassa olevan osakeyhtiölain 27 §:n 1 momentin mukaan yhtiöjärjestyksen muuttamista koskevan päätöksen aikaansaamiseksi vaaditaan 3/4 kaikista kokouksessa edustetuista äänistä. Tätä on pidettävä yleissääntönä, josta sanotun lain 22 §:n 2 momentti sisältää poikkeuksen. Viimeksimainitun lainkohdan mukaan yhtiön vararahaston perustamista tarkoittavan päätöksen tekoon tarvitaan vain 2/3 samalla tavalla laskettava enemmistö.

Käytännössä saattaa sattua tapauksia, jolloin on vaikeata ratkaista, sisältääkö jokin päätös yhtiöjärjestyksen vai ei. Niinpä erään yhtiöjärjestyksen mukaan oli suoritus osakepääomaa koroitettaessa tehtävä yhden vuoden kuluessa koroituspäätöksestä lukien. Yhtiökokous päätti kuitenkin yksinkertaisin enemmistöin, että suoritusaika on lyhyempi. Korkein oikeus hyväksyi tämän menettelyn yhtyen alempien oikeusasteiden perusteluun, että yhtiöjärjestyksessä oleva aikamääräys sisälsi vain säännöksen siitä, milloin suoritus oli viimeistään tehtävä.[47] Eräänlaisena yhtiöjärjestyksen muuttamisena pitävät toiset yhtiön purkamistakin silloin, kun yhtiöjärjestyksessä ei ole mitään määräaikaa yhtiön toimiajasta taikka mainintaa, minkälaisin enemmistöin purkamista koskeva päätös on tehtävä. *Chy-*

[46] *Staub* § 275 Anm. 4. Vrt. *Brodmann* s. 430 ss.
[47] KKO 1936 tied. 353.

deniuksen[48] mukaan tarvitaan purkamispäätöksen aikaansaamiseksi silloin kaikkien yhtiön osakkaiden suostumus. Joidenkin mielestä riittää edellä puheena ollut 3/4 enemmistön myönnytys. *Cederberg* on laajojen perustelujen jälkeen tullut siihen tulokseen, ettei tässä ole kysymys yhtiöjärjestyksen muuttamisesta ja että niin ollen yksinkertainen enemmistö voi tehdä pätevän purkupäätöksen.[49] Saman enemmistön kannalla on myöskin *Hernberg*.[50] Niinikään oikeuskäytännössämme on asetuttu yksinkertaisen enemmistön kannalle. Niinpä korkein oikeus on 4 päivänä lokakuuta 1937 antamassaan tuomiossa omaksunut tämän kannan ja laskenut enemmistön kokouksessa läsnäolleesta osakepääomasta.[51] Asunto-osakeyhtiöissä vaaditaan kuitenkin, jollei yhtiöjärjestyksessä ole toisin määrätty, kaikkien osakkeenomistajain suostumus. Tämänsisältöinen säännös on asunto-osakeyhtiölain 9 §:ssä. Saman §:n toisessa momentissa on säännöstä lievennetty siten, että »ellei yhtiön toimintaa voida jatkaa tuottamatta osakkeenomistajille huomattavaa vahinkoa, saakoon kuitenkin yhtiökokous päättää yhtiön omaisuuden myymisestä ja yhtiön purkamisesta, jos vähintään kolme neljättä osaa kaikkien osakkeenomistajien yhteenlasketusta äänimäärästä päätöstä kannattaa.» Jos yhtiöjärjestyksessä on määräys, että osakepääoma voidaan koroittaa tiettyyn määrään saakka, ei päätöstä, jolla tuo ennakolta ajateltu toimenpide toteutetaan, tarvitse tehdä määrä-, vaan absoluuttisin enemmistöin, koska silloin ei ole kysymys yhtiöjärjestyksen muuttamisesta. Samaa sääntöä on sovellettava muihinkin yhtiöjärjestyksessä jo huomioon otettuihin toimenpiteisiin nähden, jotka yhtiökokous panee täytäntöön.

Jos äänestyksessä annetaan yhtä monta »jaa» ja »ei» ääntä, voidaan kysyä, mikä mielipide tulee ratkaisevaksi.

Jos pidetään kiinni ehdottoman enemmistön periaatteesta, ei pää-

---

[48] *Chydenius* s. 96.

[49] *Cederberg*, Kan, i händelse bolagsordning intet därom stadgar, beslut om upplösning av aktiebolag fattas med röstövervikt och i så fall vilken? JFT 1932 ss. 170/1.

[50] *Hernberg*, Rättshandbok. Helsingfors 1922 s. 376.

[51] DefLegis 1937 oik.tap. n:o 39.

töstä tässä tapauksessa ole tullut aikaan.[52] Useiden maiden lainsäädännössä on kuitenkin säännöksiä tämän tapauksen varalle. Niinpä sekä Suomessa että Ruotsissa on säädetty, että jos äänet menevät tasan, puheenjohtajan mielipide tulee kokouksen päätökseksi, ellei ole kysymys vaalista, jolloin arpa ratkaisee.[53] Yhtiöjärjestyksessä voi olla toisen sisältöinen määräys, jota on noudatettava. Näin ollen oikeussäännökset ovat dispositiivisia. Mutta jos puheenjohtaja kieltäytyisi käyttämästä ratkaisuvaltaansa, tulee ehdottoman enemmistön periaate voimaan ja päätös on hylkäävä.

Kauppa- ja teollisuusministeriöstä on ilmoitettu, ettei siellä vahvisteta yhtiöjärjestystä, jossa nyt kosketeltu kysymys olisi järjestetty siten, että äänten mennessä tasan ratkaisu siirtyisi joillekin muille elimille, esim. välimiehen tai välimiesten ratkaistavaksi. Tämän mukaan yhtiöjärjestyksessä voidaan siis vain joko kumota kokonaan sanotun lainkohdan vaikutus tai saattaa voimaan ehdottoman enemmistön periaate taikka muuttaa siinä säädettyä menettelyä mm. siten, että arvan annetaan ratkaista kaikissa niissä tapauksissa, joissa äänimäärät tulevat yhtä suuriksi.

Äänestystuloksen laskemisen suorittaa joko yhtiökokouksen puheenjohtaja tai hänen kehoituksestaan joko yksi tai useampi henkilö. Yhtiökokous voi erikseenkin valita äänten laskijat tai laskennan tarkastajat. Äänten laskenta suoritetaan kuitenkin aina puheenjohtajan ylivalvonnan alaisena, sillä hänen tulee yleisten tällaisissa päätettävissä kokouksissa noudatettavien periaatteiden mukaan julistaa äänestyksen tulos. Jos puheenjohtaja julistaa äänestyksen tuloksen, joka on ristiriidassa tapahtuneiden tosiasiain kanssa, ei asiaa voida auttaa muuten kuin turvautumalla oikeussäännösten tarjoamiin, pätemätöntä päätöstä vastaan kohdistuviin oikeuskeinoihin. Näin on laita mm. silloin, kun puheenjohtaja on erehtynyt riittävän tai tarpeellisen enemmistön suuruuskysymyksissä taikka on väärin hyväksynyt tai hylännyt ääniä eikä jonkun läsnäolijan huomautuksestakaan oikaise julistustaan.

[52] *Lehmann*, s. 192.

[53] Osakeyhtiölain 24 §:n 2 momentin 5 kohta. Ruotsin osakeyhtiölain 119 §:n 1 momentin 6 kohta.

Aune Mäkinen-Ollinen

Ahvenanmaan maakunnassa voimassa olevasta huoltolainsäädännöstä ja huoltohallinnosta

Ahvenanmaan maakunnan itsehallintolainsäädäntöä sovellettaessa on siinä havaittu puutteellisuuksia ja epäselvyyksiä. Toimivallan jako maakunnan ja valtakunnan kesken ei ole aina täysin selvä.

Tunnettua on, että viime aikoina on toiminut kaksi komiteaa Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lainsäädännön tarkastamiseksi, nimittäin komitea, jonka valtioneuvosto asetti v. 1938 ja joka antoi mietintönsä valtioneuvostolle 20 p:nä helmik. 1939,[1] sekä komitea, jonka Ahvenanmaan maakuntapäivät asettivat v. 1941 ja joka vielä saman vuoden lokak. 24 p:nä jätti mietintönsä Ahvenanmaan maakuntalautakunnalle.[2] Komiteain mietinnöissään esittämät ehdotukset ovat toteuttamatta.

Ahvenanmaan itsehallinnosta toukok. 6 p:nä 1920 annetun lain, as.kok. N:o 124, 9 §:ssä säädetään tasavallan lainsäädäntöelimien yksinomaisesta lainsäädäntövallasta. Ahvenanmaan maakuntapäivillä taas on valta hyväksyä maakuntalakeja muista kuin sanotussa pykälässä tarkoitetuista asioista. Mainitun lain 10 §:n mukaan jäivät lait ja asetukset, jotka olivat valtakunnassa voimassa itsehallintolain tullessa voimaan, edelleen maakunnassa noudatettaviksi. Samoin-

[1] Mietintöä ei ole julkaistu painettuna.

[2] Mietintö on ilmestynyt painettuna Maarianhaminassa ja on nimeltään »Förslag till reviderad lag om självstyrelse för Åland; kommittébetänkande».

kuin lainsäädännössä on Ahvenanmaan maakunnalla myös hallinnossa laajat mahdollisuudet vallankäyttöön, kuten erityisesti itsehallintolain 17 §:stä selviää.

Ahvenanmaan vallasta antaa maakuntalakeja mm. joillakin yhteiskunnallisen huollon aloilla on viime aikoina ollut monesti kysymys. Huoltolainsäädännön viime vuosien aikaisten kehittämispyrkimysten yhteydessä on ilmaantunut toimivaltasuhteissa epäselvyyksiä sekä varsinaisen yhteiskunnallisen huollon piirissä että myös huoltolainsäädännölle läheisillä aloilla, joissa ylin hallinto on valtakunnassa yhdistetty samalle elimelle, sosiaaliministeriölle. Seuraavassa selvitetään Ahvenanmaalla voimassa olevaa tällaista lainsäädäntöä ja käytännön esilletuomia pulmia.

Itsehallintolain 9 ja 12 §:n nojalla katsotaan, että maakuntapäivillä on oikeus säätää k ö y h ä i n h o i t o a koskevia maakuntalakeja. Tätä oikeutta maakuntapäivät ovat käyttäneet siten, että toukok. 29 p:nä 1923 julkaistiin Ahvenanmaan köyhäinhoidosta maakuntalaki, Ahvenanmaan as. kok. N:o 9. Se kumottiin 15 p:nä toukok. 1938 julkaistulla maakuntalailla, N:o 4, jota taas on muutettu elok. 12 p:nä 1939 julkaistulla maakuntalailla, N:o 7. Ahvenanmaan köyhäinhoitolaki on miltei samasanainen kuin valtakunnan 1 p:nä kesäk. 1922 annettu köyhäinhoitolaki, N:o 145, nykyisessä muodossaan, paikallisten clojen aiheuttaessa kuitenkin joitakin muutoksia. Ne hallintotehtävät, jotka valtakunnassa kuuluvat valtioneuvostolle, sosiaaliministeriölle ja viimeksimainitun alaisille tarkastusviranomaisille sekä lääninhallituksille, on maakunnassa annettu maakuntalautakunnalle. Niinpä vastaavat köyhäinhoidon korvaukset, mitkä valtakunnn köyhäinhoitolain 49 ja 50 §:n mukaan, sellaisina kuin ne ovat huhtik. 7 p:nä 1933 annetussa laissa N:o 112, muualla lääninhallitukset suorittavat kunnille valtion varoista, myöntää Ahvenanmaan kunnille maakuntalautakunta maakuntalain 49 ja 50 §:n mukaan maakunnan varoista.

Köyhäinhoitoa sivuaa erään kansainvälisen sopimuksen soveltamisesta johtuva kysymys. Ruotsin, Norjan ja Tanskan kansalaisten täällä saamasta köyhäinhoidosta Suomi saa korvauksen 25 p:nä lokak.

1928 mainittujen maiden kesken tehdyn ns. pohjoismaisen köyhäinhoitosopimuksen, as.kok. N:o 309, mukaan asianomaisen kotimaalta. Suomi on vastaavasti velvollinen korvaamaan köyhäinhoidon, jota Suomen kansalaiset saavat näissä Pohjoismaissa. Sen johdosta, että Ahvenanmaalla on viime vuosinakin oleskellut köyhäinhoitoa saavia Ruotsin kansalaisia ja että maakunta myöntää korvaukset Ahvenanmaan kunnille ulkomaalaisten köyhäinhoidosta maakunnan varoista, on maakuntalautakunta kolmena eri vuonna sosiaaliministeriöltä anonut, että se saisi osuuden siitä korvauksesta, minkä Ruotsi on vuosittain antanut Suomelle täällä oleskelleiden Ruotsin kansalaisten saaman köyhäinhoidon korvaukseksi. Sosiaaliministeriö on kuitenkin hylännyt kunkin tällaisen anomuksen, ja Ahvenanmaalle tuleva hyvitys on otettu huomioon selvitettäessä Ahvenanmaan taloudellisia kysymyksiä itsehallintolain 26 §:n edellyttämässä järjestyksessä. V:n 1942 jälkeen ei tämänlaatuista anomusta ole enää tehty maakunnan taholta. Sosiaaliministeriön hylkäävä kanta on oikea, sillä kansainvälinen sopimus tuo oikeuksia ja velvoituksia valtakunnalle eikä sen jollekin osalle. Jos verrataan Ahvenanmaan köyhäinhoidosta julkaistun maakuntalain 50 §:n 3 mom:ia itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 3 ja 12 kohtiin sekä 17 §:n 1 mom:n 1 kohtaan, havaitaan lopputuloksen oikeutus.[3]

Raajarikkoisten huollon järjestämiseksi on viime aikoina tehty suunnitelmia, mutta sitä ei ole vielä erityislainsäädännöllä järjestetty. Koska se on nykyään eräs köyhäinhoidon muoto, ei siitä valtion menosääntöön otetusta ehkäisevän köyhäinhoidon määrärahasta, josta on raajarikkoisille myönnetty vuosittain avustuksia sosiaaliministeriön jakamana, ole anottu eikä annettu avustuksia ahvenanmaalaisille.

Sokeain avustaminen on sosiaalisen huollon muoto, joka lähenee köyhäinhoitoa ja josta säätämisen on katsottava kuuluvan Ahvenanmaan toimivaltaan. Siellä onkin voimassa maakuntalaki

[3] Tästä kysymyksestä on kirjoittanut tarkemmin *Beckman*, Bidrag till tolkningen av den nordiska fattigvårdskonventionen, juhlajulkaisussa Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 s. 224 ss.; Helsinki 1943.

Ahvenanmaan sokeanavustuksesta toukok. 18 p:ltä 1942, N:o 9, siihen maakuntalailla jouluk. 7 p:ltä 1944, N:o 22, tehtyine muutoksineen. Se on ns. sekamuotoinen laki, joka pääkohdiltaan kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntöalaan, mutta johon on sisällytetty myös valtakunnan lainsäädäntöalaan kuuluvia säännöksiä. Käytäntö tällaisiin lakeihin nähden on ollut sellainen, että nuo lait on hyväksytty maakuntalaeiksi, mikäli niiden valtakunnan lainsäädäntöalaan kuuluvat säännökset ovat asiallisesti yhtäpitävät valtakunnan laeissa olevien säännösten kanssa.

Maakuntalaki sokeanavustuksesta jäljittelee verraten tarkkaan valtakunnan toukok. 16 p:nä 1941 annettua sokeanavustuslakia, N:o 331, jota on muutettu lailla huhtik. 21 p:ltä 1943, N:o 357. Valtakunnan lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä on mm. maakuntalain 14 §:ssä sokeanavustuksen siirtämistä ja panttaamista tarkoittavan sopimuksen pätevyydestä ja tällaisen avustuksen ulosmittauksen kiellosta samoinkuin 18 §:ssä siitä, että valtakunnan hallituksen vastavuoroisuuden perusteella vieraan valtion kanssa tekemää sopimusta sokeanavustuksen antamisesta sen kansalaiselle on noudatettava, niinkuin siitä on erikseen säädetty. Maakuntapäivien päätös ulottuu näissä kohdin sellaisille aloille, joilla yksinomainen lainsäädäntövalta itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 8 ja 12 kohdan nojalla kuuluu valtakunnan lainsäädäntöelimille. Samoille elimille kuuluu myös lain säätäminen kunnallisesta huoltolautakunnasta, jonka tehtävistä sisältyy säännöksiä tähän maakuntalakiin.[4] Jos valtakunnassa muutettaisiin sokeanavustuslain vastaavia säännöksiä, tulisivat muutokset niinmuodoin voimaan myös Ahvenanmaalla.

L a s t e n s u o j e l u l a i n s ä ä d ä n t ö on erityisen tärkeä osa huoltolainsäädäntöä. Kysymys tämän alan lainsäädäntökompetenssista itsehallintolainsäädännön järjestelmässä on aiheuttanut erilaisia mielipiteitä. Maakuntapäivät ovat kaksi eri kertaa v. 1939 tehneet

[4] Tässä maakuntalaissa ei tehtäviä ole annettu köyhäinhoitolautakunnalle, vaan huoltolautakunnalle. Vrt. itsehallintolain 18 §:ää, jonka mukaan voidaan, maakuntalautakunnan suostumuksella, määräajaksi tai toistaiseksi siirtää tasavallan yleisen hallinnon alaisia tehtäviä maakuntahallinnolle ja maakuntahallinnon alaisia tehtäviä tasavallan yleiselle hallinnolle.

aloitteen lastensuojelua koskevan maakuntalain säätämiseksi, mutta kummallakaan kerralla ei presidentti ole, korkeimman oikeuden annettua asiasta lausunnon,[5] hyväksynyt ehdotusta, koska maakuntapäivät olivat ylittäneet lainsäädäntövaltansa.[6]

Koska Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta köyhäinhoidon alalla, seuraa siitä, että tähän kuuluu myös sellaisia lapsia ja nuoria henkilöitä koskeva lastensuojelulainsäädäntö, joiden hoito ja kasvatus vaarantuu varattomuuden takia. Sitä vastoin on kysymys muusta lastensuojelusta epäselvempi. Tammik. 17 p:nä 1936 annettu lastensuojelulakimme, N:o 52, sisältää muun ohella säännöksiä, jotka kuuluvat perhe-, holhous- ja rikoslainsäädännön alaan, ja sitä paitsi siinä on säännöksiä, joiden on katsottava kuuluvan opetustoimen perusteisiin, mitkä kaikki lainsäädännön alat itsehallintolain 9 §:n mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntöelinten toimivaltaan. Muilta osilta voidaan lastensuojelusta periaatteessa säätää maakuntalakina. Asian järjestämiseksi olisi käytännöllisintä, mihin tähänastiset yritykset viittaavatkin, säätää sekaluontoinen laki, joka osittain kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntöalaan, mutta johon on sisällytetty myös valtakunnan lainsäädäntöalaan kuuluvia säännöksiä.

Siksi kunnes sekaluontoinen laki saadaan aikaan, on katsottava, että valtakunnan yleinen lastensuojelulaki on osittain voimassa Ahvenanmaalla. Lastensuojelulain 9 §:n 2 mom:n a kohdan mukaan on asia käsiteltävä köyhäinhoitoasiana, kun kodin varattomuus näyttää olevan syynä lapsen tai nuoren henkilön epätyydyttävään hoitoon tai muihin häntä koskeviin epäkohtiin. Tältä osalta asioiden hoito on köyhäinhoitona maakunnan itsenäisessä määräysvallassa. Lastensuojelulain 6 ja 7 §:n säännökset lasten kotikasvatuksen tukemisesta eivät myöskään liene siellä voimassa, koska nämä säännökset perustuvat valtakunnan köyhäinhoitolain 1 §:ään ja kun niiden nojalla

---

[5] Ks. Ahvenanmaan itsehallinnosta annetun lain 12 §:n 3 mom:ia. Vrt. 35 §:ää ja *Erich,* Suomen Valtio-oikeus I s. 121 s., jonka mukaan korkeimman oikeuden viimeksimainitussa pykälässä tarkoitetuilla kompetenssikysymysten ratkaisuilla on sitovan lausunnon luonne.

[6] Ks. Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden VI s. 144, 167; Helsingfors, 1941.

annetulla taloudellisella huollolla on köyhäinhoidon luonne. Sitä vastoin niiltä osin, miltä lastensuojelulaki ei koske sellaisten henkilöiden huoltoa, joiden hoito ja kasvatus on vaarassa ainoastaan varattomuuden vuoksi ja jotka eivät saa kasvatusta ja hoitoa vanhempainsa kodissa, voi lain soveltaminen tulla Ahvenanmaallakin kysymykseen. Niinpä säännökset lasten huostaanottamisesta ja sen yhteydessä olevista toimenpiteistä ovat siellä voimassa, ja tältä osin on lastensuojelulakia joissakin Ahvenanmaan kunnissa sovellettukin. Huomautettakoon vielä, että kasvattilasten valvontaa koskevat säännökset ovat mielestämme maakunnassa voimassa sikäli kuin eivät ole kysymyksessä sellaiset toimenpiteet, joihin on ryhdytty yksinomaan köyhäinhoitolain nojalla.

Lastensuojelulain yhteydessä mainittakoon 27 p:nä heinäk. 1922 annettu laki avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista, N:o 173, ja asetus avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten valvonnasta 26 p:ltä marrask. 1943, N:o 941. Mainittu laki, jossa on julkisoikeudellisia säännöksiä kunnan avustamisvelvollisuudesta, kuuluu pääasiassa perheoikeuden alalle eli valtakunnan lainsäädäntöön ja on voimassa Ahvenanmaalla. Eräänä tämän lain soveltamisessa ilmaantuneena pulmakysymyksenä mainittakoon, että 17 p:nä tammik. 1936 annettu laki, N:o 56, mikä muuttaa mm. kysymyksessä olevan lain 11 §:ää, on katsottava tulleeksi voimaan Ahvenanmaalla, joten kunnallinen huoltolautakunta tai sen puuttuessa kunnallislautakunta vahvistaa tässä laissa tarkoitettua elatusapua koskevat sopimukset, eikä niiden vahvistaminen enää kuulu holhouslautakunnalle. Tässä on perimmältään kysymys valtakunnan lainsäädännön edellyttämän kunnallisen hallintoelimen toimivallasta, mitä kysymystä selvitetään jäljempänä tarkemmin.

Lastensuojelulle läheinen on myös 31 p:nä toukok. 1940 annettu laki nuorista rikoksentekijöistä, N:o 262, joka sivuaa huoltotoimintaa. Rikoslain 3 luvun 1 §:n säännös erottaa viisitoista vuotta nuoremman lapsen tekemät, rikoksiin verrattavat teot lastensuojelulain toimenpiteiden alalle, ja laki nuorista rikoksentekijöistä antaa erityisiä säännöksiä toimenpiteistä alaikäisen, viisitoista, mutta

ei kahtakymmentäyhtä vuotta täyttäneen henkilön tekemäin rikosten johdosta. Laki on voimassa myös Ahvenanmaalla, sillä rikoslakia koskeva lainsäädäntö on itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 8 kohdan mukaan pidätetty valtakunnan lainsäädäntöelinten toimivaltaan.

Irtolaisten käsittely on itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 8 kohdan mukaan valtakunnan asia. Huomautettakoon erityisesti, että tammik. 17 p:nä 1936 annetun irtolaislain, N:o 57, 44 § on kumonnut köyhäinhoitolainsäädännössä olleet kerjäämistä koskevat säännökset.

Alkoholistilain, joka on annettu tammik. 17 p:nä 1936, N:o 60, on niinikään katsottava olevan voimassa Ahvenanmaalla, ja sitä on siellä sovellettu. Kuitenkin on soveltaminen siellä, niinkuin moniaalla muuallakin valtakunnassa, ollut laimeata ja harvoihin tapauksiin puuttuvaa. Alussa mainittu valtioneuvoston itsehallintolainsäädäntöä tarkastamaan asettama komitea on, yhden jäsenen ollessa eri mieltä, katsonut, että alkoholisteja koskeva lainsäädäntö olisi nimenomaan määrättävä kuuluvaksi valtakunnan lainsäädännön alaan.[7] Samaa mieltä on maakuntapäivien asettama komitea.[8]

Kysymys siitä, onko elok. 8 p:nä 1940 annettu laki sotasiirtolaisten yhteiskunnallisesta huollosta, N:o 423, tullut voimaan Ahvenanmaalla, on vaikea ratkaista. Tämän lain tarkoituksena on, että siirtoväkeen kuuluvat pysyvää huoltoa kaipaavat henkilöt, lähinnä lapset ja nuoret henkilöt, jotka on otettu huoltolautakunnan huostaan, sekä täysikasvuiset, jotka ovat yhteiskunnan täydessä huollossa, saisivat valtion kustannuksella kunnallisten huoltolautakuntain toimesta tarpeellisen elatuksen ja toimeentulon ja että heihin kohdistettaisiin muunkin yhteiskunnallisen huollon toimenpiteitä. Näiden sotasiirtolaisiksi nimitettyjen henkilöiden aineellinen huolto käsittää, paitsi köyhäinhoito-, lastensuojelu-, alkoholisti- ja irtolaislaissa tarkoitettuja toimenpiteitä, myöskin sel-

[7] Ks. komiteanmietinnön s. 7, 75.

[8] Ks. komiteanmietinnön s. 30.

laista toimintaa, joka kuuluu avioliiton ulkopuolella syntyneistä lapsista annetun lain alaan.

Sosiaaliministeriöllä on valta määrätä, että määrätyn kunnan on otettava huolehtiakseen tällaisen henkilön huollosta. Huollon antamisvelvollisuus ei niinmuodoin perustu siihen, missä kunnassa henkilö oleskelee tai missä kunnassa hänellä on köyhäinhoidollinen kotipaikkaoikeus, vaan hallinnollisen viranomaisen päätökseen. Jos henkilö, joka siten annetun määräyksen mukaisesti on siirrettävä tai siirretty määrätyn kunnan huollettavaksi, kieltäytyy määräystä noudattamasta tai huollon tai sen tarpeen vielä jatkuessa omavaltaisesti poistuu tästä kunnasta, on kunnan huoltolautakunnan asiana ryhtyä sellaiseen toimenpiteeseen, että määräys tulee noudatetuksi tai että kysymyksessä oleva henkilö palautetaan asianomaisen kunnan huoltoon. Huoltolautakunnalla on oikeus pyynnöstä saada tähän poliisipäälliköltä tarpeellista virka-apua, mistä on säännös puheena olevan lain 5 §:ssä siinä muodossa kuin se on laissa toukok. 8 p:ltä 1942, N:o 375.

Voitaneen katsoa, että sotasiirtolaisten yhteiskunnallisesta huollosta annettu laki on itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 13 kohdan nojalla periaatteessa voimassa Ahvenanmaalla, koska se koskee alaa, jota ei ole ennen lainsäädännössä edellytetty. Jos näin on laita, herää kysymys, onko tämän lain mukaisen menettelytavan köyhäinhoitotoimenpiteiden osalta Ahvenanmaan kunnissa nojauduttava maakunnan vai valtakunnan lainsäädäntöön. Muihin edellämainittuihin peruslakeihin paitsi köyhäinhoitolakiin nähden asia on selvä.

Tällä teoreettisella kysymyksellä ei ole paljoa merkitystä, koska köyhäinhoidon antamisen osalta Ahvenanmaan maakuntalaki ja valtakunnan köyhäinhoitolaki ovat miltei samansisältöiset ja kun sosiaaliministeriölle ei ole yhdessäkään tapauksessa tehty esitystä sotasiirtolaisen määräämisestä hoidettavaksi jossakin Ahvenanmaan kunnassa. Kaksi Hangon kaupungista olevaa lastenkotia sijoitettiin maakuntaan talvisodan jälkeen, mutta niitä hoiti yksityinen järjestö saaden siihen maakuntahallinnolta apurahaa, eikä virallisten huoltoelinten ole tarvinnut puuttua asian välittömään hoitoon tähän men-

nessä eikä todennäköisesti vast'edeskään. Jos lain soveltaminen tulee maakunnassa kysymykseen, olisi kohtuudenmukainen ratkaisu, että Ahvenanmaalla saataisiin soveltaa köyhäinhoitoa koskevaa maakuntalakia, jonka pohjalla siellä oleskelevien henkilöiden köyhäinhoidon antaminen yleensä tapahtuu. Sotasiirtolaisten yhteiskunnallisesta huollosta annettu laki viittaa kuitenkin köyhäinhoitolain määrättyihin kohtiin ja edellyttää täytäntöönpanoelimeksi valtakunnan lainsäädännöstä johtuvaan hallintoon kuuluvan elimen, kunnallisen huoltolautakunnan, jonka ei voida katsoa voivan soveltaa maakuntalakia. Niinpä näyttääkin siltä, että tätä sotasiirtolaishuoltoa myös köyhäinhoitotoimenpiteiden osalta on toteutettava valtakunnan lain pohjalla.

Toisen kuin tässä omaksutun mielipiteen mukaan taas ei sosiaaliministeriö voisi ensinkään antaa määräystä köyhäinhoitoa tarvitsevan henkilön huoltamiseksi Ahvenanmaan jossakin kunnassa, vaikkakin muuta huoltoa voitaisiin antaa. Tällainen johtopäätös veisi omituisiin tuloksiin, koska samaan henkilöön täytyy voida soveltaa usean peruslain mukaisia toimenpiteitä. Ei voitane ajatella, että määräys henkilön huoltamisesta jossakin kunnassa äkkiä peruutettaisiin, jos esim. ensin irtolaislain mukaisesti huolettavana ollut henkilö joutuisi köyhäinhoidon tarpeeseen.

Marrask. 10 p:nä 1944 on annettu ammattiopintojen avustuslaki, N:o 796, joka tuli voimaan vuoden 1945 alussa. Tässä laissa säädetään, että Suomessa asuva vähävarainen Suomen kansalainen tai täällä turvapaikkaoikeutta nauttiva henkilö on oikeutettu saamaan valtion varoista apurahaa ammattiopintojaan varten. Vähävaraisuuden kriteeriona on määrätyn verorajan alittaminen.

Ammattiopetus, vaikka sitä hoidetaankin hallinnollisesti sangen useilla tahoilla ja monen ministeriön alaisena, on periaatteelliselta luonteeltaan opetustoimeen kuuluvaa. Itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 6 kohdan mukaan opetustoimen perusteita koskeva lainsäädäntö kuuluu valtakunnan lainsäädännön alaan. Ammattiopintojen avustuslaki, jota ei ole vielä tätä kirjoitettaessa sovellettu, kuuluu siis itsehallintolain mainitun kohdan valossa tulkittavaksi. Samalla se

lähenee huoltolainsäädäntöä ja hoidetaan hallinnollisesti sosiaalimisteriöstä käsin. Kun sen ei kuitenkaan voida katsoa koskevan ammattiopetustoimen perusteita eikä myöskään olevan valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvaa lastensuojelua, ei se ole voimassa Ahvenanmaalla, vaan Ahvenanmaa saanee itse hoitaa tämän kysymyksen maakuntalain muodossa. Samaten on jo vakiintuneen käsityksen mukaan ammattikouluja koskeva lainsäädäntö katsottu maakunnan asiaksi, paitsi mikäli on kysymys ammattiopetustoimen perusteista.[9] Aivan eri asia on, että valtion avustuksia on annettu ammattiopetukseen sosiaaliministeriöstä lastensuojeluasioiden yhteydessä. Ammattiopetus on näissä myönteisissä tapauksissa perustunut lastensuojelulain 39 §:n säännökseen, miltä osin tämä laki, kun kysymyksessä on huoltolautakunnan huostaan otetun lapsen kasvatus ja hoito, on voimassa myös Ahvenanmaalla.

Sotaorpojen ja sotaleskien työhuoltolainsäädäntö kuuluu puolustuslaitosta koskevana itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 4 kohdan mukaisesti valtakunnan lainsäädäntöelimille. Huhtik. 30 p:nä 1943 annetut lait sotaorpojen työhuollosta, N:o 363, ja sotaleskien työhuollosta, N:o 364, perustuvat tammik. 10 p:nä 1941 annettuun sotatapaturmalakiin, N:o 15. Viimeksimainitun lain 5 §:n mukaan annetaan työhön kykenevälle korvauksensaajalle työhuoltona tilaisuus ansiotulojen saantiin hänen voimiaan ja kykyjään vastaavalla työllä. Työhuoltoa annetaan sotaorvolle yleensä ammattikoulutuksena ja erikoistapauksissa muunakin koulutuksena sekä lisäksi työhönsijoituksena tai siihen avustamisena. Sotaleskien työhuolto taas käsittää ennen muuta työhönsijoitusta, työvälineapua sekä erinäisin edellytyksin ammattikoulutusta ja opintolainan myöntämistä.

Tämä lainsäädäntö on sodan aiheuttama. Koska, niinkuin aikaisemmin mainittiin, puolustuslaitosta koskeva lainsäädäntö on annettu valtion elimille, niin siihen liittyvän, sodasta johtuvan tapaturmalainsäädännön pitäisi myös ulottaa vaikutuspiirinsä Ahvenanmaalle.

---

[9] *Tollet-Uggla*, Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland s. 45; Helsingfors, 1930.

Itsehallintolain 27 §:n 1 mom:n mukaan ovat Ahvenanmaan maakunnan asukkaat velvolliset avustamaan isänmaan puolustusta palvelemalla asevelvollisuuden suorittamisen sijasta vastaavasti luotsi- ja majakkalaitoksessa, »niinkuin siitä lailla erikseen säädetään». Lakia ei toistaiseksi ole asiasta annettu, ja niinpä kysymyksessä oleva työhuoltolainsäädäntö koskee sellaisten ahvenanmaalaisten leskiä ja lapsia, jotka ovat vapaaehtoisesti ottaneet osaa sotaan tahi sellaisia, jotka ovat muuttaneet Ahvenanmaalle vasta 12 vuotta täytettyään ja sen johdosta tulleet asevelvollisiksi itsehallintolain 27 §:n 2 mom:n nojalla. Lisäksi voi tulla kysymykseen, että työhuoltoon periaatteessa oikeutettu henkilö muuttaa maakuntaan, ennenkuin työhuoltoa on hänelle järjestetty, joten työhuollon toteuttamisesta huolehtiminen tulee Ahvenanmaalla asianomaisen kunnan asiaksi.

Samoille elimille, joiden toimeenpantavaksi yhteiskunnallinen huolto on kunnissa annettu, on uskottu myös tehtäviä huollolle läheisen, vaan ei perusluonteeltaan varsinaisesti siihen luettavan lainsäädännön soveltamisessa. Tällaista lainsäädäntöä on viime vuosina syntynyt.

Äitiysavustusten antamisesta aiheutuvat kustannukset suoritetaan viime kädessä valtion varoista, mutta käytännöllisistä syistä on äitiysavustusten myöntäminen ja suorittaminen kesäk. 13 p:nä 1941 annetun äitiysavustuslain, N:o 424, mukaan annettu kunnallisten huoltolautakuntain asiaksi. Lakia, joka periaatteelliselta luonteeltaan kuuluu väestöpoliittiseen lainsäädäntöön, sovelletaan myös Ahvenanmaalla. Tämä lopputulos, johon asiassa käydyn mielipiteiden vaihdon jälkeen on päädytty, nojautuu itsehallintolain 9 §:n 2 mom:n 13 kohdan mukaiseen tulkintaan.[10] Sen mukaan äitiysavustuslaki kuuluu lähinnä väestöpoliittisena lakina lainsäädäntöalalle, jota ei ole Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetyn lain antamisen aikoihin vielä edellytetty, ja niinmuodoin Ahvenanmaallakin voimassa olevan valtakunnan lainsäädännön alaan.

[10] Presidentti määräsi kesäk. 22 p:nä 1939, että maakuntapäivien helmik. 27 p:nä 1939 tekemä päätös maakuntalaiksi Ahvenanmaan maakunnan äitiysavustuksesta oli raukeava. Ks. Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden VI s. 136.

Samoilla perusteilla kuuluu huhtik. 30 p:nä 1943 annettu perhelisälaki, N:o 375, valtakunnan lainsäädännön alaan ja on voimassa Ahvenanmaalla. Tämän lain nojalla valtio ottaa perhelisäksi nimitettävän avustuksen muodossa osaa lasten aiheuttamiin lisäkustannuksiin helpottaen vähävaraisten suurten perheitten toimeentuloa. Perhelisään oikeutetulla suurella perheellä tarkoitetaan mainitussa laissa yleensä perhettä, jossa on vähintään viisi perheen huolehdittavana olevaa kuuttatoista vuotta nuorempaa lasta ja jonka maksettava omaisuusvero ja kunnallisvero eivät nouse määrättyjä enimmäismääriä suuremmiksi. Nämä verorajat eivät kuitenkaan ole ehdottomat.

Samoin kuin perhelisälaki on 24 p:nä marrask. 1944 asevelvollisille sotatilanaikaisen palveluksen perusteella myönnettävistä kodinperustamislainoista annettu laki, N:o 834, väestöpoliittiseen lainsäädäntöön ja niinmuodoin valtakunnan lainsäädännön alaan kuuluva. Sen mukaan voidaan sotatilanaikaisessa palveluksessa olevalle tai olleelle asevelvolliselle ja hänen vaimolleen tai kihlakumppanilleen myöntää oman kodin perustamiseen tarpeellisen asunto- ja muun irtaimiston hankkimista varten korotonta kodinperustamislainaa. Tämä laki tuli voimaan v:n 1945 alussa.

Lainsäädännön tarkastelun tapahduttua siirryttäköön vielä tarkastamaan yhteiskunnallisen huoltotoimen hallintoa Ahvenanmaan erityisasemaa silmälläpitäen.

Sosiaaliministeriölle on meillä uskottu yhteiskunnallisen huollon yleinen johto ja valvonta. Koska kuitenkin Ahvenanmaan maakunnalla on määrätyissä asioissa lainsäädäntövalta, on hallintotehtävät, jotka valtakunnassa kuuluvat sosiaaliministeriölle, annettu maakunnassa tällaisissa asioissa sen omien elinten hoidettaviksi. Mainittakoon esimerkiksi, että valtakunnan köyhäinhoitolain 32 §:n mukaan sosiaaliministeriölle kuuluvat tehtävät ovat maakuntalain 32 §:n mukaan maakuntalautakunnan asiana.

Koska valtakunnan lastensuojelulaki on suurimmaksi osaksi voimassa maakunnassakin, on lastensuojelu yleensä alistettu sosiaaliministeriön johtoon ja valvontaan. Niinpä on lastensuojelulain 33

§:n mukaan kunnallista ja yksityistä kasvatuslaitosta tai muuta kunnallista lastensuojelulaitosta perustettaessa haettava rakennuspiirustusten vahvistus sosiaaliministeriöltä, ja laitokset on sosiaaliministeriön hyväksyttävä ennen käyttöä. Myöskin pitää tällaisilla lastensuojelulaitoksilla olla sosiaaliministeriön hyväksymä ohjesääntö. Samoin on sosiaaliministeriön edustajalla oikeus olla läsnä huoltolautakunnan tai sen osaston kokouksessa, ja huoltolautakunnan päätös lapsen tai nuoren henkilön huostaanotosta on alistettava sosiaaliministeriön vahvistettavaksi. Sitä paitsi ratkaisee sosiaaliministeriö eräitä valitusasioita.

Edellisen lisäksi mainittakoon lyhyesti, että sosiaaliministeriöllä on irtolais- ja alkoholistiasioissa, äitiysavustus-, työhuolto- ja perhelisäasioissa valtakunnan lainsäädännössä määrätyt tehtävät. Samoin tulee olemaan myös v:n 1945 alussa voimaan tulleisiin ammattiopintojen avustamislakiin ja kodinperustamislainoista annettuun lakiin nähden.

Valtakunnan elinten ja maakunnan elinten toimivallan kahtiajako vaikuttaa myös p i i r i t a r k a s t u k s e n tehtäviin. Yhteiskunnallisen huollon paikallista tarkastusta varten maa on jaettu seitsemään piiriin, joissa kussakin toimii sosiaaliministeriön alainen huoltotoimen piiritarkastaja. Huhtik. 30 p:nä 1942 annetun valtioneuvoston päätöksen, N:o 334, mukaan luetaan Ahvenanmaan maakunta ensimmäiseen huoltotoimen tarkastuspiiriin Uudenmaan lääninohella. Tämän piirin piiritarkastajan velvollisuudet ja valtuudet Ahvenanmaan maakunnassa kohdistuvat niihin yhteiskunnalliseen huoltotoimintaan kuuluviin toimenpiteisiin, jotka perustuvat maakunnan huoltotoiminnassa noudatettavaan, valtakunnan yksinomaiseen lainsäädäntövaltaan kuuluvaan lakiin tai asetukseen. Itsehallintolaissa luetellaan joitakin aloja, jotka jäävät tasavallan yleiseen hallintoon, ja joukossa mainitaan nimenomaan ne hallinnolliset tehtävät, jotka johtuvat sellaisista asioista, joihin nähden lainsäädäntövalta kuuluu valtakunnan lainsäädäntöelimille. Piiritarkastaja on kuitenkin oikeutettu ja velvollinen suorittamaan maakunnassa maakuntalautakunnan toimeksiannosta sellaisiakin maakunnan huolto-

toiminnan tarkastukseen kuuluvia tehtäviä, jotka perustuvat maakuntalakiin.

Yhteiskunnallisen huollon alempi hallinto on meillä järjestetty kunnittain. Kunnallisesta huoltolautakunnasta tammik. 17 p:nä 1936 annetun lain, N:o 51, mukaan on entisen kunnallisen huoltoelimen, köyhäinhoitolautakunnan sijaan luotu uusi elin, jolle kuuluu yleensä valtakunnan kaikkien yhteiskunnallisen huollon alojen hoitaminen.[11] Ahvenanmaalla, joka saa itse määrätä köyhäinhoitohallinnostaan, hoitaa köyhäinhoitoasioita kuitenkin edelleen köyhäinhoitolautakunta, josta on perussäännös köyhäinhoidosta annetun maakuntalain 8 §:ssä. Maakuntapäivien v. 1939 hyväksymää maakuntalakia Ahvenanmaan kunnallisesta huoltolautakunnasta ei presidentin toimivaltaa käyttävä pääministeri kesäk. 22 p:nä 1939 hyväksynyt.[12] Päätös perustui korkeimman oikeuden lausuntoon, jonka mukaan ehdotusta ei ollut hyväksyttävä, koska valtakunnan lainsäädäntö edellyttää huoltolautakunnan olemassaoloa ja kun oli katsottava, että laki kunnallisesta huoltolautakunnasta on voimassa samoilla oikeusaloilla, joilla valtakunnan lainsäädäntöä on Ahvenanmaalla noudatettava.

Tässä yhteydessä mainittakoon, että kunnallisesta huoltolautakunnasta annetun lain 13 §:ään sisältyy säännös eräiden köyhäinhoitolain pykälien kumoamisesta, jotka koskevat köyhäinhoidon hallintoa. Ahvenanmaan maakuntalaki köyhäinhoidosta on annettu myöhemmin kuin laki kunnallisesta huoltolautakunnasta, eikä tämä lainkohta senkään johdosta kumoa maakuntalain niitä säännöksiä, jotka vastaavat valtakunnan köyhäinhoitolain kumottuja pykäliä ja jotka säännöstelevät muun ohella Ahvenanmaan köyhäinhoitolautakunnan kokoonpanon ja velvollisuudet, mikäli on kysymys varsinaisen köyhäinhoidon hallinnosta eikä esim. äitiysavustus- tai irtolaisasioiden tai muiden valtakunnan yleiseen lainsäädäntöön kuulu-

[11] Huoltolautakunta ei ole monipuolisissa tehtävissään yksinomaan sosiaaliministeriön, vaan joissakin eräiden muiden ministeriöiden alainen. Ks. tarkemmin *Mäkinen-Ollinen*, Huoltolautakunnan Lakikirja s. XI, Helsinki, 1944.

[12] Ålandsdelegationens framställningar och betänkanden VI s. 140.

vien asioiden hallinnosta. Lisäksi, jos asiaa pohditaan tarkemmin, on selvää, ettei valtakunnan laki voi määrätä Ahvenanmaan köyhäinhoitohallinnosta, vaan se on maakunnan yksinomainen asia. Maakuntalaki köyhäinhoidosta ei ole ns. sekamuotoinen laki, johon valtakunnan lainsäädäntöelinten toimenpiteet voisivat vaikuttaa.

On syytä mainita, että köyhäinhoitoa koskevan maakuntalain mukaan voi maakuntalautakunta vapauttaa ahvenanmaalaisen maalaiskunnan köyhäinhoidon tarpeen vähäisyyden vuoksi asettamasta köyhäinhoitolautakuntaa ja että maakuntalautakunta vahvistaa köyhäinhoito-ohjesäännön. Mutta tämä koskee ainoastaan köyhäinhoitoa. Muissa suhteissa ovat sosiaaliministeriön hallintotehtävät selvästi määrätyt. Maalaiskunnan on sosiaaliministeriöltä anottava vapautus huoltolautakunnan asettamisesta ja sille tehtävä huoltoohjesäännön vahvistamista tarkoittava anomus.

Viimeksimainitusta selviääkin jo Ahvenanmaan köyhäinhoitolautakunnan suhde huoltolautakuntaan. Köyhäinhoitolautakunta hoitaa köyhäinhoitoa, ja huoltolautakunta on oleva olemassa valtakunnan lainsäädännön alaan kuuluvien asiain hoitamista varten, jota paitsi sille on annettu sokeanavustusta koskevassa maakuntalaissa tehtäviä.

Yhteiskunnallisen huollon hallinnon tällainen kahdelle suunnalle jakautuminen ylintä hallintoa myöten ei ole asiain hoidolle eduksi, vaan on kieltämättä hankaloittanut ja hidastuttanut kehitystä. Molemminpuolisella hyvällä tahdolla saataneen kuitenkin vielä päiväjärjestyksessä olevia epäselvyyksiä ja eturistiriitoja tasoitetuksi Ahvenanmaan huoltoasioiden tasaisen kehityksen hyväksi.[13]

[13] Yritys erään vanhan pulman ratkaisemiseksi oli komitean asettaminen Maarianhaminassa lokak. 8 p:nä 1943 pidettyjen yhteiskunnallisten huoltopäivien toimesta laatimaan Ahvenanmaan kuntia varten ehdotusta huolto-ohjesäännöksi. Komiteaan kuului jäseniä sekä valtakunnan hallinnon että maakuntahallinnon piiristä, ja sen laatima ehdotus käsitti niin köyhäinhoidon kuin muunkin yhteiskunnallisen huollon hallinnon alan. Kun jokin kunta hyväksyy tällaisen huolto-ohjesäännön, on se sekä sosiaaliministeriön että maakuntalautakunnan vahvistettava niiltä osin kuin kummankin toimivaltaan kuuluu.

E. H. I. Tammio

Pakkolunastus kunnan tarkoituksiin ja asemakaavoitus

Kun pakkolunastuksen peruste on meillä määritelty yleisesti [1] ja käsitys siitä, mitä yleinen tarve vaatii, vaihtelee olosuhteiden ja kulloinkin vallitsevien valtiollisten ja yhteiskunnallisten katsantotapojen mukaan,[2] voidaan pakkolunastusta käyttää monenlaisten julkisten hallintotehtävien toteuttamiseen ja erilaisten hallinnolle tarpeellisten laitosten aikaansaamiseen.[3] Nykyistä pakkolunastuslakia edeltäneessä pakkolunastusasetuksessa, jossa pakkolunastuksen peruste samaten määriteltiin yleisesti ja asialliselta sisällöltään vastaavasti,[4] on siitä johtuen, että pakkolunastusmenettely on asetuksessa määrätty erilaiseksi toisaalta valtion sekä toisaalta kaupungin, kunnan ja muun yhdyskunnan tarpeita varten,[5] kumpaisestakin ryhmästä mainittu eräitä esimerkkejä. Edelliseen ryhmään kuuluvina luetellaan varustuslaitoksen, kaupungin, kanavan, rautatien tai sähkölennättimen perustaminen ja jälkimmäisessä ryhmässä torin, kadun,

---

[1] Pakkolunastuksen edellytyksenä on, että »yleinen tarve (sitä) vaatii», ja pakkolunastusluvan saamiseksi on »yrityksen tarpeellisuus ja yleinen laatu näytettävä sekä asianmukaiset kartat ja piirustukset sisäänannettava» (Pakkol.L 14/7 1898, 1 ja 5 §).

[2] Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi, n:o 2 vuodelta 1924 (lyh. Lvk), s. 115.

[3] *K. J. Ståhlberg,* Suomen hallinto-oikeus, I, 2. painos, ss. 418—419.

[4] Yhteinen tarve, allmänt behov tai yhteinen hyöty, allmänt gagn (A 12/12 1864, 1 ja 2 §). *Talas,* Suomen pakkolunastuslainsäädäntö, I, s. 101.

[5] A. 1864, 6 ja 7 §; *Talas,* ibid.

tien, sataman, lastauspaikan, kirkon tai hautausmaan perustaminen taikka ahtaasti rakennetun kaupungintontin tai maaseudulla kartanonpaikan järjestäminen tai uudelleen rakentaminen sen johdosta, että se aiheuttaa tulenvaaraa tai estää soveliasta terveydenhoitoa. Näitä esimerkkejä voitaneen edelleenkin pitää viitteinä siitä, minkälaatuisia yrityksiä ja laitoksia on meidän oloissamme vanhastaan pidetty pakkolunastukseen oikeuttavina. Kaupunki- ja kauppalakunnan aluepiirissä tapahtuvaa maankäytön julkista järjestelyä silmälläpitäen voitaisiin näistä esimerkeistä yleistää pakkolunastuksen perusteiksi asemakaavan toteuttaminen ja tontin uudelleenjärjestely (saneeraus) sekä myöskin liikenneväylän tai erityisen julkisen laitoksen aikaansaaminen. Vakaantuneen tulkinnan mukaan onkin katsottu, että julkisen yhdyskunnan tarve saada alueensa järjestelyn vaatimaa maata on sellainen yleinen tarkoitus, jota varten pakkolunastus on sallittu.[6] Nimenomaisesti lain perusteella on kaupungin ja vastaavasti myöskin kauppalan[7] perustamiseen voitu käyttää pakkolunastusta, ja myöskin on pidetty kiistattomana, että niiden laajentamista varten on voitu lunastaa alueita, joita sitten jaoitellaan ja rakennustontteina luovutetaan.[8] Viimeksimainitussa tapauksessa on pakkolunastuksen tarpeellisuus pohjautunut siihen, että ennen asemakaavalakia voimassa olleiden säännösten mukaan ei ilman omistusoikeuden hankkimista ole ollut mahdollista vahvistaa asemakaavaa yksityisen omistamalle, aikaisemmin järjestelemättömälle maalle, joka ei ole sisältynyt asemakaavaan.[9]

Niinhyvin vuoden 1864 asetuksen kuin vuoden 1898 lain voimaantullessa vallinneisiin olosuhteisiin ovat myöhemmät lainsäädäntötoimenpiteet saaneet aikaan huomattavia muutoksia nimenomaan kaupungin ja vastaavasti kauppalan alueen muodostamiseen, alueen käytön järjestämiseen ja järjestelyn toteuttamiseen nähden. Paitsi

---

[6] *K. J. Ståhlberg*, Pakkolunastus kadun- ja tontinjärjestelyä varten, Lm 1930, ss. 239—240; Lvk, ss. 65—66.

[7] Vanhemmat kauppalat ovat saaneet alueensa omakseen valtion kustannuksella.

[8] *Ståhlberg*, m. k. s. 247.

[9] Ibid.

sitä, että kauppalan perustamiseen ei enää ole liittynyt pakkolunastusta, sen jälkeen kun valtio on lakannut lahjoittamasta maata uusille kauppaloille, tapahtuu kaupungin ja kauppalan alueen laajentaminen kunnallisen jaoituksen muutoksena, jonka yhtenä perusteena laissa nimenomaan mainitaan se, että »kunta tarvitsee lisää aluetta asuntoja, teollisuutta, liikenne- tai muita senkaltaisia tarkoituksia varten tai turvatakseen luonnollisen ja säännöllisen laajenemisensa».[10] Kun tällaisen alueliitoksen toimeenpano on järjestelty erikoislailla, voitaisiin tuskin pitää mahdollisena esim. sellaista menettelyä, että jos liitosta lainsäännösten puitteissa ei saada laisinkaan tai yhdyskunnan haluamassa laajuudessa aikaan, kunta voisi saada myönnetyksi itselleen luvan jonkin kiistanalaisen aluekompleksin pakkolunastamiseen tällaisen yleisen kolonisatorisen tarkoituksen perusteella, käyttääkseen sitten maata tarkoituksiinsa toistaiseksi toisen kunnan piirissä. Toisessa asemassa on luonnollisesti pakkolunastus rajoitettuun erikoistarkoitukseen toisen kunnan alueella, jos edellytykset pakkolunastukseen muuten ovat olemassa. Alueliitoksen toimeenpanolla taasen kunta saa tilaa yhdyskunnan vastaiselle laajenemiselle, ts. asemakaavan laajentamiselle niitä eri tarkoituksia varten, joihin kysymyksessä oleva alue halutaan kunnan tarpeita silmällä pitäen jaoitella ja varata käytettäväksi.

Asemakaavalain voimaantultua »kaupunki (vastaavasti kauppala) on järjestettävä ja rakennettava vahvistetun asemakaavan mukaan» ja »sellaiselle osalle kaupunkialuetta, jota ei ole ennen otettu asemakaavaan, on asemakaava vahvistettava sitä mukaa, kuin kaupungin kehitys vaatii», minkä lisäksi asemakaavassa on osoitettava »siihen sisältyvien eri alueiden rajat ja ne tarkoitukset, joihin nämä alueet on aiottu käytettäviksi».[11] Asemakaava edustaa näiden säännösten nojalla oikeutemme mukaan kaupungin ja kauppalan ainoata [12] yleis-

[10] Laki kunnallisen jaoituksen muuttamisesta 19/5 1925, 2 §:n 1 mom:n 2 kohta.

[11] Asemakaavalaki (AkL) 24/4 1931, 1 § ja 3 §:n 1 kohta sekä 56 §.

[12] Maankäyttösuunnitelman luonnetta ei ole asemakaavantakaisilla määräyksillä. Ikaalisten kauppalassa rakennussuunnitelma, AkL 57 §.

tä julkista maankäyttösuunnitelmaa.[13] Sen laatiminen taas on kunnan yksinoikeutena, ja asemakaavoitus voidaan esteettä ulottaa sekä yksityisen että valtion omistamalle maalle.[14] Asemakaava on siis erikoislaissa muodosteltu säännöstö, joka nimenomaan yleistä etua silmälläpitäen on annettu yhdyskunnan käytettäväksi ja jota sen myöskin tulee käyttää silloin, kun on kysymyksessä uusien alueiden käytäntöön ottaminen kunnallisten rajojen piirissä. Jos kaupungin julkiset tarkoitusperät, ts. yleinen etu, vaativat kaupunkimaisen järjestelyn laajentamista ja kunta laiminlyö tämän tehtävänsä, voidaan kunta siihen velvoittaa [15] eikä toimenpiteestä voida kieltäytyä sillä perusteella, että tarkoituksia varten tarpeelliset alueet eivät ole kunnan omistuksessa. Tällaisen alueen tai aluekompleksin pakkolunastamista ei näin ollen yleinen etu itsessään vaadi, koska lainmukaisena ja nimenomaan pakkolunastuslakia myöhemmin annetussa erikoislaissa säädettynä pakollisena järjestelykeinona on asemakaava, joka vuorostaan eräissä kohdin perustaa pakkolunastusoikeuden taikka muodostaa pohjan pakkolunastamisen myöntämiselle.

Pakkolunastukseen kohdistuvat asemakaavalain säännökset yksinkertaistavat asemakaavaan sisältyvän katumaan pakkolunastuksen [16] sekä selventävät ja laajentavat rakennuskortteliin otetun rakennusmaan pakkolunastamista [17] ja lisäksi järjestävät vastaisia pääkatuja varten tarvittavan maan pakkolunastamisen asemakaava-alueen ulkopuolelta.[18]

Kun vahvistettu asemakaava oikeuttaa pakkolunastamaan yleiset liikennealueet siinä laajuudessa kuin ne on asemakaavassa osoitettu, saavutetaan näiden osalta pakkolunastusoikeus suorastaan asemakaavalain säännösten nojalla, ilman että erityinen pakkolunastus-

[13] *Halvar G. F. Sundberg* määrittelee kirjoituksessaan Den »levande» stadsplanen och rättssäkerheten, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1938, s. 105, asemakaavan: »en offentligrättslig reglering av stadsjordens disposition i bebyggelsehänseende».

[14] AkL 1 §:n 3 mom.

[15] Rakennussääntö 29/1 1932, 112 §:n 1 kohta.

[16] AkL 20, 22 ja 23 §.

[17] AkL 25 sekä 26 ja 27 §.

[18] AkL 21 §; Lvk, ss. 124—125.

lupa olisi tarpeen, ja vain pakkolunastuksen toimeenpano tapahtuu pakkolunastuslain mukaan.[19] Asemakaava korvaa siis näissä tapauksissa pakkolunastuslain edellyttämän selvityksen yrityksestä ja siihen tarvittavasta alueesta sekä sen tarpeellisuudesta ja yleisestä laadusta (5 §). Vastaavasti on katsottava, että asemakaava muihinkin asemakaavassa osoitettuihin erilaisiin alueisiin nähden on lain edellyttämänä selvityksenä niiden käyttötarkoituksesta. Jos otamme huomioon, että myöskin asemakaavan ulkopuolelta tarvittava maa pääkatuja varten on selvitettävä vastaiseen asemakaavaan liittyvällä, sitä edeltävällä suunnitelmalla,[20] on katsottava, että varsinainen liikenneverkosto kaupungin ja kauppalan aluepiirissä on lain mukaan tarkoitettu muodostettavaksi asemakaavoituksen pohjalla asemakaavalaissa säädetyn menettelyn jälkeen. Poikkeuksena voivat asemakaavan ulkopuolella olla maanteiden jatkot tai kunnantie tai johonkin erilliseen laitokseen oleellisena osana kuuluva tie.

Kun asemakaava vahvistaa siihen sisältyvien erilaisten alueiden käyttötarkoituksen, on asemakaavan piirissä pakkolunastusta pyydettäessä, mikäli pakkolunastusoikeus ei perustu suorastaan asemakaavalain säännökseen, lisäksi osoitettava, että määrättyyn alueeseen sidotun käyttötarkoituksen toteuttaminen kulloinkin esilletulevassa tapauksessa on myöskin yleisen edun vaatima. Asemakaavalaissa on tällaiseksi pakkolunastusperusteeksi nimenomaan vahvistettu 1) asemakaavan pohjalla tapahtuva saneeraus ja jälleenrakennus, 2) asemakaavan toteuttaminen kaupungin säännöllistä kehitystä sekä rakennustoiminnan järjestämistä ja helpottamista varten sekä 3) kadun ja muun liikennealueen järjestely.[21] Toiseen ryhmään sisältyviä tapauksia on perusteltu nimenomaan sillä, että »kun asemakaava ulotetaan sellaiselle maalle, jonne rakennustoiminnan otaksutaan pian leviävän, saattaa yhteiskunnan etu vaatia, että kunta, ehkäistäk-

[19] Vrt. AkL 30 §:n 6 kohta; *Uggla* ja *Tammio*, Asemakaavalaki ja rakennussääntö s. 144.

[20] *Uggla* ja *Tammio*, m. t. ss. 119—120.

[21] AkL 25 §:n 1, 2 ja 3 mom.

seen epäkohtia ja ohjatakseen ja edistääkseen kehitystä, varaa itselleen omistusoikeuden sellaiseenkin rakennusmaahan».[22] Tällainen asuntopoliittinen pakkolunastus on siis tehty mahdolliseksi sellaiseen maahan nähden, jonka käyttö on asemakaavalla jo rajoiltaan määrättynä osoitettu. Puheena oleva pakkolunastusoikeus on yhdyskunnalle varattu silmällä pitäen mm. maanomistajan vastahakoisuutta asemakaavan mukaisten tonttien myyntiin kohtuullisilla ehdoilla, mikä vaikeuttaisi rakennusmaaksi muodostetun maan käyttämistä asemakaavan tarkoituksen mukaisesti. Paitsi viimeksi puheena olleita, asemakaavalaissa erikseen säädettyjä pakkolunastustarkoituksia, jotka on nimenomaan esitetty viranomaisten harkinnan ohjeeksi, voidaan tonttijärjestelyn ja yleensä asemakaavan toteuttamiseen myöntää kunnalle pakkolunastuslupa muissakin sellaisissa tapauksissa, joissa yleisen tarpeen osoitetaan sitä vaativan.[23] Mikäli siis pakkolunastusta ei ole asemakaavalaissa erityisten tapausten osalta erikseen järjestelty, on kysymystä pakkolunastuksesta kunnan tarkoituksiin arvosteltava kunnan aluepiirissä yleisen pakkolunastuslainsäädännön ja muiden kysymykseen tulevien lainsäännösten nojalla sekä huomioon ottaen, että pakkolunastuksella kaupunginjärjestelyä varten on samat rajoitukset kuin pakkolunastuksella yleensäkin.[24]

Pääkatuja varten tarvittavien alueiden pakkolunastamisessa on lainsäädäntöömme sisällytetty ns. vyöhykepakkolunastus, jossa lunastusoikeus on laajennettu koskemaan paitsi pakkolunastustarkoituksen nimenomaisesti (teknillisesti) vaatimaa aluetta myöskin viereistä maata, sikäli kuin se lainkohdan määrittelemällä tavalla kuuluu pakkolunastukseen oikeuttavan laitoksen, so. kadun tai muun yleisen liikennealueen, vaikutuspiiriin. Tässä säännöstössä on poikettu lainsäädännössämme muuten voimassa olevasta periaatteesta, että ainoastaan itse pakkolunastustarkoitukseen tarpeellinen alue on pakkolunastuksen alainen.[25] Niinikään tämä sisältää poikkeuksen siitä meilläkin hyväksytystä säännöstä, että pakkolunastusta ei saa käyttää

[22] Lvk s. 125.
[23] *Uggla* ja *Tammio*, m. t. s. 127.
[24] *Ståhlberg*, m. k. s. 240.
[25] *Ståhlberg*, m. k. s. 241 ja alaviitta 7.

yksistään ansiotarkoituksessa eikä siis myöskään keinona hankkia yhdyskunnalle osuutta ansiottomaan maanarvon nousuun.[26] Muissa kuin asemakaavalain puheena olevan erikoissäännöksen (25 §:n 3 mom.) tarkoittamissa tapauksissa ei vyöhykepakkolunastus meillä ole mahdollinen,[27] ja sanotun lainkohdan mukaan se on sallittu ainoastaan kaupungin tai kauppalan asemakaavoitetussa ja rakennetussa osassa.

Kun pakkolunastusoikeus on sidottu määrätyn, yritykseen tosiasiallisesti tarvittavan alueen todentamiseen,[28] edellyttää tällaisen alueen määritteleminen itse pakkolunastustarkoituksen sellaista yksilöimistä, että alue sen pohjalla on rajoiltaan määrättävissä. Pakkolunastusta ei siis voida tämän mukaisesti myöntää yleisesti määriteltyä kunnallista tehtäväpiiriä varten, kuten esim. kansakoulutoimen, köyhäinhoidon tai palotoimen tarpeita varten, mutta kylläkin tällaisesta julkisesta tehtäväpiiristä erotettua, määrätyn hallintotoiminnan toteuttamiseksi vallitsevissa olosuhteissa tarpeelliseksi osoitettua, individualisoitua tapausta varten. Jos siis osoitetaan, että tarpeen vaatimaa uutta kansakoulurakennusta varten ei siinä kunnan osassa, mihin se olisi sijoitettava, ole kohtuullisilla ehdoilla saatavissa tonttimaata,[29] vastaavasti tiettyyn kunnan osaan tarpeellista muuta hallintorakennusta varten, on olemassa pakkolunastustarkoitus, joka on yksilöitävissä sekä sisältönsä että tämän perusteella alueellisten rajainsa puolesta. Milloin lainsäädännössämme on myönnetty yleinen pakkolunastusoikeus johonkin hallintotarkoitukseen, on tämä järjestetty erikoislailla, jossa on samalla annettu säännökset siitä erityisestä menettelystä, miten pakkolunastuksen alaiseksi joutuva maa saadaan kysymykseen tuleviin maanluovuttajiin nähden määritellyksi.[30]

---

[26] *Talas*, m. t. ss. 104 ja 113; Lvk s. 125; *Ståhlberg*, m. k. s. 242, pitää pakkolunastuksen luvallisena »ainoastaan, jos se sellaisenaan, katsomatta sen tuloa tuottavaan puoleen, on tarpeen yleistä hallintotehtävää varten».

[27] *Talas*, m. t. s. 113.

[28] *Talas*, m. t. s. 107; edellä alaviitta 25.

[29] *Talas*, m. t. ss. 108—109 ja jälkimmäisellä sivulla oleva alaviitta 1.

[30] Esim. asutuslaki 25/11 1922, 25 §, ja sen toimeenpanoasetuksen, 31/8 1923, 60 § (maanhankkimissuunnitelma).

Mikäli kysymyksessä on jokin erityinen hallintotarkoitus, yksilöity yritys tai laitos, voidaan lain säätämillä edellytyksillä pakkolunastusta tietysti käyttää asemakaava-alueen ulkopuolellakin. Tällaisia kunnallisia yrityksiä ovat olosuhteista riippuen esim. likaveden puhdistuslaitos, vesijohto- tai vesivoimalaitos, uimalaitos ja kylpyranta, joiden tarpeellisuus ja sijoitus voidaan kulloinkin selvittää sekä tekniliset rajat määritellä ja alue sen mukaisesti saada pakkolunastetuksi ja sitten myöhemmin ottaa sellaisena asemakaavassa huomioon. Näihin kunnallisiin laitoksiin kuuluu satama-alue samoilla edellytyksillä. Riippuen laitoksen vaatimasta alasta ja sen läheisyydestä ennestään asemakaavoitettuun alueeseen sekä yleisestä asemakaavoitustarpeesta käy harkittavaksi, missä määrin sen suunnitelman, johon pakkolunastus halutaan perustaa, on sekä valmistelunsa että sisältönsä puolesta oltava asemakaavaan verrattava,[31] niin että kysymykseen tulevan alueen laajuus ja rajat sekä alueen liittyminen asemakaavaan voidaan asianmukaisesti osoittaa.

Jos pakkolunastuksen tarkoituksena sitä vastoin on jonkin asemakaavan ulkopuolella olevan alueen saaminen kunnan omistukseen käytettäväksi yleensä kaupunkialueen julkisen järjestelyn laajentamista varten, olkoonpa perusteet tällöin esitetty yleisesti (esim. kunnan yleisiä tarpeita varten) tai useampien tarkoitusten yhdistelmänä (esim. teollisuutta ja asuntoja varten), ei tähän enää nykyisten säännösten mukaan voitane myöntää kunnalle pakkolunastusoikeutta. Järjestelyn laajentamista varten ei lain mukaan enää tarvita omistusoikeutta maahan, koska asemakaava, jolla tällainen maankäytön julkisoikeudellinen järjestely kunnan aluepiirissä on lain mukaan suoritettava, voidaan nyttemmin laatia ja vahvistaa ajatellulle alueelle siitä riippumatta, kenelle maa kuuluu. Yleinen tarve voi siis vaatia, että järjestely ulotetaan uusille alueille, mutta yleinen etu ei vaadi, että laajennusalue olisi ennen järjestelyä, so. asemakaavoitusta, pakkolunastettava kunnan omaksi. Pakkolunastettavaksi tarkoitettu laajennusalue voidaan tosin näissäkin tapauksissa rajoiltaan ja suuruudeltaan määritellä ja sen käyttötarkoituksetkin alustavasti

[31] AkL 3 §:ssä luetaan esim. satama-alue asemakaavan liikennealueisiin.

osoittaa kartalla tai muussa piirroksessa, mutta kun asemakaava kaupungin tai kauppalan aluepiirissä muodostaa lain mukaan pakollisen yleisen maankäyttösuunnitelman, johon asemakaavan tultua vahvistetuksi samalla perustuu järjestelyn toteuttaminen ja tarpeelliseksi käyvä omistussuhteiden järjestäminen joko vapaaehtoisesti tai pakkolunastusta käyttämällä, ei sitä voida korvata jollakin muulla »suunnitelmalla» ja vielä vähemmin tähän perustaa pakkolunastusvaatimusta. Pakkolunastus on mahdollinen vasta vahvistetun asemakaavan toteuttamiseksi niissä erikseen todennetuissa osissaan, missä se osoittautuu tarpeelliseksi, noudattamalla asemakaavalain ja pakkolunastuslain säännöksiä. Tällaiseen asemakaavaa korvaamaan ajateltuun suunnitelmaan ei voida analogisesti soveltaa asemakaavalain 25 §:n 2 momentin säännöksiä, koska mistään vahvistetun järjestelyn toteuttamisesta ei asemakaava-alueen ulkopuolella voi tällöin olla kysymystä. Myöskään katumaata koskeviin säännöksiin ei laajennusalueen yleistä pakkolunastusta voida senvuoksi perustaa, että katumaahan nähden vahvistettu asemakaava korvaa pakkolunastuslain mukaisen pakkolunastusperusteen selvittämisen,[32] kun taasen asemakaavan ulkopuolisiin alueisiin nähden, milloin on kysymyksessä yleisen järjestelyn laajentaminen, ei tällaista selvitystä ilman asemakaavamenettelyä ole lain mukaan olemassa.

Pakkolunastuksen myöntäminen omistusoikeuden hankkimiseksi yleisesti määriteltyyn laajenemisalueeseen olisi myöskin vastoin sitä käsitystä, että pakkolunastusta ei saa myöntää ansiotarkoituksessa eikä siis myöskään sallia sitä käytettäväksi keinona hyödyn saamiseksi maanarvon noususta. Niinikään voidaan katsoa, että pakkolunastushakemukselta puuttuu näissä tapauksissa yksilöity tarkoitusperä, sillä laajennusalue voidaan tietenkin esittää laajempana tai suppeampana ja sijoittaa erilaisista kaupunki- tai asemakaavaintresseistä riippuen eri puolille ja eri tavoin asemakaavoitetun alueen rajaan.

Mahdollista on toisaalta, että järjesteltävän uuden alueen pakkolunastuksen perusteeksi esitetyistä erilaisista tarkoituksista kuiten-

[32] Edellä alaviitta 19.

kin jokin osoittautuu paikallisten olosuhteiden mukaan arvosteltuna sellaiseksi yleisen tarpeen vaatimaksi »yritykseksi» sekä voidaan siten erotella muista ja siinä määrin yksilöidä, että siltä osalta on mahdollista katsoa olevan olemassa edellytykset pakkolunastuksen myöntämiselle.[33]

[33] Esim. sataman pakkolunastaminen, jos hakemus on koskenut sekä sataman perustamista että teollisuus- ja asuntoalueita.

Erik Castrén

Muukalaisen oikeus saada korvausta

sotatoimien ja rauhansopimukseen sisältyvän alueluovutuksen johdosta hänelle aiheutuneista taloudellisista vahingoista erityisesti silmällä pitäen Suomen ja Neuvostoliiton sotaa

Kansainvälisen oikeuden tai paremminkin vakiintuneen kansainvälisen käytännön mukaan muukalaiset [1] yleensä nauttivat rauhan aikana oikeus- ja sivistysvaltiossa samaa hengen, ruumiillisen koskemattomuuden, perheen kunnian, uskonnollisen vakaumuksen ja omaisuuden suojaa kuin kotimaan kansalaiset.[2] Onpa katsottava, että he tässä suhteessa ovat sikäli kotimaan kansalaisia edullisemmassa asemassa, että he voivat aina vedota oman valtionsa suojeluun, jos oleskeluvaltio näiden oikeuksien rajoittamisessa menee pitemmälle, kuin mitä nykyaikaiselta sivistysvaltiolta kohtuuden mukaan voidaan vaatia, kun taas oman maan kansalaiset ovat yleensä turvattomia, jos heidän puheena olevia oikeuksiaan laillisia muotoja noudattaen syrjäytetään tai vaikkapa suorastaan loukataan.[3] Kansainvälisen oikeuden tutkijat puhuvat kyllä usein jokaiselle ihmisyksilölle sellaisenaan kuuluvista ns. ihmisoikeuksista, joilla tarkoitetaan jonkinlaista hen-

[1] Muukalaisella ymmärretään sekä vieraan valtion kansalaisia (ulkomaalaisia) että kansalaisuudettomia.

[2] *Erich,* Suomen valtio-oikeus, I s. 263 s.; *Björksten,* Kansainvälinen oikeus, s. 147; *Merikoski,* Kansalaisten perusoikeuksista, Lakimies 1932, s. 115.

[3] *Lessing, H.,* Das Recht der Staatsangehörigkeit und die Aberkennung der Staatsangehörigkeit (Bibliotheca Visseriana, Leiden 1937) s. 102.

gen, ruumiillisen koskemattomuuden ym. tärkeimpien oikeushyvien alkeellisinta suojaa;[4] mutta tällaisten oikeuksien olemassaoloa on ainakin vielä toistaiseksi pidettävä riidanalaisena.[5] Sitävastoin voitaneen katsoa, että vieraaseen maahan oleskeluvaltion luvalla saapuneet ja varsinkin siellä pysyväisesti asuvat ulkomaalaiset nauttivat kotivaltionsa suojeluksen turvin eräitä edellä lueteltuja vähimmäisoikeuksia, joita heiltä ei saa riistää.[6] Ulkomaalaisten vähimmäisoikeuksiin luetaan kuuluvaksi säännönmukaisesti myös mahdollisuus vedota tarpeen vaatiessa oleskeluvaltion tuomioistuimiin ja hallintoviranomaisiin samalla tavoin kuin kotimaan kansalaisetkin.[7] Toisessa asemassa ovat kuitenkin kansalaisuutta vailla olevat henkilöt, jotka eivät voi pyytää minkään valtion suojelua, vaan saattavat vedota ainoastaan edellä mainittuihin epämääräisiin ihmisoikeuksiin. Käytännössä heidät kuitenkin useissa suhteissa rinnastetaan muihin muukalaisiin.[8]

Mitä erityisesti tulee omaisuuden suojaan, se ei ole kaikissa suhteissa täydellinen. Niinpä ulkomaalaisetkin ovat velvolliset samoin kuin oman maan kansalaiset suorittamaan erinäisiä veroja ja alistumaan erilaisiin muihin rasituksiin (pakko-otot, pakkolunastukset, pakkolainat ym.), jolloin heidän kannettavakseen, mikäli ei valtiosopimuksessa ole toisin sovittu, voidaan panna raskaampiakin suorituksia kuin kotimaan kansalaisille.[9] Edelleen saattavat poliisi- tai terveydenhoitomääräykset aiheuttaa rajoituksia omaisuuden käytössä, ja oleskeluvaltion poliittisen järjestelmän ja taloudellisen rakennelman muutos taikka suuret sosiaaliset uudistukset saattavat jopa huomattavalla tavalla järkyttää ulkomaalaisten omistusoikeutta tai hei-

[4] *Politis, N.:* Le problème des limitations de la souveraineté. Recueil des cours à l'Académie de droit international 1925 I s. 8 s.

[5] *François, J.:* Le problème des apatrides. Recueil des cours 1935 III s. 317.

[6] *Lessing,* m.t. s. 102 s.; *Seckler-Hudson, C.:* Statelessness (Washington 1934) s. 254 s.; *Oppenheim-Lauterpacht,* International law (London 1937) I s. 283.

[7] Ulkomaalaisilta voidaan kuitenkin tällöin vaatia erinäisiä takeita, kuten esim. vakuuden asettamista oikeudenkäyntikulujen suorittamisesta.

[8] *Lessing,* m. t. s. 103; *Björksten,* m. t. s. 150 s.

[9] Näin on eräissä suhteissa menetelty Suomessakin.

dän ns. saavutettuja oikeuksiaan.[10] Tällaisissa tapauksissa, ja milloin omaisuutta yleensäkin tarvitaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin, voidaan se ottaa valtiolle, vaikka omistajana olisi ulkomaalainenkin. Yleensä tämä kyllä tapahtuu täyttä korvausta vastaan, mutta käytännössä on usein menetelty toisinkin, siten että ulkomaalaisille on suoritettu vain osittainen korvaus tai vähemmän korvausta kuin kotimaan kansalaisille taikka heidät jätetty kokonaan vaille korvausta.[11] Mielipiteet tällaisen menettelyn oikeellisuudesta samoin kuin ulkomaalaisille myönnettyjen toimilupien, elinkeino-oikeuksien tai muiden saavutettujen oikeuksien peruuttamisesta aiheutuvista kysymyksistä eroavat tieteisopissa varsin huomattavasti toisistaan.[12] Vaikka siis ulkomaalaisen omistusoikeus on periaatteessa suojattu, havaitaan tästä, että tämä periaate ei kaikissa tapauksissa eikä kaikessa laajuudessaan ole voimassa itse oleskeluvaltiota vastaan.

Tämän jälkeen on tarkastettava, millä tavoin ulkomaalaisten omistusoikeutta on kunnioitettava sodan aikana ja mitä velvollisuuksia valtioilla on korvata sotatoimien tai sodan johdosta ulkomaalaisille aiheutuneita vahinkoja. Selvä on, etteivät ulkomaalaiset voi sodan aikana vaatia omaisuudelleen samanlaista suojaa kuin säännöllisissä oloissa. He ovat samalla tavoin kuin kotimaankin kansalaiset sodan vaaroille alttiina, jos kohta vihollisuudet sekä vihollisen yksityisiä kansalaisia että neutraalisen maan kansalaisia vastaan ja heidän omaisuutensa anastaminen ja hävittäminen on periaatteessa kielletty.[13] Tämä kielto koskee kumpaakin sodankävijäpuolta. Toi-

[10] *Oppenheim-Lauterpacht*, m. t. I s. 284.

[11] Ks. *Björksten*, m. t. s. 150, jossa viitataan Itämeren maissa, Tshekkoslovakiassa, Romaniassa ja Jugoslaviassa suoritettuihin maareformeihin ja niiden yhteydessä toimeenpantuihin pakkolunastuksiin, tästä Unkarin ja kolmen viimeksimainitun maan välillä aiheutuneeseen ns. optanttiriitaan sekä Suomen ja Englannin väliseen ns. Suojärven juttuun.

[12] *Bonfils-Fauchille*, Traité de Droit International Public, I,1 (Paris 1922, s. 516 ja 934) tuntuvat olevan sitä mieltä, että omistusoikeus ja muut saavutetut oikeudet saadaan »riistää» vain täyttä korvausta vastaan; *Oppenheim-Lauterpacht* (m.t. I s. 285) pitävät taas osittaistakin korvausta riittävänä. *Strupp, K.*, Das völkerrechtliche Delikt (Berlin 1920) s. 118 ss. ja s. 118 alav. 3 on taas taipuvainen sallimaan näiden oikeuksien peruuttamisen ilman mitään korvausta.

[13] Ks. Haagin v:n 1907 IV:een yleissopimukseen liittyvän maasotaohjesäännön 23 artiklan g) kohtaa verrattuna 46 ja 47 artikloihin.

saalta on kuitenkin tässä olemassa se tärkeä poikkeus, että sotilaallisen välttämättömyyden vaatiessa voidaan yksityistäkin omaisuutta vahingoittaa.[14] Edelleen ei voida välttää, että sotatoimia suoritettaessa ja sotilaallisia kohteita ahdistettaessa myös tahtomatta joudutaan vahingoittamaan monella tavalla siviilihenkilöitäkin ja heidän omaisuuttaan. Jos sotatoimet kuitenkin kohdistetaan suoraan yksityisiin ilman sotilaallista pakkoa, tai jos sodankävijät vahingoittavat heitä laittomia sodankäyntikeinoja käyttäen, seuraa tästä vahingonkorvausvelvollisuus. Mutta muutoin sodankävijät ovat vastuusta vapaat, koska sota on katsottava sellaiseksi »force majeure»-tapaukseksi tai väkivallan tilaksi, joka ei aina ole vältettävissä ja jonka aikana eivät tavalliset säännöt pidä paikkaansa.[15]

Mitä erityisesti tulee neutraalisen valtion kansalaisiin, niin on kyllä vedottu siihen, että nämä periaatteessa ovat sodan ulkopuolella, joten heille siinä tuotetut vahingot on myös korvattava, vaikkei näin meneteltäisikään omien kansalaisten suhteen.[16] Mutta puhumattakaan siitä, että usein saattaisi olla vaikeaa ratkaista, mikä valtio tässä loppujen lopuksi on korvausvelvollinen, koska vahinkoa tuottanut valtio itse saattaa olla oikeudettoman hyökkäyksen uhri,[17] on myös otettava huomioon se näkökohta, että luonnollisemmalta tuntuu, että korvaus, mikäli sitä suoritetaan, maksetaan etusijassa ja ennemmin oman maan kansalaisille, joiden tehtävänä maan puolustus on, kuin maassa oleskeleville ulkomaalaisille, jotka yleensä tässä suhteessa pysyvät passiivisina. Ja kun kerran ulkomaalaiset ovat vapaaehtoisesti saapuneet maahan ja heillä myös on oikeus välttääkseen sodan vaarat poistua sieltä, milloin vain haluavat, olisi kohtuutonta saattaa heitä edullisempaan asemaan kuin omia kansalaisia. On jo riidan-

---

[14] Ks. ed. alav. main. ohjesäännön 23 artiklan g) kohtaa. Siinä tosin puhutaan vain vihollisen omaisuudesta, mutta oikean tulkinnan mukaan sama sääntö on voimassa neutraaliseenkin yksityisomaisuuteen nähden.

[15] Tämä on yleinen käsitys. Ks. esim. *Vattel, E.*, Le droit des gens, livre 3 chap. 15 § 232; *Bluntschli, J. C.*, Droit international codifié art. 653 ja 661; *Fiore, P.*, Le droit international codifié § 1961.

[16] Ks. *Maupas,* Journal du droit international 1935 s. 292 s., jossa selostetaan erästä Sveitsin liittopresidentin *Mottan* esitystä liittoneuvostossa.

[17] *Maupas,* main. kirj. s. 296.

alaista, onko ulkomaalaisilla oikeutta saada korvausta kapinan tai sisällissodan aikana heille tuotetuista vahingoista.[18] Vielä vähemmin voidaan vaatia, että korvausta suoritettaisiin kansainvälisen sodan sattuessa, joka, kuten sanottu, saattaa kohdata valtiota ilman sen omaa tuottamusta ja johon muutoinkin liittyy kaikenlaista onnettomuutta ja taloudellista vahinkoa, joka jo sinänsä on raskas kantaa.[19]

Vallalla olevan käsityksen mukaan tulos ei muutu, vaikka oman maan kansalaisille olisi myönnetty oikeus saada korvaus sotavahingoista. Maassa oleskelevat neutraalista kansalaisuutta olevat henkilöt eivät tällöinkään voi vaatia itselleen korvausta, sillä kun ei mitään yleistä velvollisuutta tällaisen korvauksen maksamiseen ole olemassa, asianomainen valtio saa vapaasti määrätä, kenelle se suoritetaan.[20]

Valtiokäytäntö on myös edellä esitetyllä kannalla. Tosin eräissä tapauksissa on menetelty toisin, mutta tämä ei ole johtunut siitä, että asianomaiset valtiot olisivat katsoneet olevansa tähän velvolliset kansainvälisen oikeuden perusteella, vaan todellisena syynä ovat olleet kohtuusnäkökohdat tai muut seikat. Niinpä Saksan ja Ranskan vv:n 1870—71 sodan jälkeen kumpikin puoli tosin selitti korvaavansa myös ulkomaalaisten sotavahingot, Saksa kuitenkin ehdoitta vain kiinteän omaisuuden pannen irtaimeen nähden korvauksen suorittamisen riippuvaksi vastavuoroisuudesta. Buurisodan johdosta vahinkoja kärsineet ulkomaalaiset saivat myös korvausta, mikä olikin katsottava kohtuulliseksi ottaen huomioon, että talouselämä Etelä-Afrikassa oli varsin suurelta osalta ulkomaisen pääoman varassa. Eräissä valtiosopimuksissa on myös säännöksiä, joiden mukaan ulkomaalaiset sotavahinkoihin nähden rinnastetaan kotimaan kansalaisiin, mutta yleen-

[18] *Bonfils-Fauchille*, m. t. I,1 s. 518.

[19] *Maupas*, main. kirj. s. 296 ja 303 s.

[20] Näin esim. *Nys, E.*, Le droit international, III s. 458; *Rivier, A.*, Principes du droit des gens § 202 II, *Burkhardt*, Sweizer Bundesbl. 1929, Bd. III s. 77 ss.; *v. Nostitz-Wallwitz*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1935 s. 638 ja *Maupas*, main. kirj. s. 296 ss. — *Bonfils-Fauchille* (m. t. I,1 s. 308) panevat korvausvelvollisuuden riippuvaksi vastavuoroisuudesta. *A. de la Pradelle* (Causes célèbres du droit des gens. Les Suisses et les dommages de guerre, Paris 1931, s. 303 ss.) sitä vastoin haluaa rinnastaa ulkomaalaiset kotimaan kansalaisiin kaikissa tapauksissa.

sä nämä sopimukset ovat vaiti tästä, ja jo se seikka, että tällaiset sopimussäännökset on katsottu tarpeelliseksi, on todistuksena siitä, ettei kansainvälinen oikeus tunne mitään yleistä korvausvelvollisuutta.

I maailmansodan aikana tai sen jälkeen pääsodankävijävaltioissa annetuissa sotavahinkojen korvauslaeissa oikeus korvauksen saantiin on yleensä rajoitettu vain oman maan kansalaisiin, ellei tällaista oikeutta ole valtiosopimuksella erikseen myönnetty ulkomaalaisillekin. Tälle kannalle asetuttiin esim. Ranskassa, Italiassa ja Belgiassa.[21] Saksassa taas ulkomaalainenkin saattoi periaatteessa anoa korvausta, mutta hänen oli sitä ennen hankittava valtakunnankanslerilta lupa tällaisen anomuksen tekemiseen.[22] Edelleen ei ulkomaalaisella enempää kuin kotimaan kansalaisellakaan ollut ehdotonta oikeutta korvaukseen, vaan kukin tapaus käsiteltiin erikseen.[23] Englanti taas oli ainoa maa, joka muodosti poikkeuksen sikäli, ettei siellä tehty puheena olevassa suhteessa minkäänlaista eroa kotimaan kansalaisen ja ulkomaalaisen välillä,[24] jos kohta sotavahinkoja kärsineitä Englannin kansalaisia varten oli lisäksi perustettu erityinen hyväntekeväisyysrahasto, josta ulkomaalaiset eivät päässeet osallisiksi.[25]

I maailmansodan jälkeen Ranska solmi sekä Englannin että Belgian kanssa erityisen sopimuksen kansalaistensa sotavahinkojen molemminpuolisesta korvaamisesta.[26] Mutta kun Sveitsi ryhtyi sodan jälkeen neuvottelemaan Ranskan, Saksan ynnä muiden entisten sodankävijävaltioiden kanssa Sveitsin kansalaisille sodan aikana tuotettujen vahinkojen korvaamisesta, tämä ei johtanut minkäänlaisiin tuloksiin, minkä vuoksi Sveitsi kääntyikin lopuksi asiassa Kansainliiton puoleen. Kansainliitto ei kuitenkaan katsonut olevansa pätevä ratkaisemaan tätä riitaa, joten se ei määrännyt kantaansa pääkysy-

[21] Lait 17. 4. 1919, 27. 3. 1919 ja 10. 5. 1919.
[22] Laki 3. 7. 1916 (5 §).
[23] Ks. *v. Nostitz-Wallwitz*, main. kirj. s. 636.
[24] Ns. Indemnity Act v:lta 1920.
[25] *v. Nostitz-Wallwitz*, main. kirj. s. 636.
[26] 2. 8. 1929 ja 7. 11. 1929.

mykseen.[27] Asian käsittelyssä esitetyissä yksityisissä puheenvuoroissa Sveitsin vaatimuksia kuitenkin vastustettiin monella eri taholla.[28]

Nykyisen sodan aikana annettiin Saksassa jo kohta sodan puhjettua määräyksiä sotavahinkojen korvaamisesta, jolloin ulkomaalaisiin nähden on pääpiirteissään pysytty edellä selostetulla aikaisemmalla kannalla. Ulkomaalaisilla on näet mahdollisuus anoa korvausta hankittuaan sitä ennen luvan joko sisäasiainministeriöltä tai ylemmiltä hallintoviranomaisilta.[29] Mitään ehdotonta oikeutta korvaukseen ei heille siis nytkään ole myönnetty, vaan asia riippuu mm. vastavuoroisuudesta.[30]

Mitä taas tulee sodan aiheuttamiin alueluovutuksiin, niin ei luovuttajavaltio ole kansainvälisen oikeuden tai valtiokäytännön mukaan velvollinen korvaamaan yksityisille alueluovutusten johdosta syntyneitä taloudellisia vahinkoja, vaan valtio voi menetellä tässä niin kuin se sopivaksi katsoo. Niinpä Saksan tätä koskevan I maailmansodan jälkeisen lainsäädännön mukaan vain Saksan kansalaisilla on oikeus korvaukseen.[31] — Vielä vähemmin voidaan katsoa, että luovuttajavaltiolle voi syntyä korvausvelvollisuutta, jos sanotut vahingot aiheutuvat siitä, että se valtio, johon alueet on liitetty, ei tunnusta yksityisomaisuuden periaatetta tai muutoin ryhtyy sellaiseen lainsäädäntötoimintaan, jonka kautta yksityisten oikeudet kumoutuvat. Vahinkoa kärsineiden henkilöiden kotivaltio kääntyköön tällöin viimeksimainitun valtion puoleen, jos se katsoo kansalaistensa etuja loukatun.

Lopuksi tarkasteltakoon, miten ne ulkomaalaisten korvauskysy-

---

[27] Ks. Société des Nations. Journal officiel v. 1935 s. 127 ss., 183 ss. ja 620 ss.

[28] Ks. esim. Englannin edustajan *Eden*in lausuntoa. Société des Nations. 82ème session du Conseil. Procès-verbal de la 2ème séance du 25 sept. 1934 s. 8.

[29] Asetukset 1. 9. 1939 ja 8. 9. 1939 henkilö- ja omaisuusvahinkojen korvaamisesta.

[30] Saksassa ei pommitusvahinkojen korvaaminen ole kytketty palovakuutukseen, kuten meillä, vaan valtio korvaa itse nämä vahingot. Järjestelmän erilaisuudesta johtuu, ettei vastavuoroisuutta katsottu olevan Suomeen nähden. Suomen taholta ehdotettuja neuvotteluja tämän asiantilan korjaamiseksi ei saatu aikaan ennen nykyisen uuden tilanteen syntymistä.

[31] Ks. »Verdrängerungsschäden-Gesetz» 28. 7. 1920 2. § 1. k. ja »Auslandsschäden-Gesetz» sekä »Kolonialschäden-Gesetz», kumpikin 28. 7. 1921.

mykset, jotka saivat alkunsa Suomen ja Neuvostoliiton välisestä ns. talvisodasta, on Suomessa järjestetty ja mitä velvollisuuksia Suomella yleisen kansainvälisen ja Suomen valtionsisäisen oikeuden mukaan tässä saattaa olla.[32] — 26. 9. 1930 annetun sotatilalain mukaan, jossa edellytetty poikkeustila pantiin voimaan jo syksyllä 1939 ennen Suomen ja Neuvostoliiton sodan puhkeamista, Suomessa asuvat ulkomaalaiset ovat pakko-ottoihin ym. sotilaallisiin rasituksiin nähden samassa asemassa kuin kotimaan kansalaiset. Tämä tarkoittaa sitä, että ulkomaalaisillekin kuuluvaa omaisuutta voidaan ottaa sotalaitoksen haltuun ja käyttöön tai hävittää, mikäli sotatoimet sitä vaativat taikka mikäli tämä katsotaan tarpeelliseksi sen estämiseksi, että omaisuus joutuisi viholliselle, joka voi sitten käyttää sitä omaksi hyödykseen sotatoiminnassaan Suomea vastaan. Omistajalle kaikesta tästä aiheutuva vahinko on kuitenkin edellytetty korvattavaksi täyteen arvoonsa.[33] Korvauksen suorittamisen perusteista taas säädettiin toisessa, 20. 9. 1930 annetussa laissa ja sitä täydentävässä Valtioneuvoston päätöksessä 31. 10. 1939. Sitä vastoin viholliskansalaisille tuotettujen sotavahinkojen korvaaminen jäi riippumaan erikseen säädettävästä laista.[34]

Talvisodan aikana säädettiin kiinteimistöjä koskeva sotavahinkolaki 14. 12. 1939 ja irtaimiston sotavahinkolaki 12. 3. 1940, joiden mukaan eräänlainen palovakuutettu kiinteä ja irtain omaisuus on samalla vakuutettu myös sodan aiheuttaman vahingon varalta. Edellinen laki siinä olevan nimenomaisen säännöksen mukaan ei kuitenkään koskenut ulkomaalaisia. Jälkimmäisessä tosin suljettiin pois vain vieraat valtiot ja ulkomaiset yhteisöt, mutta lisäksi siinä edellytettiin, että valtioneuvosto voi määrätä, ettei lakia sovelleta ulkomaan kansalaisiinkaan, ja 20. 3. 1940 annetulla Valtioneuvoston päätöksellä (2 §) ulkomaalaiset jätettiinkin toistaiseksi myös tämän lain vaikutuspiirin ulkopuolelle. Seuraavan lokakuun 10 päivänä valtio-

[32] Nykyinen sota ei vielä ole muodollisesti päättynyt, mutta samat näkökohdat pitävät paikkansa myös siihen nähden, joten sitä ei ole tarpeen erikseen käsitellä.

[33] Ks. sotavahinkoihin nähden 23 § 1 ja 2 mom. (30. 5. 1941 säädetyssä muodossa), 24 ja 27 § sekä 28 § 1 ja 2 mom.

[34] Sotatilalain 28 § 3 mom. Tällaista lakia ei ole vielä säädetty.

neuvosto päätti, että irtaimiston sotavahinkolaki tuli koskemaan myös Suomessa viimeistään vuoden 1938 alusta asuneiden ulkomaan kansalaisten omaisuutta. Uuden 30. 12. 1941 annetun sotavahinkolain, joka koskee sekä kiinteätä että irtainta omaisuutta, ja sen ulottuvaisuutta säännöstelevän 22. 10. 1942 annetun Valtioneuvoston päätöksen mukaan on lain soveltamisen edellytyksenä ulkomaalaiseen nähden edellä mainitun määräaikaisen maassa asumisen lisäksi myös vastavuoroisuus. Kun tässä päätöksessä kuitenkin nimenomaan selitetään, että muillakin ulkomaalaisilla on oikeus ilmoittaa omaisuutensa sotavahinkolain edellyttämään vapaaehtoiseen sotavahinkovakuutukseen, on ulkomaalaisen oikeusasema nyt kysymyksessä olevassa suhteessa turvattu. Itse asiassa hän on kotimaan kansalaista edullisemmassa asemassa, hän kun voi valita, haluaako hän sotavahingon varalta vakuuttaa omaisuutensa vai ei.

Kun rauhan palattua v. 1940 ryhdyttiin järjestämään alueluovutuksesta johtuvia korvauskysymyksiä, säädettiin tämän toiminnan tuloksena 9. 8. 1940 perustuslainvoimainen laki, jossa määrättiin, että edellä selostettuja sotatilalaissa olevia sotavahinkojen korvausta koskevia säännöksiä samoin kuin sotatilalakia täydentävän korvauksen suorittamisen perusteita koskevaa lakia sekä kiinteimistön ja irtaimiston sotavahinkolakeja ei ollut sovellettava niihin vahinkoihin ja menetyksiin, jotka olivat aiheutuneet Neuvostoliitolle luovutetuilla tai vuokratuilla alueilla. Lisäksi tämä uusi laki rajoitettiin koskemaan vain Suomen kansalaisia ja kotimaisia yhtiöitä sekä eräitä muita kotimaisia juridisia henkilöitä kuin myös niitä ulkomaalaisia, jotka asevelvollisina Suomen puolustusvoimissa olivat ottaneet osaa sotaan. Muutoin vieraan maan kansalaiset jätettiin siis kokonaan tämän järjestelyn ulkopuolelle, mutta kansalaisuutta vailla oleville Suomessa vakinaisesti asuville henkilöille myönnettiin kuitenkin mahdollisuus saada korvausta samojen perusteiden mukaan kuin Suomen kansalaiset, jos Valtioneuvosto harkitsee tähän olevan erikoisia syitä. Suurin osa ulkomaalaisista joutui siis nyt huonompaan asemaan, kuin mikä heillä oli sotatilalain edellä selostettujen säännösten perusteella. Koska kuitenkin ulkomaalaisten puheena olevat

oikeudet kumottiin laillisessa järjestyksessä,[35] ja kun Suomella kansainvälisen oikeuden mukaan enempää kuin muillakaan valtioilla, kuten aikaisemmasta yleisestä esityksestä havaitaan, ei ollut velvollisuutta myöntää minkäänlaisia sotavahingonkorvauksia ulkomaalaisille siinäkään tapauksessa, että omat kansalaiset saisivat tällaisia etuja, oli ulkomaalaisten tyydyttävä tähän järjestelyyn, niin hyvin mikäli se koski luovutetulla tai vuokratulla alueella sekä Suomelle jääneellä alueella aiheutuneita sotavahinkoja kuin myös alueluovutuksen johdosta syntyneitä taloudellisia menetyksiä. Se seikka, että eräät muukalaisryhmät olivat poikkeusasemassa, ei liioin voinut merkitä sitä, että samat oikeudet olisi pitänyt ulottaa kaikkiin ulkomaalaisiin, sillä Suomella oli oikeus vapaasti määrätä, ketkä pääsivät osallisiksi korvauksesta. Ja vaikka sääntönä on, että kansalaisuutta vailla olevia henkilöitä yleensä kohdellaan huonommin kuin muukalaisia, ei mikään estä menettelemästä päinvastoinkin, jos näin joistakin syistä halutaan tehdä. Eri asia olisi ollut, jos Suomi olisi nimenomaan sitoutunut kauppa- tai muissa valtiosopimuksissaan myöntämään sotavahingonkorvauksia jonkin tietyn valtion kansalaisille, mutta näin ei ole tapahtunut. Ulkomaalaisille sotatilalaissa myönnetty korvaus taas ei perustu mihinkään kansainvälisiin sitoumuksiin tai velvoituksiin, vaan Suomen sisäiseen lainsäädäntöön, joka on muutettavissa ja tuli muutetuksikin asianomaisia muotoja noudattaen.

Toisaalta Suomessa muutoin verovelvolliset ulkomaalaiset vapautettiin menetetyllä alueella olevan omaisuuden korvaamiseksi kannetusta erityisestä omaisuudenluovutusverosta, mitä olikin pidettävä oikeuden ja kohtuuden mukaisena riippumatta siitä, olisiko tähän vapauttamiseen eräiden kauppasopimussäännösten perusteella ollut nimenomaista pakkoa.[36] Yleensä ulkomaalaiset mukautuivatkin nurkumatta tähän järjestelyyn joitakin poikkeuksia lukuunottamatta. —

[35] Jos kysymys olisi ollut vain tästä, olisi siihen riittänyt tavallinenkin laki, sillä Hallitusmuodossa taataan nimenomaan vain Suomen kansalaisten siinä mainitut perusoikeudet.

[36] Vrt. *Erich,* Poikkeukselliset toimenpiteet ja vieraiden valtioiden kansalaiset, Lakimies 1941 s. 204 ss.

Uudessa 13. 8. 1942 annetussa korvauslaissa on muukalaisten oikeudesta suurin piirtein samanlaiset säännökset kuin v:n 1940 laissa.

Mitä lopuksi tulee nykyiseen sotaan, niin tullaan korvaukset todennäköisesti nytkin rajoittamaan vain joihinkin muukalaisryhmiin. Merkille pantakoon, ettei Moskovan välirauhansopimuksessa, vaikka siihen sisältyykin niin runsaasti Suomea koskevia velvoituksia, ole määräyksiä, että Suomen olisi suoritettava korvauksia alueluovutusten johdosta vahinkoa kärsineille liittolaisvaltojen kansalaisille tai yhteisöille. Tämän oikean periaatteen mukaisesti Neuvostoliitto onkin jo liittolaistensa kanssa sopinut eräästä, todennäköisesti suurimmasta, nimittäin Petsamon nikkelikaivosta koskevasta korvauskysymyksestä.

Y. J. Hakulinen

Keksijän oikeussuojasta

Suomen teollisoikeus on laajakantoisessa uudistumisvaiheessa. Sitten kun kauppa- ja teollisuusministeriön osastona toiminut patenttivirasto oli väliaikaisesti uudelleen järjestetty vuonna 1939 annetulla asetuksella,[1] on vuonna 1941 perustettu erityinen keskusvirasto teollisoikeudellisten asiain käsittelemistä varten.[2] Saman vuoden lopussa annettiin tarkemmat määräykset tämän toimintansa seuranneen vuoden alussa aloittaneen viraston, patentti- ja rekisterihallituksen, järjestysmuodosta.[3] Hallinnollisten uudistusten tultua siten saatetuiksi päätökseen on maamme saanut uuden pantenttilain toukokuun 7 päivänä 1943. Tämä laki on tullut voimaan tammikuun 1 päivänä 1944.[4] Sen jälkeen ovat valmistuneet ehdotukset toiselta

[1] A kauppa- ja teollisuusministeriön patenttiasiain- ja kapparekisteriosastosta 19. 5. 1939 (AsK n:o 141).

[2] L patentti- ja rekisterihallituksen järjestysmuodon perusteista 30. 5. 1941 (AsK n:o 383). — Tässä laissa otettiin käytäntöön sanonta teollisoikeus aikaisemmin käytetyn, ranskalaista propriété industrielle sanallisesti mukailevan »teollisen omistusoikeuden» sijaan. Ruotsin kielessä käytetään sanontaa industriellt rättsskydd. Italian kielessä käytetty diritto industriale on sananmukainen mainitun uuden termin vastine.

[3] A patentti- ja rekisterihallituksesta 31. 12. 1941 (AsK n:o 958) ja A patentti- ja rekisterihallituksesta annetun asetuksen täytäntöönpanosta s.p. (AsK n:o 959).

[4] Eräät maanpuolustukselle merkityksellisiä keksintöjä koskevat säännökset määrättiin patenttilakiin sisältyvän valtuutussäännöksen (97 § 3 mom.) perusteella tulemaan voimaan heti lain antamisen jälkeen. Ks. A patenttilain eräiden säännösten voimaantulosta ja soveltamisesta 7. 5. 1943 (AsK n:o 389). Vrt. näistä säännöksistä *Hakulinen* LM 1943 s. 253 ss.

puolen kaupparekisteriä ja toiminimeä [5] ja toiselta puolen tavaramerkkiä [6] koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Näin on teollisoikeuden ala miltei kokonaisuudessaan joutunut uudistusten kohteeksi. Vain vilpillistä kilpailua koskeva lainsäädäntö on toistaiseksi jäänyt vaille uudistusehdotustaan, mutta suunnitelmia tämänkin oikeudenalan säännösten tarkistamiseksi on olemassa.

Teollisoikeudellisen lainsäädännön uudistaminen johtuu suurelta osalta siitä, että Suomi tahtoo pysyttää tämän tärkeän oikeudenalan kansainvälisen, erityisesti Pariisissa vuonna 1883 tehtyyn, teollisoikeuden suojelemista tarkoittavaan liittosopimukseen pohjautuvan kehityksen tasolla voidakseen muodollisestikin yhtyä tämän sopimuksen tarkistamista tarkoittaviin yleissopimuksiin, joista viimeinen on allekirjoitettu Lontoossa vuonna 1934.[7] Samalla muutokset kuitenkin ovat olleet tarpeellisia myös muiden lainsäädännössä havaittujen puutteellisuuksien poistamiseksi.

Olennaisena puolena patenttilainsäädännön uudistamisessa on ollut keksijän oikeussuojan vahvistaminen. On annettu säännöksiä, jotka entistä paremmin turvaavat keksijän hänen keksintönsä anastukselta tai patentilla suojatun keksinnön luvattomalta käytöltä ja jotka suojaavat keksijän puhtaasti henkilöllistä oikeutta eli hänen oikeuttaan tulla tunnustetuksi keksinnön tekijäksi. Kun keksijän oikeusturvan varmistaminen näin on ollut etualalla, on siitä myös ollut seurauksena, että »puhdas keksijänoikeus», s.o. patentista riippumaton keksijän oikeussuoja on saanut osakseen enentynyttä huomiota uuden lain säännöksissä.

Oikeus keksintöön on olemassa jo ennen patentinhakua. Se syntyy sen kautta, että keksintö tehdään. Pelkkä keksinnöllisen aatteen

[5] Ehdotus kaupparekisteriä, toiminimeä ja prokuraa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, valtioneuvoston toimeksiannosta laatinut Paavo Ant-Wuorinen, komit. miet. n:o 4/1944.

[6] Ehdotus tavaramerkkilainsäädännön uudistamiseksi, valtioneuvoston toimeksiannosta laatinut Y. J. Hakulinen, komit. miet. n:o 2/1945.

[7] Lontoon sopimus liittyy suomennoksena edellä mainittuun ehdotukseen tavaramerkkilainsäädännön uudistamiseksi.

oivallus, konsipiointi, ei kuitenkaan riitä, vaan vaaditaan, vastaavasti samoin kuin tekijänoikeuteenkin nähden, että aate on irtautunut keksinnön tekijästä, saanut sellaisen ulkonaisen ilmenemismuodon, että sivullinenkin voi todeta keksinnön olemassaolon. Mutta pitemmälle eivät vaatimukset tässä kohden ulotu. Konsipioinnin ei tarvitse saada esineellisen substraatin (kojeen, piirustuksen tai kirjallisen selityksen) muotoa, mihin amerikkalaisen patenttioikeuden reduction to practice-vaatimus lähinnä tähtää,[8] vaan riittää, että keksintö on suullisen ilmoituksen perusteella todettavissa. Ratkaisevana on siis keksinnön hallinta (Erfindungsbesitz).

Sen kautta että keksintö on tehty ja saanut objektiivisesti todettavan olemassaolon, se on tullut kuulumaan keksijän varallisuuteen ja sitä suojataan varallisuusoikeutena. Tästä keksinnön oikeussuojasta oli runsaasti säännöksiä jo aikaisemmassa patenttioikeudessamme. Keksijälle oli turvattu, paitsi patentinsaantioikeutta (Pat Jul 1898, 3 §), myöskin ns. ennakkokäyttöoikeus siinä tapauksessa, että joku muu oli saanut patentin samanlaiseen keksintöön (PatA 1898, 2 §), oikeus estää toista saamasta patenttia keksijältä anastettuun keksintöön ja vaatia, että patentti silloin myönnetään keksijälle itselleen (PatJul 10 §), sekä oikeus vaatia anastettuun keksintöön myönnetyn patentin julistamista mitättömäksi tai sen siirtämistä keksijälle (ibid. 24 §). Myöskin saattoi keksintö ennen patentinhakua olla luovutustoimen kohteena (arg. PatJul 3 § 3 mom.). Kaikki mainitut valtuudet on uudenkin lain mukaan keksijällä pelkästään sen nojalla, että keksintö on tehty ja objektiivisesti olemassa, mutta laki on vielä lisännyt hänen oikeuksiaan ja samalla ulottanut suojansa myös keksijänoikeuden henkilöoikeudelliseen puoleen, josta aikaisemmassa laissa ei ollut säännöksiä.

Nähdäksemme, minkä sisältöinen oikeussuoja keksijälle voimassa olevan lain mukaan kuuluu ilman patenttiyksinoikeuden tukea, käsittelemme seuraavassa tämän suojan eri ilmenemismuotoja (n:ot 1—7). Esityksemme lopussa koskettelemme vielä kysymystä siitä,

[8] Vrt. *Michaelis*, Praktisches Handbuch des amerikanischen Patentrechts, 1919, s. 29 ss., 43 ss., 297 s.

missä määrin keksijä ehkä voi saada täydentävää suojaa vilpillisen kilpailun ehkäisemiseksi annetun lain nojalla (n:o 8).

1. Oikeus patentin saamiseen. Uusi laki on, niinkuin aikaisempikin oikeus, keksijäperiaatteen (uppfinnarprincip, Erfinderprinzip) kannalla. Patentin voi yleensä saada vain keksijä tai hänen oikeudenomistajansa (PatL 21 §). Kun patentin myöntäminen on valtion viranomaisen asiana ja tämä on, mikäli patentin saamisen edellytykset ovat olemassa, hakemuksesta velvollinen myöntämään patentin ja siten perustamaan keksijälle yksinomaisen oikeuden keksinnön ammattimaiseen käyttöön, on keksijän patentinsaantioikeudella subjektiivisen julkisen oikeuden luonne.

Laissa omaksutun keksijäperiaatteen mukaista on, että jos useat henkilöt ovat yhdessä tehneet keksinnön, kukaan yhteiskeksijöistä ei voi yksin ilmoittaa keksintöä patentoitavaksi, vaan kaikkien on yhdessä tehtävä hakemus (PatL 9 § pr.).[9] Kuitenkaan ei tätä periaatetta ole patenttilaissa sovellettu sellaisella »amerikkalaisella johdonmukaisuudella», että jos vain yksi keksijöistä on tehnyt hakemuksen, toiset voisivat vaatia sen perusteella myönnetyn patentin julistamista mitättömäksi.[10] Näistä on itsekullakin ainoastaan oikeus vaatia, että hänen keksintöosuuttaan vastaava osuus patenttiin siirretään hänelle.[11]

Keksijäperiaatteen täydennyksenä on laissa sovellettu ns. preventioperiaatetta. Siinä tapauksessa, että eri henkilöt, jotka eivät ole yhteiskeksijöitä, hakevat patenttia samaan keksintöön, on oikeus patentin saamiseen sillä, jonka hakemuskirjat ovat ensiksi tulleet patenttivirastoon ja joka siis on ensimmäisenä virastolle ilmoittanut keksintönsä (22 §). Aikaisempi laki oli samalla kannalla (PatJul

[9] Samoin Saksan oikeuden kannalta mm. *Riezler*, Deutsches Urheber- und Erfinderrecht I, 1909, s. 59 ja *Isay*, Patentgesetz, 4 p., 1926, s. 129, sekä Norjan oikeuteen nähden *Knoph*, Åndsretten, 1936, s. 318 aliv. 3. Toisin *Klauer-Möhring*, Patentgesetz, 1937, s. 128, joka pitää keksinnön ilmoittamista sellaisena »hallintotoimenpiteenä», johon kukin yhteiskeksijöistä olisi yhteisomistusoikeutta (Gemeinschaft) koskevien periaatteiden mukaan oikeutettu.

[10] Yhdysvaltain oikeuden mukaan on patentti mitätön, jos vain yksi useammista joint inventors on hakenut patenttia. *Michaelis* m.t. s. 137 ss.

[11] Ks. aliv. 63:n kohd. alemp.

3 §). Se joka on myöhästynyt patentinhaussaan, ei siis voi, vaikkapa hän todellisuudessa olisikin tehnyt keksinnön ensimmäisenä, saada hakijan oikeutta patenttiin raukeamaan sen nojalla, että tämä ei ole ollut alkuperäinen ja ensimmäinen keksijä. Patenttioikeutemme eroaa tässä kohden, muiden eurooppalaisten patenttilakien tapaan, amerikkalaisesta patenttioikeudesta, jonka mukaan patentin voi saada ja omanaan pitää vain alkuperäinen ja ensimmäinen keksijä, the original and first inventor.[12]

Preventioperiaate on tarkoitettu ristiriitaohjeeksi. Jollei siihen sisältyvää ajatusta noudattaen ristiriitaa kilpailevien hakemusten välillä ratkaistaisi sen mukaan, kuka on ensimmäisenä patenttia hakenut, ja tilaisuus siis annettaisiin hakemuksen teon ja patentin saanninkin jälkeen väittää, että hakija ei ole ollut alkuperäinen ja ensimmäinen keksijä, tuotaisiin patenttioikeuden piiriin loppumaton määrä epävarmuutta, josta viime kädessä enimmän hyötyisivät voimakkaat taloudelliset yritykset kuin todelliset keksijät, joilla ei useimmiten ole varaa laajoihin ja suuria kustannuksia kysyviin oikeudenkäynteihin. Amerikkalaiseen järjestelmään liittyvät interference-proceedings, joissa tuo alkuperäinen etuoikeus keksintöön ratkaistaan, ovat tästä vakuuttavana osoituksena.[13]

Keksijäperiaatteen mukaisesti on hakijan, jollei hän itse ole keksijä, ilmoitettava hakemuksessaan keksijän nimi (39 § 1 mom.). Jollei hakija muuta ilmoita, katsotaan hänen itsensä olevan keksijä. Tätä presumtiota ei kuitenkaan ole laissa nimenomaisin sanoin lausuttu, mikä johtuu siitä, että lain mukaan oikeus patentin saamiseen eräissä tapauksissa kuuluu sille, joka ei ole keksijä tai tämän oikeusseuraaja, vaan joka oman oikeutensa nojalla tulee toisen tekemän keksinnön haltijaksi. Tarkoitamme työnantajan oikeutta ns. työsuhdekeksintöihin, joista seuraavassa tulee tarkemmin puhe. Mainitulla presumtiolla on pelkän tosiasiallisen olettamuksen (praesumtio

[12] Revised Statutes of USA sect. 4892. Patentinhakijan on tehtävä vala siitä, että hän on ensimmäinen keksijä (ibid.). Vrt. *Michaelis* m. t. s. 429. On huomattava, että keksijän oikeus patentin saamiseen on nimenomaisin sanoin turvattu Yhdysvaltain perustuslaissa (1787).

[13] Ks. *Michaelis* m.t. s. 278 ss. Vrt. *Ekeberg*, Studier i patenträtt, 1904, s. 143.

hominis) luonne ja sillä on merkitystä vain yksityisen henkilön ollessa patentin hakijana. Jos hakemus tehdään yhteisöhenkilön[14]

[14] Excursus. — Lakikielessä on meillä ja muuallakin epävarmuutta soveliaiden ilmaisumuotojen valitsemisessa käsitteille fyysillinen ja juridinen henkilö. Nämä käsitteet ovat oikeustieteen luomia, mutta niitä tai niiden vastineita tarvitaan myös käytännöllisessä lakikielessä. Sanonta »juridinen henkilö» on epäonnistunut, koska se on omiaan synnyttämään käsityksen, että oikeudellinen henkilöllisyys olisi yksinomaan muiden kuin fyysillisten henkilöiden ominaisuus, vaikka viimeksi mainitutkin saavat oikeussubjektiivisuutensa oikeusjärjestykseltä ja ovat siinä mielessä juridisia henkilöitä. Sitä paitsi juridisen henkilön voidaan katsoa sisältävän korostuksen, että sen piiriin luettavat »henkilöt» ovat jollakin tavoin keinotekoisia, vailla todellisuuspohjaa, vaikka niiden osuus oikeuselämässä on yhtä luonnollinen kuin fyysillisten henkilöiden. Sanotun sävyn saisi juridinen henkilö vieläkin enemmän, jos fyysillisen henkilön sijalle puhdaskielisyyssyistä asetettaisiin luonnollinen henkilö. Tämän sanonnan käyttö houkuttelee ajattelemaan, että luonnollisten henkilöiden ohella on myös »luonnottomia», juristien keinotekoisesti luomia henkilöitä. Asia ei paranisi siitäkään, että juridisen henkilön sijasta käytettäisiin muotoa oikeushenkilö. Laeissa ja asetuksissa on meillä fyysillisten ja juridisten henkilöiden käsitteet tavallisimmin ilmaistu puhumalla toisaalta yksityisistä henkilöistä (yksityisistä elinkeinonharjoittajista tms.) tai useimmiten pelkästään henkilöistä sekä toisaalta yhtiöistä ja muista yhteisöistä. Kun nämä sanonnat tyydyttävät käytännöllisen tarpeen, olisi yleinenkin lakikieli koetettava niihin sopeuttaa. Siihen nähden, että »yhteisö» ei täysin riidattomasti ilmaise juridiseen henkilöön sisältyvää ajatusta oikeussubjektiivisuudesta, vaan saattaa tarkoittaa sellaisiakin yhteisöjä, joilta puuttuu itsenäinen oikeuskelpoisuus, voidaan, milloin tarvitaan täysin täsmällistä oikeuskelpoisen eli personoidun yhteisön ilmaisinta, käyttää muotoa yhteisöhenkilö t. yhteisöllinen henkilö. Uudemmissa laeissa yhteisön käsitepiiriin on luettu myös säätiöt, vaikka tämä saattaa tuntua keinotekoiselta, koska säätiössä ei ole jäseniä tai osakkaita. Kuitenkin voidaan täydellä syyllä sanoa, että ne ovat yhteisöhenkilöihin verrattavia muodostumia. Säätiöiden vuoksi ei sen tähden ole aihetta jättää omaksumatta yhteisöhenkilöä yleiseksi sellaisten oikeussubjektien ilmaisimeksi, jotka eivät ole yksityisiä (fyysillisiä) henkilöitä. Toiselta puolen ei haittaa voi aiheutua siitäkään, että »yksityinen henkilö» erittäinkin muodossa »yksityishenkilö» on paitsi yhteisöhenkilön myös eräänlainen viranomaisen vastakohta (vrt. yksityinen kansalainen). — Yhteisöhenkilön ruotsinkielinen vastine on kollektivperson, yksityisen henkilön enskild person. »Luonnollista henkilöä» ei pohjoismaisessa lakikielessä yleensä käytetä, vaan sanotaan sen sijaan fyysillinen henkilö, fysisk person (vrt. *Ekström*, Privatr. allm. läror, s. 294, *Platou*, Privatret, s. 16, *Bentzon*, Personretten, 3 p., s. 2, 179, jossa kuit. etualalla muodot »enkelt Person» t. »enkelt fysisk Person» t. »Enkeltperson»). BGB ja ZGB käyttävät muotoa »natürliche Person» (samoin meillä mm. *Kivimäki*, Siviilioikeuden yleiset opit pääpiirteittäin, 1944, s. 1 s.), mutta esim. *Dernburg* muotoa »physische Person» (Pand. I § 50). Ranskalaiset sanovat »personne physique» (*Capitant*, Dr. civ. I, 5 p., s. 110) tai »p. réelle» (*Planiol*, Dr. civ. I, 9 p., n:o 362) tai pelkästään »personne» (*Capitant* loc. cit.) ja italialaiset uudessa Codice civile'ssä »persone fisiche» (libro primo, tit. I).

nimessä, on keksijä aina erikseen mainittava, mikäli liikekeksintöjä koskevasta säännöstä ei muuta johdu. Kun hakija ilmoittaa muun henkilön keksijäksi, on hänen yleensä samalla esitettävä selvitys siitä, että hän on keksijän oikeudenomistaja (39 § 2 mom. 4 kohta).

Sellaisiin keksintöihin nähden, jotka on tehnyt toisen työssä tai palveluksessa oleva henkilö (työsuhdekeksinnöt), ei keksijäperiaatetta sellaisenaan sovelleta. Jos keksintö sopimuksen mukaan on kuuluva työnantajalle (sopimuskeksintö) taikka jos keksintö on sellainen, että sitä voidaan käyttää työnantajan tai muussa saman alan liikkeessä, ja keksintö siis kuuluu työnantajan toimintapiiriin (toimintapiirikeksintö), on työnantaja eikä keksijä ensisijaisesti oikeutettu saamaan keksintöön patentin (23 §).[15] Kuitenkin on työnantajan patenttihakemuksessaan ilmaistava keksijän nimi. Mutta jos keksintö on kehkeytynyt liikkeen piirissä niin monien eri tekijäin yhteisvaikutuksesta, että keksinnön syntymisvaiheita ei voida tarkoin seurata, ja erityisen keksijän ilmoittaminen siitä syystä on mahdotonta (ns. liike- l. etablissementtikeksintö), ei keksijän nimeäminen ole tarpeen (25 §).[16] Sitä paitsi laki — aikaisemman oikeuden mukaisesti (PatJul 6 §) — suo työnantajalle sen helpotuksen, ettei hänen tarvitse jo hakemusta tehdessään esittää selvitystä oikeutensa perusteesta (PatL 39 § 2 mom. 4 kohta). Vain siinä tapauksessa, että hänen oikeutensa keksintöön patentinhakumenettelyn yhteydessä riitautetaan, on hänen tarpeellisella selvityksellä näytettävä se toteen.

Työsuhdekeksintöjä koskeva järjestely perustuu, erityisesti toimintapiirikeksintöjen osalta, siihen ajatukseen, että kun työnantajan työssä oleva henkilö tekee keksinnön, jota voidaan käyttää hyväksi

[15] Työnantajan oikeus työsuhteessa tehtyihin keksintöihin on nimenomaisin säännöksin järjestetty useiden maiden laeissa; esim. Italian PatL 22—24 art., Itävallan lain 5 §, Puolan lain 17 art., Hollannin lain 10 §, Sveitsin velkasuhdelain 343 art. Vrt. Saksan oikeuden Betriebs- ja Diensterfindung-käsitteistä *Damme-Lutter*, Das deutsche Patentrecht, 3 p., 1925, s. 264 ss. sekä *Klauer-Möhring* m.t. s. 123 ss., jossa on myös selostus Saksan oikeusakatemian ehdotuksesta asiaa koskevaksi lainsäädännöksi.

[16] Työnantajan ei tällöin tarvitse eikä hän saakaan ilmoittaa fiktiivistä keksijää, esim. mainitsemalla itsensä tai liikkeen toimitusjohtajan keksinnön tekijäksi.

työnantajan toiminta-alalla, tällaiseen keksintöön on myöskin työnantajalla osuutensa sikäli, että hänen liikkeessään saadut kokemukset ja havainnot ovat antaneet virikettä keksinnöllisen ajatuksen syntymiseen. Olisi kohtuutonta, jos tällaiset työnantajan liikettä koskevat keksinnöt voitaisiin vapaasti tarjota kilpailevalle liikkeelle, joka hakemalla keksintöön patentin saattaisi haitallisella tavalla tunkeutua työnantajan liiketoimintaan. Sellaisia toisen työssä olevan henkilön tekemiä keksintöjä taas, jotka eivät kuulu työnantajan toimintapiiriin, ei ole tarpeen erityisin säännöksin turvata viimeksi mainitulle. Mutta jos tällaistenkin keksintöjen kuulumisesta työnantajalle on sovittu, on välipuhetta pidettävä pätevänä (23 § 1 mom.).

Säännöksiä työsuhdekeksinnöistä on sovellettava ei ainoastaan silloin, kun keksijä on työsopimuslain tarkoittamassa työsuhteessa työnantajaan, vaan myöskin, kun hän on tähän muunlaisessa »palvelussuhteessa». Tällaisena palvelussuhteena tulee kysymykseen paitsi julkisoikeudellinen palvelussuhde, josta laissa on nimenomainen säännös (23 § 4 mom.) ja jollaisena on pidettävä myös sotilaallista palvelussuhdetta (ks. hallit. esit. patenttilaiksi, 1942 v. Vp. n:o 53, perust. s. 3), jokainen yksityisoikeudellinen oikeussuhde, johon liittyy velvollisuus suorittaa tehtäviä toisen lukuun tämän edun ja ohjeet huomioon ottaen. Sellaisetkin liikkeen toimihenkilöt, joiden oikeussuhdetta on pidettävä mandaatti- eikä työsuhteena, kuuluvat siis PatL 23 §:n sovellutuspiiriin. Toiselta puolen voidaan sopimuskeksintöä koskevaa periaatetta työnantajan oikeuden välittömästä syntymisestä (23 § 1 mom., vrt. alemp.) soveltaa myös oikeussuhteisiin, jotka eivät sinänsä ole palvelussuhteita, vaan kahden itsenäisen yrittäjän välisiä toimisuhteita, esim. valmistaja on tilaajan toimeksiannosta sitoutunut tilattuja laitteita tehdessään kiinnittämään huomionsa niitä koskevien parannuskeksintöjen mahdollisuuteen ja ilmoittamaan tehdyistä keksinnöistä tilaajalle.[17]

Työnantajan oikeus työsuhdekeksintöön syntyy samassa hetkessä,

[17] Vrt. *Klauer-Möhring*, m.t. s. 124, jossa viitataan siihen, että jos tilaaja on sitoutunut vastaamaan kokeiluista syntyvistä kuluista, on se merkkinä tilaussuhteessa tehdyn keksinnön kuulumisesta tilaajalle.

jolloin keksintö on tehty. Hän saa tällöin ipso iure keksinnöstä johtuvat oikeudet, kun kysymyksessä on keksintösopimuksessa edellytetty keksintö (23 § 1 mom.). Mitään keksijän oikeuden siirtymistä, cessio legis'tä, ei tällöin tapahdu, vaan työnantaja astuu alusta alkaen keksijän sijaan. Mitä taas tulee toimintapiirikeksintöön, katsotaan oikeuden siihen aluksi kuuluvan työntekijälle. Tämä on kuitenkin velvollinen heti tarjoamaan keksinnön työnantajalleen. Keksijänoikeus siirtyy viimeksi mainitulle — olipa tarjous tehty tai ei — hänen ottamisilmoituksensa perusteella (23 § 2 ja 3 mom.). Työnantajalle siirtynyt oikeus keksintöön ei kuitenkaan ole ankarimmassa mielessä johdannainen (derivatiivinen), sillä se voi syntyä siinäkin tapauksessa, että työsopimus on mitätön, mikäli mitättömyys ei aiheudu itse työnantajan menettelystä. Sitä paitsi on huomattava, että laissa olevan dispositiokiellon johdosta työntekijä ei voi tekemällä kolmannen miehen kanssa sopimuksen keksinnön luovuttamisesta estää työnantajaa saamasta keksintöä omakseen. Ex pari ratione on myöskin ennen keksinnön valmistumista kolmannen miehen kanssa tehty sopimus vastaisen keksinnön tai keksintöjen luovuttamisesta, mikäli tällaista sopimusta olisi muutoin pidettävä pätevänä, työnantajaa kohtaan tehoton. Työnantajan oikeuden syntymistä ei vihdoin estä sekään, että työntekijä on holhouksen alaisena tai konkurssissa.[18]

Ilmoitus toimintapiirikeksinnön ottamisesta on, kun työntekijä on sitä tarjonnut työnantajalle, tehtävä määräajassa, kahden kuukauden kuluessa tarjouksesta (23 § 3 mom.).

Tarjous taas on tehtävä, niin pian kuin keksintö on »tehty» (2 mom.). Ennen keksinnön valmistumista tehty tarjous on merkityksetön. Keksinnön tulee siis tarjouksen hetkellä olla niin yksilöitynyt, että työnantaja voi tarjouksen perusteella todeta sen sisältönä olevan keksinnöllisen ajatuksen. Tarjouksen tehdessään työntekijän on annettava työnantajalle keksintöä koskevat piirustukset, mallit ja selitykset sekä muut tarpeelliset keksintöä koskevat tiedot. Jos työntekijä niin lyhyesti ilmoittaa keksintönsä sisältönä olevan ajatuksen työn-

[18] Vrt. *Hakulinen*, NIR 1943—44 s. 14 s.

antajalle, että keksintöä ei voida pitää riittävästi selitettynä, ei pätevää tarjousta ole tapahtunut eikä määräaika työnantajan ottamisilmoituksen tekemistä varten ala kulua. Tarjouksen tekemisen jälkeenkin työntekijä on velvollinen antamaan työnantajalle tämän pyytämiä tietoja keksinnöstä, esim. kun hän tarvitsee selvitystä johonkin yksityiskohtaan hakiessaan patenttia keksintöön.

Työnantaja saa sopimus- ja toimintapiirikeksintöön kaikki keksinnöstä johtuvat oikeudet (23 § 1 ja 2 mom.). Toimintapiirikeksinnön osalta ei työnantajan oikeus kuitenkaan synny samalla kertaa koko laajuudessaan, vaan sen muodostuminen tapahtuu vähitellen. Se alkaa keksinnön tekemisestä, jolloin hänelle syntyy oikeus ottaa keksintö tahdonilmaisulla omakseen, mikä oikeus juridiselta luonteeltaan on ns. muotoamisoikeus.[19] Tätä ottamisoikeutta turvataan säännöksellä, jonka mukaan työntekijä ei voi, niin kauan kuin työnantaja voi tehdä ottamisilmoituksen, millään tavoin määrätä keksinnöstä eikä ilmaista mitään sitä koskevaa (23 § 3 mom. 2 lause). Nämä työnantajan ottamisoikeudesta johtuvat työntekijän keksijänoikeuden rajoitukset eivät kuitenkaan koske oikeutta patentin hakemiseen. Tämä oikeus puuttuu keksijältä vain sinä väliaikana, mikä kuluu keksinnön tekemisestä sen tarjoamiseen työnantajalle. Heti tarjouksen tehtyään työntekijä saa hakea keksintöönsä patenttia (23 § 3 mom. 4 lause). Jos työnantaja sittemmin ilmoittaa ottavansa keksinnön omakseen; hän joutuu työntekijän seuraajaksi patentinhakumenettelyyn.

Keksinnön käsite on työsuhdekeksinnön osalta sama kuin PatL 14 §:n 1 momentissa. Työnantajan oikeus saattaa siis koskea vain sellaisia keksintöjä, jotka ovat uusia ja joita voidaan käyttää elinkeinotoiminnassa. Sitä vastoin ei työnantajan oikeuden syntymistä estä se, että keksintö on sellainen, johon PatL 14 §:n 2 momentissa olevien poikkeussäännösten mukaan ei voida myöntää patenttia. Erityisesti siis työnantajan oikeus ulottuu myös kemiallisia yhdisteitä

[19] Jos työntekijä on tarjonnut keksintönsä työnantajalle, ei tämä ole sidottu tarjoukseen ehkä liitettyihin ehtoihin. Hänen ottamisilmoituksensa on sikäli puhtaasti yksipuolinen tahdonilmaisu.

taikka ihmisten käytettäviksi tarkoitettuja ravinto- tai lääkeaineita koskeviin keksintöihin, mikäli muuta ei ole asianosaisten kesken sovittu.[20]

Työnantaja voi työsuhdekeksintöön saamansa oikeuden perusteella hakea patenttia sekä Suomessa että ulkomailla. Jos ulkomaisen patenttilain mukaan keksinnön tehneen työntekijän myötävaikutus on tarpeen patentinhaussa, on hän työsopimuksen perusteella siihen velvollinen siinäkin tapauksessa, että työsuhde on muutoin päättynyt.[21]

2. Keksijänpalkkio. Sen oikeuksien supistuksen vastapainoksi, jota työsuhdekeksintöä koskevat säännökset keksijälle merkitsevät, laki on pakottavin määräyksin turvannut työntekijälle oikeuden keksijänpalkkioon silloin, kun hänen tekemänsä keksintö etukäteen tehdyn sopimuksen tai lain perusteella tulee kuulumaan työnantajalle. Viimeksi mainittu on velvollinen riippumatta siitä, mitä asianosaisten kesken on sovittu, antamaan työntekijälle kohtuullisen korvauksen keksinnöstä (24 §). Työntekijä ei siis voi edeltäkäsin kokonaan luopua korvauksesta taikka supistaa oikeuttaan korvauksen saantiin niin, ettei hän voisi vaatia työnantajalta lisäkorvausta, jos sovittua korvausta, keksinnön merkityksen ja muut asianhaarat huomioon ottaen, ei ole pidettävä kohtuullisena hyvityksenä hänen tekemästään keksinnöstä. Samalla laissa sen tapauksen varalta, että keksinnöllisestä toiminnasta on etukäteen palvelusvelvollisuuksien ja palkan määräämisen yhteydessä sovittu, säädetään, työntekijälle pääsäännön mukaan kuuluvaa korvauksensaantioikeutta jossakin määrin rajoittavasti, että sovittua korvausta voidaan korottaa ainoastaan, jos keksinnön merkitys havaitaan olennaisesti suuremmaksi, kuin sopimusta tehtäessä on voitu edellyttää. Tätä rajoittavaa säännöstä on sovellettava, milloin työntekijä on otettu palvelukseen nimenomaan keksintöjen tekemistä varten tai ainakin edellyttämällä niiden tekemistä ja hänelle on samalla sopimuksessa määrätty palkkakin juuri tätä palvelussuhteen erikoisluonnetta silmällä pitäen.

[20] Vrt. vastaavasta tulkintakysymyksestä Sveitsin oikeuden kannalta (OR 343) *Weidlich-Blum*, Das schweizerische Patentrecht I, 1934, s. 111 s.

[21] Vrt. *Weidlich-Blum* I s. 111.

Mikä määrä on pidettävä kohtuullisena keksijänpalkkiona, on selvitettävä arvioinnilla, jossa, niinkuin jo viitattiin, otetaan huomioon ei ainoastaan keksinnön merkitys, vaan myöskin kaikki muut asiaan vaikuttavat seikat. Näistä lisäseikoista laki — niihin näkökohtiin nojautuen, jotka edellä sanotun mukaisesti ovat olleet määräävinä tunnustettaessa työnantajalle oikeus työsuhdekeksintöön — erityisesti mainitsee sen, millä tavalla työnantajan palveluksessa oleminen on edistänyt keksinnön tekemistä (24 § 1 mom.). Yksinomaan keksinnön merkityksen mukaan määräytyvää »täyttä korvausta» ei siis keksijälle voida, ellei toisin ole sovittu, työsuhdekeksinnöstä antaa. Yksittäistapauksessa arviointi kuitenkin saattaa, jos keksinnön merkitys on erittäin huomattava, johtaa siihen, että työnantajan osallisuudesta keksinnön syntymiseen johtuva vähennyserä ei sanottavasti vaikuta keksijänpalkkion määrään.

Mainittu lain työntekijälle turvaama keksijänpalkkio merkitsee sangen huomattavaa keksijän varallisuusoikeudellisen aseman vahvahvistamista ja on sopusoinnussa laissa tavoitellun keksijänoikeuden tehostuksen kanssa.[22] Jotta työnantajaa ei kuitenkaan voitaisi pitem-

---

[22] Patenttilain säännökset työsuhteessa tehdystä keksinnöstä saivat lopullisen muotonsa pohjoismaiden välisissä patenttilainsäädännön yhtenäistämistä tarkoittavissa neuvotteluissa, joissa Suomen ja Ruotsin edustajien kesken sovittiin yhdenmukaisista teksteistä (ks. Helsingin konferenssin pöytäk. 4—13. helmik. 1941, monist. virastokappale, s. 48—72, vrt. samasta kysymyksestä Kööpenhaminan konferenssissa 15—23. p. maalisk. 1939, pöytäk. s. 44—49). Mitä erityisesti keksijänpalkkiota koskevaan kysymykseen tulee, saavutettiin yksimielisyys siitä, että keksijällä tulee riippumatta asianosaisten välisestä sopimuksesta olla oikeus kohtuulliseen keksijänpalkkioon ja että keksijä siis voi vaatia tehdyn palkkiosopimuksen tarkistamistakin. PatL 23 ja 24 § ovat sovittujen tekstien mukaiset (Ruotsin patenttilainsäädännön osittaisuudistusta v. 1944 ei ole ulotettu työsuhteessa tehtyihin keksintöihin). Neuvotteluissa jätettiin avoimeksi kysymys, onko keksijällä oleva tarkistusvaade siinäkin tapauksessa, että palkkiosta on sovittu k e k s i n n ö n t e k e m i s e n j ä l k e e n (tai että aikaisemmin tehtyä sopimusta on tällöin tarkistettu). Lakiteksti ei muodollisesti estä tällöinkään tarkistusta (tai uusintatarkistusta). — Vrt. keksijänpalkkiosta Italian patenttilain 22—23 art., *Ghiron,* Corso di diritto industriale, II, 2 p. 1937, s. 301, Itävallan lain 5 §, *Friebel-Pulitzer,* Das österreichische Patentgesetz, 1936, s. 167, Puolan lain 17 art., Prop. ind. 1928 s. 216, Sveitsin velkasuhdelain 343 art., *Weidlich-Blum* I s. 110 s., sekä Hollannin lain 10 art.

män ajan kuluttua yllättää korvausvaatimuksilla,[23] on lakiin otettu erityinen määräaikasäännös, jonka mukaan työntekijän on tehtävä korvausvaatimuksensa kolmen vuoden kuluessa patentin myöntämisestä lukien (24 § 2 mom.). Tämä aikarajoitus koskee lakimääräistä keksijänpalkkiota, sovitun korvauksen korottamisvaatimus siihen luettuna. Sopimukseen perustuvaa korvausta työntekijä sitä vastoin voi vaatia kymmenen vuoden kuluessa saamisoikeuden syntymisestä.[24]

Työnantaja ei ole ensinsuoritusvelvollinen. Jos hän on konkurssissa silloin, kun keksintö tehdään, tulee työntekijän sopimuskeksintö kuulumaan konkurssipesään, vaikka keksijä ei tällöin saisikaan täyttä suoritusta keksijänpalkkiostaan. Säännöksiä pysäyttämisoikeudesta (KS 49 §) ei tällöin voida analogisesti soveltaa. Sitä vastoin työntekijä voi, viitaten palkkiosaamisensa työsuhdeperusteeseen, vaatia sen huomioimista ns. konkurssipesäsaamisena (Masseanspruch), koska palkkio aiheutuu konkurssin aikana tehdystä (henkisestä) työsuorituksesta.[25] Ennen konkurssia tehdystä sopimuskeksinnöstä voidaan taas suoritusta vaatia EOA 4 §:ssä säädetyin

---

[23] Työnantaja on vastuussa keksijänpalkkiosta niinkuin muustakin velasta. Vastuu ei seuraa liikettä, vaan työnantajaa henkilökohtaisesti.

[24] Patenttilain voimaantulosäännöksissä ei ole nimenomaista määräystä siitä, onko uuden lain säännöksiä keksijälle tulevasta palkkiosta sovellettava myös työsuhteisiin, jotka ovat peräisin uutta lakia aikaisemmalta ajalta. Selvää on, että jos työnantaja perustaa oikeutensa keksintöön siihen, että keksintö hänen liikkeensä toimintapiiriin kuuluvana on välittömästi patenttilain nojalla tuleva hänen omakseen, hän on tästä saannostaan velvollinen saman lain perusteella suorittamaan työntekijälle korvausta. Epätietoisuutta voi olla vain siitä, onko lain 24 §:ssä olevia, sovitun palkkion tarkistusta edellyttäviä säännöksiä sovellettava, jos työnantaja aikaisemman lain voimassa ollessa tehdyn sopimuksen nojalla vaatii oikeutensa tunnustamista keksintöön, joka on tehty uuden lain tultua voimaan. Kun tuollaista keksintösopimusta on pidettävä asianosaisten välisen työsopimuksen osana, näyttää puheena oleva kysymys olevan ratkaistava sen periaatteen mukaisesti, jota on sovellettu työsopimuslain voimaantulosäännöksessä (TSL 43 §) ja jonka mukaan ennen lain voimaantuloa määräajaksi tehtyihin työsopimuksiin on sovellettava aikaisempaa lakia. Tämän mukaisesti ei siis ennen 1. 1. 1944 tehtyjen määräaikaisten työ- tai palvelussopimusten määräyksiä palkasta tai keksijänpalkkiosta voida PatL 24 §:n mukaisesti tarkistaa, vaan ovat tuollaiset määräykset voimassa niin kuin niistä on sovittu, mikäli sopimusta muutoin on pidettävä pätevänä.

[25] Vrt. *Hakulinen*, DL 1937 s. 92.

etuoikeuksin. Mitä sitä vastoin toimintapiirikeksintöihin tulee, on katsottava, että työntekijän ei tarvitse luovuttaa tällaista keksintöä konkurssipesälle, elleivät velkojat suorita siitä maksua. Sellainen keksintö ei ipso iure kuulu työnantajalle, vaan työntekijä on vain velvollinen tarjoamaan sen lunastettavaksi (PatL 23 § 2 ja 3 mom.). Sen vuoksi on tällöin, vastaavasti samoin kuin kysymyksen ollessa luvantakaupan täyttämisestä, pysäyttämisoikeutta koskevia periaatteita sovellettava (KS 49 §). Itse tarjousvelvollisuudesta ei työntekijä sitä vastoin työnantajan konkurssin johdosta vapaudu, vaikka konkurssi säännönmukaisesti aiheuttaakin työnantajan liikkeen lakkaamisen. Toimintapiirikeksinnön siirtyminen työnantajalle ei näet riipu konkreettisesta käyttötarpeesta eli siitä, tarvitaanko keksintöä juuri siinä liikkeessä, jota työnantaja harjoittaa, vaan työnantajan oikeus keksintöön syntyy sen objektiivisen seikan perusteella, että keksintöä voidaan käyttää »sellaisessa liikkeessä tai laitoksessa, jonka työssä tai palveluksessa ollessaan työntekijä on tehnyt keksinnön» (23 § 2 mom.), siis joko työnantajan omistamassa tai muussa samalla alalla toimivassa liikeyrityksessä.[26]

3. K e k s i j ä n k u n n i a. Jokaiselle keksijälle kuuluu oikeus vaatia, että hänet tunnustetaan keksijäksi (PatL 8 §).[27] Tämä on oikeus ns. keksijänkunniaan (u p p f i n n a r ä r a n, E r f i n d e r e h r e). Se on sanan täydellisimmässä merkityksessä henkilökohtainen, so. keksijän henkilöön erottamattomasti sidottu oikeus (höchstpersönliches Recht). Lain mukaan keksijä ei voi siitä luopua eikä sitä myöskään toiselle luovuttaa.

Puheena olevan oikeuden tärkein sovellutustapaus on se, että keksijä vaatii nimensä merkitsemistä patenttirekisteriin ja patenttikirjaan, kun toinen on hakenut patenttia hänen tekemäänsä kek-

[26] Vrt. Ehdotusta patenttilainsäädännön uudistamiseksi, komit. miet. n:o 5/1937, s. 43, sekä *Hakulinen*, NIR 1943—44 s. 14.

[27] Tämän säännöksen lakiin ottamisella on aikaansaatu yhdenmukaisuus voimassa olevan oikeutemme ja teollisoikeuden suojelemista tarkoittavaan kansainväliseen liittosopimukseen (Pariisin sopimukseen) Lontoon sopimuksella v. 1934 lisätyn 4 ter artiklan välillä. Vrt. *Actes de la Conférence de Londres*, julk. Kansainvälinen teollisoikeuden suojelemisliitto, Bern 1934, s. 456. — Vastaava säännös sisältyy nykyisin mm. kaikkiin pohjoismaisiin patenttilakeihin.

sintöön (48 § 2 mom.).[28] Keksijällä on tähän oikeus riippumatta siitä, perustuuko patentinhaku keksinnön anastukseen, sen luovutukseen tai laista hakijalle johtuvaan oikeuteen saada keksintö patentoiduksi. Erityisen merkityksellinen saattaa tämä keksijän oikeus olla silloin, kun työnantaja PatL 23 §:n nojalla hakee patenttia työntekijän tekemään keksintöön. Saattamalla nimensä merkityksi patenttirekisteriin, milloin työnantaja ei ole voinut tai tahtonut sitä ilmoittaa, keksijä varmistaa hänelle lain mukaan kuuluvaa oikeutta keksijänpalkkion saamiseen työnantajaltaan.

Keksijänkunnian tunnustamisesta erityiseksi subjektiiviseksi oikeudeksi seuraa, että ne lain määräykset keksijän nimeämisestä patenttia haettaessa, joista edellä on ollut puhe (PatL 39 §), eivät enää ole, kuten aikaisemman oikeuden mukaan, pelkkiä menettelynormeja, vaan aineellisen keksijänoikeuden toteuttamista edistäviä säännöksiä. Keksijä voi keksijänkunniaoikeutensa nojalla valvoa, että ilmoitus hänen nimestään tehdään. Laki osoittaa hänet esittämään vaatimuksensa hakemuksen nähtäväksipanon yhteydessä (48 §), mutta oikeudellista estettä ei ole siihen, että nimeämisvaatimus tehdään vasta sen jälkeen kun patentti jo on myönnetty. Kuitenkaan ei patenttivirasto enää tällöin voi ottaa vaatimusta käsiteltäväkseen, vaan oikaisua on vaadittava patentinhakijaan kohdistettavassa oikeudenkäynnissä. Milloin vaatimus keksijän nimen merkitsemisestä patenttirekisteriin tehdään patentinhakumenettelyn yhteydessä, voidaan virastossa tarvittaessa toimittaa asianosaisten tai todistajain kuulustelu (53 §).[29]

---

[28] Vrt. vastaavaa säännöstä Italian patentti- ja tavaramerkkilaissa (1934), 33 art. 2 mom. 2 kohta (ns. opposizione pel riconoscimento della paternità dell' invenzione). Vrt. *Ghiron* II s. 258.

[29] Tämän kuulustelumahdollisuuden kautta menettely lähenee amerikkalaista käytäntöä, vaikka valaa hakijalta ei voidakaan ottaa. Ks. Revised statutes sect. 4905, 4906. — Sen estämiseksi, että vaatimus keksijän nimen merkitsemisestä ei liiaksi pitkittäisi patentinhakumenettelyä, on Italian patenttilaissa erikoissäännös siitä, että rekisterivirasto voi erottaa keksinnön isyyttä koskevan kysymyksen patenttiasiasta ja tehdä rekisteriin jälkeenpäin merkinnän keksijän nimestä (34 art.). Patenttilaissamme ei ole vastaavaa säännöstä. Mutta kun virastomenettelyssä tapahtuva keksinnön isyyttä koskevan kysymyksen ratkaisu ei käy oikeusvoimaiseksi, jos vaatimus jätetään varteenottamatta (PatL 92 § 2 mom.), on virastolla mahdolli-

Henkilöllinen keksijänoikeus säilyy keksijällä, vaikka keksintö hänen tai sivullisen toimenpiteen johdosta joutuisi julkisuuteen ja patentinsaanti sen johdosta estyisi.[30] Julkisuuteentulo hävittää vain keksijänoikeuden varallisuusoikeudellisen puolen, sen, mitä tavallisesti nimitetään keksijälle kuuluvaksi immateriaalioikeudeksi.[31]

Kun oikeus keksijänkunniaan on ankarasti henkilökohtainen oikeus, jota ei voida toiselle luovuttaa, olisi keksijän kuolemasta oikeastaan seurauksena, että oikeus silloin raukeaa. Sen tähden on lakiin otettu erikoissäännös siitä, miten keksijänkunniaa on keksijän kuoltua varjeltava. Sen mukaan »käyttää» tätä keksijälle kuuluvaa oikeutta hänen kuoltuaan laillinen perillinen taikka se, jonka keksijä on siihen tehtävään määrännyt (joko testamentissa tai muutoin). Tämä merkitsee, että nämä eivät yleisseuraannon perusteella ole tulleet keksijänkunniaoikeuden haltijoiksi, vaan käyttävät keksijän oikeutta lakiin tai keksijän määräykseen perustuvan mandaatin nojalla (ns. mandatum post mortem).

Henkilöllisen keksijänoikeuden loukkauksesta aiheutuvasta kielto- tai vahingonkorvauskanteesta tulee puhe käsiteltäessä keksijän oikeussuojaa anastuksen tapahtuessa (ks. n:o 6).

4. Oikeus keksinnön luovuttamiseen. Keksintöön kohdistuvia luovutustoimia voidaan tehdä ennen patentinhakua. Keksijä voi, niin pian kuin keksintö on valmis, luovuttaa toiselle siihen liittyvän oikeuden patentin saamiseen (PatL 6 §). Mutta muutkin keksinnöstä johtuvat oikeudet, jotka voidaan luovuttaa patentin saannin jälkeen, ovat luovutettavissa jo ennen patentin hakemista. Tätä edellytetään yhteiskeksijän osuuden luovuttamista koskevassa säännöksessä (9 § i.f.) sekä siinä dispositiokiellossa, jonka mukaan työntekijä ei saa ennen lunastustarjouksen tekemistä »mää-

---

suuksia pitää huolta siitä, ettei patentin myöntäminen tarpeettomasti viivästy sanotun kysymyksen selvittelyn vuoksi.

[30] Vrt. *Weidlich-Blum* I s. 221.

[31] Immateriaalioikeutta (Immaterialrecht, Immaterialgüterrecht) ei sovi suomeksi nimittää »aineettomaksi oikeudeksi», sillä immateriaalioikeus ei ole ns. aineellisen l. materiaalisen oikeuden vastakohta, vaan sillä tarkoitetaan »aineettomia hyödykkeitä koskevaa oikeutta», ks. *Hakulinen*, Lakikielen sanakirja, *s. v.* hyödyke, p. 164/33.

rätä keksinnöstä» (23 § 3 mom.). Kielletyksi ei voida katsoa sitäkään, että keksijä jo ennen keksinnön tekemistä luovuttaa toiselle keksinnöstä johtuvat oikeudet. Luovutuksen pätevyys edellyttää tällöin, että keksintö on sopimuksessa sillä tavoin yksilöity, että luovutuksen kohde voidaan aikanaan varmuudella todeta.

Luovutuksen kohteena voi olla vain keksijälle kuuluva immateriaalioikeus, mutta ei hänen oikeutensa keksijänkunniaan (ks. s. 396).

Keksijänoikeuden luovutettavuudesta johtuu, että se voidaan ottaa pakkotäytäntöön. Keksijä voi siis jo ennen patentinhakua käyttää keksintöään luotonsaannin vakuutena. Selvää on tietenkin, ettei pakkotäytäntöä voida kohdistaa keksintöön, ennenkuin se on sivuuttanut konsipiointiasteen ja siten muodostunut varallisuusoikeudeksi.[32] [33]

Jos keksintö on useiden yhteisesti tekemä tai jos oikeus keksintöön muutoin kuuluu useille yhteisesti, on kullakin osakkaalla oikeus luovuttaa toiselle osuutensa keksintöön (9 §).[34] [35] Mahdollista

---

[32] Ks. Ehdotusta patenttilainsäädännön uudistamiseksi (1937) s. 35. Patentoimattoman keksinnön pakkotäytäntökelpoisuus tunnustetaan myös esim. Saksan ja Sveitsin oikeudessa, ks. *Damme-Lutter,* m.t. s. 214 s., *Klauer-Möhring,* m.t. s. 229, *Weidlich-Blum* I s. 222, joka huomauttaa erityisesti siitä, että jos ns. salamenetelmiä (Geheimverfahren) ei voitaisi ottaa pakkotäytäntöön, tehtaan koneetkin saattaisivat olla velkojille aivan arvottomia, koska he eivät voi niitä käyttää ilman tuollaista menetelmää (vrt. myös *Pietzcker,* Patentgesetz, 1929, s. 365). Norjan patenttilaissa on patentoimattoman keksinnön ottaminen pakkotäytäntöön nimenomaisella säännöksellä kielletty. Vrt. *Knoph,* m.t. s. 318 s., jossa (poikkeuksena teoksen muutoin erittäin luotettavista asiatiedoista) erehdyttävästi mainitaan, että »kaikissa maissa» olisi samanlainen kielto voimassa.

[33] On syytä huomauttaa siitä, että TekijäL 24 §:ssä olevaa kieltoa julkaisemattoman teoksen ulosmittaamisesta ei voida analogisesti soveltaa patentoimattomaan keksintöön. Vrt. *Eberstein,* Industriellt rättsskydd, 1927, s. 55.

[34] Kun osakas tämän säännöksen mukaan voi luovuttaa »osuutensa» keksintöön, se merkitsee, että hän voi siirtää toiselle sen määräämisvallan kokonaisuudessaan, mikä hänelle keksinnön »yhteisomistajana» kuuluu. Käyttölisenssiä ei sitä vastoin keksinnön osakas voi sivulliselle antaa, sillä tällaisella oikeustoimella hän, koska itse keksintö ei ole »reaalisesti» jaollinen ja lisenssi siis ulottaisi vaikutuksensa keksintöön kokonaisuudessaan, kajoaisi alueeseen, jolla kenelläkään osakkaista ei voi olla itsenäistä määräämisvaltaa. Vrt. *Klauer-Möhring,* m.t. s. 128, *Riezler,* m.t. s. 59. Mitään estettä ei sitä vastoin ole siihen, että keksinnön osakkaat yhdessä jo ennen patentinhakua myöntävät käyttölupia.

[35] Keksintöosuuksien suuruutta yhteiskeksijäin kesken määrättäessä ei ratkai-

kuitenkin on, että osakkaiden välille on muodostunut yhtiösuhde, joka rajoittaa luovutusvapautta. Erityisesti on sellaisen suhteen olettaminen lähellä silloin, kun osakkaat ovat alusta alkaen ryhtyneet yhteistyöhön keksinnön aikaansaamiseksi.[36] Milloin yhtiö on osakkaiden kesken olemassa, aiheutuu siitä uuden persoonallisen aineksen liittyminen keksintöä koskeviin oikeussuhteisiin. Yhtiösuhteelle on ominaista henkilökohtainen luottamussuhde, toiminta intuitu personae. Tämä oikeussuhteen ominaisuus ulottaa vaikutuksensa myös osakasten varallisuusoikeudellisiin suhteisiin. Kun keksijänoikeudessa henkilö- ja immateriaalioikeudelliset puolet ovat pelkästään rinnastetut (iuxtapositio), niin että keksijä voi luovuttaa immateriaalioikeutensa riippumatta hänelle samanaikaisesti kuuluvan henkilöllisen keksijänoikeuden luovuttamattomuudesta, tunkeutuu yhtiösuhteessa henkilöoikeudellisen aineksen vaikutus myös suhteen varallisuusoikeudelliseen osaan. Tästä »infiltratiosta» on seurauksena, että keksinnön osakas ei voi toisten osakkaiden suostumuksetta luovuttaa osuuttaan keksintöön sivulliselle (vrt. KK 15: 6). Kuitenkaan ei luovutus, joka on tehty vastoin tätä määräämisvallan rajoitusta, ole mitätön, vaan ainoastaan relatiivisesti pätemätön.[37] Yleinen sääntö näet on, että määräämistoimi, joka on tehty vastoin

---

sua ole perustettava niin paljon siihen, missä määrin työtä ja vaivaa kukin keksijöistä on nähnyt, kuin siihen, mikä hänen osuutensa itse keksinnölliseen ajatukseen on. Jollei mitään muuta ratkaisuperustetta voida soveltaa, on osuus määrättävä pääluvun mukaan.

[36] Vrt. Ehdotusta patenttilainsäädännön uudistamiseksi (1937) s. 36 s. Ks. Saksan oikeuden kannalta *Klauer-Möhring*, m.t. s. 127. — Usein saattaa myös lisenssisopimus aikaansaada yhtiösuhteen keksijän ja lisenssinsaajan välille (ks. selostusta uudemmasta saksalaisesta lainkäytöstä Prop. ind. 1938 s. 213 s.).

[37] Vrt. *Oertmann*, Kommentar zum BGB, Recht der Schuldverhältnisse, II (2), 5 p., § 719,1, joka tulkitessaan Saksan siviililakikirjan 719 §:ssä olevaa säännöstä yhtiömiehen luovutusvapauden rajoittamisesta lausuu, ettei säännöksestä, koska se ei perustu julkiseen etuun, aiheudu, että luovutussopimus olisi sinänsä pätemätön, ja viittaa tällöin siihen, että kysymyksessä oleva dispositio-oikeuden kielto on rinnastettavissa sellaisiin määräämisvallan rajoituksiin, jotka tiettyjen henkilöiden etua koskevina saattavat aiheuttaa pätemättömyyden ainoastaan näitä, mutta eivät muita henkilöitä kohtaan (relative Ungültigkeit). — Ks. myös *Montgomery*, Om bolagskontraktet, 1870, s. 118.

laissa tiettyjen henkilöiden eduksi säädettyä luovutuskieltoa, on pätemätön ainoastaan näitä henkilöitä kohtaan.[38] Puheena olevassa tapauksessa on luovutus tämän mukaisesti tehoton toisia yhtiömiehiä (sekä yhtiön velkojia) kohtaan, mutta ei luovuttajan (tai tämän velkojien) ja luovutuksensaajan välisessä suhteessa. Yhtiösuhteen päättyessä saa siis viimeksi mainittu täyden oikeuden luovutettuun osuuteen, eivätkä luovuttajan velkojat voi kohdistaa siihen pakkotäytäntöä, sillä osuus ei kuulu luovuttajan pesään.[39]

Erityislaatuinen keksijän luovutusvapauden rajoitus sisältyy lain säännöksiin ns. ennakkokäyttöoikeudesta. Tästä tulee tarkemmin puhe seuraavassa.

5. Ennakkokäyttöoikeus. Niin kuin edellä on mainittu, saa patenttilaissa omaksutun preventioperiaatteen mukaisesti se kaksoiskeksijöistä patentin, joka ensimmäisenä tekee hakemuksen patentin myöntämisestä keksintöön. Patentti perustaa yksinomaisen oikeuden keksinnön ammattimaiseen käyttöön (PatL 1 §) ja patentinhaltija voi siis kieltää jokaiselta muulta keksinnön tällaisen käytön (74 §). Laissa on kuitenkin turvattu myös sen keksijän oikeutta, joka kilvoittelussa on jäänyt vaille patenttisuojaa. Tämä

[38] Vrt BGB 135, *v. Tuhr*, Allg. Teil des DBR II s. 327 ss. — Käsitettä »relatiivinen pätemättömyys» käyttää *Stang*, Innl. til Formueretten, 3 p., s. 528 samassa merkityksessä kuin sanaa »moitteenvaraisuus» (Anfechtbarkeit, angriplighet), mikä on omiaan aiheuttamaan sekaannusta.

[39] Tekstissä esitetty on koskenut sitä tapausta, että keksijäyhtiön osakas vapaaehtoisella oikeustoimella luovuttaa keksintöosuutensa. Jos osakkaan omaisuus luovutetaan hänen yksityisten velkojensa takia konkurssiin, ei KK 15: 6 estä yhtiöosuuden siirtymistä velkojien käytettäväksi. Konkurssihallinnolla on tällöin oikeus osallistua yhtiön hallintoon (KK 15: 9) ja se voi käyttää yhtiömiehen irtisanomisoikeutta sekä siten saada hyväkseen velallisosakkaan osuuden yhtiön omaisuudesta. Tavallisella pakkotäytännöllä (ulosmittauksella), joka kohdistetaan yhtiömiehen yhtiöosuuteen, ei voida vastaavia vaikutuksia yhtiön hallintoon nähden aikaansaada. Kuitenkin täytynee pakkotäytäntö siinä muodossa sallia, että osuuden huutaja saa käytettäväkseen osakkaan irtisanomisoikeuden.

Mainittakoon, että Saksan oikeuden mukaan yhtiömiehen velkojat voivat toisten yhtiömiesten suostumuksetta kohdistaa pakkotäytännön hänen yhtiöosuuteensa (ZGB 859, vrt. BGB 725). »Osuudella» ei tällöin tarkoiteta jäsenyyttä yhtiössä, vaan osakkaan luovutettavissa olevia varallisuusoikeuksia (vrt. *Wieland*, Handelsrecht, I, s. 664 aliv. 23 ja siinä main. kirj.). Osuuden huutaja ei pääse osalliseksi yhtiön hallintoon, vaan voi ainoastaan irtisanoa yhtiösuhteen, BGB 725.

saa nimittäin, jos hän, ennenkuin toinen oli jättänyt hakemuksensa patenttivirastoon, on valtakunnan alueella ammattimaisesti käyttänyt keksintöä taikka ryhtynyt sen käytön aikaansaamiseksi erityisiin toimiin, patentin estämättä edelleen ammatissaan tai liikkeessään käyttää keksintöä (2 §). Tämä on ns. ennakkokäyttöoikeus (föranvändningsrätt, Vorbenutzungsrecht).

Huomattava on, että laki ei suo ennakkokäyttöoikeutta vain kaksoiskeksijälle, vaan jokaiselle muullekin, joka ennen patentin hakua on käyttänyt tai ryhtynyt toimiin käyttääkseen keksintöä, joka on samanlainen kuin patentilla suojattu keksintö tai ei siitä olennaisesti eroa (ibid.). Edellytyksenä suojan saamiselle on tällöin, että käyttäjä on hallinnut keksintöä vilpittömässä mielessä. Tämän mukaisesti voi siis sekin, joka on tullut keksinnön haltijaksi tekemällä cikeustoimen toisen kanssa, joka puolestaan on tehnyt samanlaisen keksinnön tai saanut sen keksijältä oikeustoimen perusteella haltuunsa, vedota ennakkokäyttöoikeuteen sitä kolmatta henkilöä kohtaan, joka on hakenut patenttia keksintöön. Mutta lain syntyhistorian huomioon ottaen[40] on ennakkokäyttöoikeuden katsottava syntyvän silloinkin, kun keksintö on vilpittömässä mielessä saatu toiselta, joka ei ole sitä itse tehnyt tai keksijältä vapaasti käytettäväkseen saanut, vaan jonka tietoon keksintö on — suoranaisesti tai välikäden kautta — tullut oikeaan keksijään kohdistuneen oikeudenvastaisen teon johdosta.[41]

Ennakkokäyttöoikeus kuuluu keksinnön haltijalle vain, mikäli hän pysyttää entisellään harjoittamansa ammatin tai liikkeen yleisen laadun (ibid.). Jos keksinnön haltija on kauppias, joka ennen toisen tekemää patenttihakemusta oli ryhtynyt toimiin keksinnön mukaisten tuotteiden myymiseksi, hän ei voi jälkeenpäin siirtyä keksinnön ammattimaiseen valmistukseen. Myöskään ei ennakkokäyttäjä voi laajentaa keksinnöllistä ajatusta patentinhaltijan vahingoksi. Mutta

[40] Vrt. *Hakulinen*, NIR 1943—44 s. 8 s. sekä ehdotusta patenttilainsäädännön uudistamiseksi (1937) s. 33 s.

[41] Samoin Saksan ja Sveitsin oikeus, ks. *Klauer-Möhring*, m.t. s. 193 s., *Weidlich-Blum* I s. 213.

omat parannuskeksintönsä, jotka eivät kuulu patentin suoja-alaan, hän tietysti voi käyttää hyväkseen.

Ns. käyttötapojen yhtenäisyyden periaatteesta johtuu, että tuotteiden valmistusta harjoittanut ennakkokäyttäjä voi ei ainoastaan jatkaa valmistustaan, vaan myöskin laskea valmistamansa tuotteet liikkeeseen. Jälleenmyyjien ja muiden ostajien kädessä tuotteet ovat vapaasti käytettävää omaisuutta.[42]

Ennakkokäyttöoikeus ei ole patenttioikeuden rinnalla kilpaileva yksinoikeus, vaan patenttioikeuteen kohdistuva rasite. Ennakkokäyttäjä voi siis kohdistaa kolmanteen mieheen kielto- tai korvauskanteen vain samanlaisin edellytyksin kuin muukin patentoimattoman keksinnön haltija.

Sen estämiseksi, ettei patenttia voitaisi tehdä arvottomaksi luovuttamalla ennakkokäyttöoikeus toiselle liikkeelle, joka paremmin pystyy kilpailemaan patentinhaltijan kanssa, laissa on kielletty luovuttamasta ennakkokäyttöoikeutta muutoin kuin ennakkokäyttäjän liikkeen yhteydessä (2 § 2 lause). Ennakkokäyttöoikeus on siis tehdas- tai muuta liikettä seuraava rasiteoikeus, ns. servitus fabricae.[43] Se kuuluu tavaramerkin (TLeimaA 5 §)[44] ja toiminimen (TNimiA 12, 13 §) ohella niihin oikeuksiin, joita liikkeen luovutusta koskevassa opissa nimitetään liikkeeseen sidotuiksi oikeuksiksi[45] ja jollaisten olemassaolo tarjoaa pääperusteen käsitykselle, että liike sinänsäkin, yrityksenä, eivätkä ainoastaan sen harjoittamiseen tarvittavat yksityiset esineet ja oikeudet, voi olla seuraannon kohteena. Kuitenkaan ei liikkeen luovutusta ole oikeudellisesti niin ymmärrettävä, että liikettä olisi pidettävä erityisenä yhtenäisenä esineenä,[46] johon nuo oikeudet luovutuksen yhteydessä liittyisivät

[42] Vrt. *Isay* m.t. s. 289, *Schanze*, Patentrechtliche Untersuchungen, 1901, s. 260 ss.

[43] Nimitystä käytti ensi kerran *Zoll*, Grünhuts Zschr. XXII s. 563.

[44] Vrt. kuit. ehdotusta tavaramerkkilainsäädännön uudistamiseksi, komit. miet. n:o 2/1945, s. 41 ss., jossa ehdotetaan, että tavaramerkin luovutus tehtäisiin riippumattomaksi liikkeen luovutuksesta.

[45] *Wieland* I s. 265.

[46] Tällaisen »Gesamtsache»-teorian on esittänyt *Gierke*, Deutsches Privatrecht, II, s. 57 aliv. 44. Mutta hän ei itsekään hyväksy kaikkia teoriasta seuraavia johtopäätöksiä, joihin kuuluu mm., että pelkällä »liikkeen» luovutuksella sellainenkin

accessoriumeina, tai siten, että ne seuraisivat luovutuksen pääkohteeksi katsottavaa asiakaspiirin luovutusta,[47] vaan pelkästään siten, että kun liikkeen omaisuus luovutetaan toiselle siinä tarkoituksessa, että ostaja jatkaa liikettä, ja sellaisin velvoituksin, että myyjän on johdatettava ostaja liikkeen kaupallisiin suhteisiin ja toimintatapoihin,[48] tällaista luovutusta seuraavat ilman muuta myös nuo liikkeeseen sidotut oikeudet (vrt. TLeimaA § cit.). Tämä on riippuvaisuussuhteen positiivinen puoli. Negatiivisesti johtuu siitä, että jos muuta liikeomaisuutta ei ole kuin sanotut oikeudet taikka jos liike luovutetaan pidättämällä nuo oikeudet luovuttajalle, ne raukeavat, mikäli konstitutiivisen rekisterimerkinnän muodollisesta oikeusvaikutuksesta ei muuta johdu. Viimeksi mainitulla, rekisteröinnistä aiheutuvalla rajoituksella ei kuitenkaan ole merkitystä ennakkokäyttöoikeuteen nähden.

Jos saman liikkeen piirissä on eri toiminnanhaaroja, riittää ennakkokäyttöoikeuden luovutuksen edellytykseksi, että jotakin toiminnanhaaraa vastaava liikkeen osa luovutetaan. Niinpä se, joka kauppaliikkeen ohella pitää tehdasta tai korjauspajaa, voi liittää ennakkokäyttöoikeuden viimeksi mainittua liikkeen osaa koskevaan luovutukseen. Mutta voiko hän luovutuksen yhteydessä jakaa ennakkokäyttöoikeuden pidättämällä itselleen jonkin siihen sisältyvistä oikeutteista? Tavaramerkin luovutuksen yhteydessä on mahdollista jakaa käyttöoikeus myyjän ja ostajan kesken siten, että kumpikin vastaisuudessa käyttää merkkiä sen suoja-alaan sisältyviä eri tavaralajeja varten (TLeimaA 5 §). Sitä vastoin ei tavaramerkin käyttöä voida jakaa niin, että merkkiä käyttäisi ostaja tavaroiden kauppamerkkinä ja myyjä taas samanlaisten tavaroiden tehtaanmerkkinä. Ennakkokäyttöoikeuden luovutuksen yhteydessä jako tulisi olemaan

liikeomaisuus olisi katsottava siirtyneeksi, jonka luovuttaminen vaatii erityisten muodollisuuksien noudattamista (vrt. op. cit. s. 70).

[47] Vrt. *Pisko*, Ehrenbergs Handbuch des Handelsrechts, II, s. 198, *sama*, Das Unternehmen als Gegenstand des Rechtsverkehrs, 1907, s. 17 sekä fonds de commerce-käsitteestä Ranskan oikeudessa *Thaller*, Traité élém. de droit commercial, 7 p. (toimitt. Percerou), 1925, n:ot 82, 86, *Lyon-Caen et Renault*, Manuel de droit commercial, 13 p., 1922, n:o 432.

[48] Vrt. *Wieland* I s. 255 ss.

samantapainen, liikkeen ostaja saisi ennakkokäyttöoikeuden esim. myydäkseen keksinnön mukaisia tuotteita ja myyjä pidättäisi oikeuden itselleen valmistaakseen näitä tuotteita. Tällainen jako, joka tietäisi luovutusrajoituksen vastaista ennakkokäyttöoikeuden moninkertaistamista, ei ole luvallinen. Ennakkokäyttöoikeus on yhtenäinen, jakamaton oikeus, jonka sisältämät oikeutteet voivat kuulua vain samalle oikeudenhaltijalle.[49] Jos jakoa tarkoittava välipuhe kuitenkin on luovutuksen yhteydessä tehty, ei se estä ennakkokäyttoikeuden kokonaissiirryntää ostajalle. Milloin luovutus koskee vain osaa liikkeestä, on ennakkokäyttöoikeuden katsottava siirtyneen tai jääneen siihen osaan liikettä, jota toiseen verrattuna on pidettävä taloudellisesti tärkeämpänä (res principalis). Sama näkökohta on ratkaisevana, kun useille yhteisesti kuuluva liike, johon liittyy ennakkokäyttöoikeus, jaetaan osakkaiden kesken.[50] Tämä koskee myös perinnönjakoa liikkeen omistajan kuoltua. Jos liike jää yhteiseksi kahdelle tai useammalle perilliselle, ei ennakkokäyttöoikeutta voida heidän keskensä jakaa muutoin kuin vahvistamalla perillisten lopulliset ideaaliset osuudet siihen.[51] Ennakkokäyttöoikeuden liitännäisluonteesta johtuu, että tämä jaoittelu ilman muuta sisältyy liikeomaisuuden jakoon. Niille perillisistä, jotka eivät tule osakkaiksi liikkeeseen, ei voida antaa osuutta myöskään ennakkokäyttöoikeuteen.

Milloin kysymyksessä on menetelmäkeksintö, ei menetelmän soveltamista tarkoittavia käyttölisenssejä voida ennakkokäyttöoikeuden perusteella toiselle antaa, koska tämä tietäisi sellaista ennakkokäyttöoikeuden moninkertaistamista, joka tekisi patentin arvottomaksi ja jota ennakkokäyttöoikeuden erillisen luovutuksen ja jakamisen kiellolla juuri tahdotaan estää.[52] Mutta jos lisenssi on annettu jo ennen patentin hakemista, voi ennakkokäyttäjä jatkaa menetelmän yhteydessä käytettäviksi tarkoitettujen tarvikkeiden ja koneiden toimittamista lisenssinsaajalle. Näiden menekki on kuitenkin rajoitettu,

[49] Vrt. *Weidlich-Blum* I s. 216, *Klauer-Möhring* m.t. s. 199.

[50] Vrt. RG Entsch. in Zivils. 112, 145.

[51] Vrt. RG Entsch. in Zivils. 112, 242, *Klauer-Möhring* m.t. s. 199.

[52] Vrt. *Schanze* m.t. s. 262, *Weidlich-Blum* I s. 216 s.

sillä lisenssinsaaja ei voi patentinhaltijaa kohtaan vedota lisenssinantajan ennakkokäyttöoikeuteen, vaan hänen omista käyttötoimistaan riippuu, onko hän oikeutettu keksinnön jatkuvaan ammattimaiseen käyttämiseen. Vaikka lisenssinsaajan aseman turvaaminen patentinhaltijaa kohtaan näin muodoin edellyttää, että hän on saanut keksintöön omakohtaisen ennakkokäyttöoikeuden, ei tästä seuraa, että hän voisi käyttää keksintöä hyväkseen suorittamatta vastaisuudessa lisenssimaksuja lisenssinantaja-ennakkokäyttäjälle, sillä ennakkokäyttäjien väliset velvoiteoikeudelliset suhteet pysyvät entisellään, mikäli lisenssin jatkuva hyväksikäyttö on mahdollinen ilman patentinhaltijan lupaa.

Siitä, että ennakkokäyttöoikeus voidaan luovuttaa vain sen liikkeen yhteydessä, jossa keksintöä on käytetty, seuraa, ettei ennakkokäyttöoikeus voi olla pakkotäytännön kohteena. Velkoja ei näet voi kohdistaa pakkotäytäntöä liikkeeseen sellaisenaan, vaan ainoastaan yksityisiin liikkeeseen kuuluviin omaisuusesineisiin.[53] Sen vuoksi liikkeeseen sidotut oikeudet, ennakkokäyttöoikeus niihin luettuna, raukeavat pakkotäytännön päättyessä, jos niin paljon liikkeen muuta omaisuutta on myyty pakkohuutokaupalla, että liike sen johdosta lakkaa. Keksijänoikeuden muuttuminen ennakkokäyttöoikeudeksi sen johdosta, että toinen on hakenut samanlaiseen keksintöön patenttia, ei silti aiheuta, että keksintö kokonaan menettäisi sille alkuaan kuuluneen kelpaavaisuuden luoton vakuudeksi. Sen estämättä, että ennakkokäyttöoikeudelta puuttuu pakkotäytäntökelpoisuus, se näet voidaan muuttaa rahaksi konkurssissa, jos konkurssihallinto myy itse liikkeen eikä erota kaupasta ennakkokäyttöoikeutta.

Kun konserniin kuuluvat liikkeet (pääyhtiö ja sen tytäryhtiöt) ovat taloudellisesta yhteenkuuluvaisuudestaan huolimatta oikeudel-

[53] Muissakaan maissa ei pakkotäytännön kohteena voi olla liike sellaisenaan. Poikkeuksena on vain Itävallan täytäntöönpanosääntö (Exekutionsordnung, 341 ja seur. §§), jonka mukaan liike voidaan pakkotäytäntöteitse asettaa erityisen pakkohallinnon alaiseksi. Tämä järjestelmä ei ole osoittautunut käyttökelpoiseksi, koska on vaikea löytää sopivia toimitsijoita huolehtimaan liikkeen jatkamisesta velkojain lukuun. Vrt. *Wieland* I s. 275.

lisesti eri liikkeitä,[54] voitaisiin siitä katsoa seuraavan, että jos ennakkokäyttöoikeus perustuu keksinnön käyttämiseen jossakin konsernin käsittämistä liikkeistä, muut konserniliikkeet eivät olisi oikeutetut käyttämään keksintöä, sekä myöskin, että luovutettaessa jokin konserniin kuuluvista liikkeistä sivulliselle keksintöä ei voitaisi pidättää edelleen konsernin piirissä käytettäväksi. Tämä tulkinta[55] olisi kuitenkin liian muodollinen. Mikäli liikkeiden kesken on olemassa todella vankka konsernisuhde,[56] on pidettävä asianmukaisena ja PatL 2 §:ssä omaksuttuun liike-käsitteeseen soveltuvana, että kysymyksen ollessa ennakkokäyttöoikeudesta konsernia pidetään sinä liikkeenä, jonka piirissä keksinnön käyttäminen on sallittu, mistä silloin myöskin seuraa, että ennakkokäyttöoikeus voidaan pidättää toiselle konserniin kuuluvalle liikkeelle, jos se liike, jossa keksintöä alkuaan käytettiin, luovutustoimen johdosta siirtyy konsernin ulkopuolelle.[57] Edellytyksenä kuitenkin on, että konserni ei ole patentinhaun jälkeen olennaisesti muuttanut luonnettaan.

Milloin toisen työssä oleva henkilö on patenttia haettaessa ammattimaisesti käyttänyt tai erityisin toimin valmistautunut siten käyttämään työsuhteen yhteydessä tekemäänsä keksintöä, joka on samanlainen kuin patentoitavaksi ilmoitettu keksintö, kuuluu sanottuun käyttöön perustuva ennakkokäyttöoikeus työnantajalle, kun kysymyksessä on PatL 23 §:n 1 momentissa mainittu sopimuskeksintö.[58] Jos kysymys

---

[54] Vrt. *Wieland* II s. 380 s.

[55] Sen kannalla *Klauer-Möhring* m.t. s. 198.

[56] Vrt. konsernin määritelmiä ns. konsernitasetta koskevien säännösten yhteydessä: Englannin OYL (Companies Act 1929) 127 §, Saksan OYL (Aktiengesetz 1937) 15 § 2 mom., Ruotsin OYL (1944) 221 §, jonka suhteen ks. Lagberedningens förslag till lag om aktiebolag, II, SOU 1941: 9, s. 363 ss., 679 ss.

Vrt. konsernisuhteen merkityksestä tavaramerkkioikeuden alalla ehdotusta tavaramerkkilainsäädännön uudistamiseksi (1945) s. 45 ss.

[57] Näin *Weidlich-Blum* I s. 216.

[58] Työsuhteessa on työntekijä-keksijän tietenkin vain harvoin mahdollista a m m a t t i m a i s e s t i omaan lukuunsa käyttää keksintöä. Mutta kun ennakkokäyttöoikeus voi syntyä siinäkin tapauksessa, että työntekijä palvelussuhteen vastaisesti on ryhtynyt toimiin keksinnön ammattimaiseksi käyttämiseksi tai että keksintöä käytetään tai sen käyttöä valmistellaan vieraissa työpajoissa työntekijän lukuun, on ennakkokäyttöoikeuden syntymisen mahdollisuus puheena olevissa tapauksissa otettava huomioon. Vrt. *Weidlich-Blum* I s. 210.

taas on saman pykälän 2 ja 3 momentissa tarkoitetusta toimintapiirikeksinnöstä, on työntekijä velvollinen tarjoamaan keksinnön työnantajalleen, joka tällöin lunastaessaan sen tulee ennakkokäyttöoikeuden haltijaksi. Ellei työnantaja lunasta keksintöä, se jää työntekijän käytettäväksi. Jos tämä silloin haluaa luovuttaa keksinnön sivulliselle, on hänen ensin perustettava liike, jossa keksintöä käytetään. Ennakkokäyttäjä ei näet voi pelkästään siitä syystä, ettei hänellä keksinnön tehdessään tai myöhemminkään ole ollut liikettä, vaan ainoastaan oma henkilökohtainen ammattinsa, vapautua laissa säädetystä luovutusrajoituksesta ja tulla oikeutetuksi keksinnön vapaaseen luovuttamiseen.

Pääsäännön mukaan ennakkokäyttöoikeus voi syntyä vain, jos käyttö on alkanut tai toimiin sen aloittamiseksi on ryhdytty ennen kuin toinen on hakenut patenttia samaan keksintöön (PatL 2 §). Laki myöntää kuitenkin keksinnön haltijalle ennakkokäyttö- tai sitä vastaavan edun eräissä muissakin tapauksissa, joissa keksinnön käyttö tai käytön valmistelu on alkanut sen jälkeen, kun toinen on hakenut patenttia. Kun patenttihakemus on rauennut sen johdosta, että hakija ei ole määräajassa antanut häneltä asiassa vaadittua lausumaa, ja hakijalle, mikäli toinen henkilö ei ole sillä välin hakenut samaan keksintöön patenttia, annetaan pyynnöstään uusi määräaika, on sillä kolmannella miehellä, joka hakemuksen raukeamisen jälkeen, mutta ennen kuin hakija on tehnyt anomuksen uusintakäsittelystä, on ryhtynyt toimiin alkaakseen käyttää samanlaista keksintöä, ennakkokäyttäjän oikeus (46 §). Ennakkokäyttöoikeuden kaltaisen suojan saa niinikään se, joka patentin lakattua vuosimaksun suorittamatta jättämisen vuoksi, mutta ennen kuin hakemus patentin saattamisesta jälleen voimaan on tullut patenttivirastoon, on ryhtynyt toimiin sellaisen keksinnön käyttämiseksi, jota lakannut patentti oli koskenut (63 § 3 mom.). Kun keksintö on tällöin patentin myöntämiseen johtaneessa menettelyssä jo tullut julkisuuteen saatetuksi, on vilpittömän mielen vaatimus ollut erikoisesti muodosteltava. Oikeus keksinnön edelleen käyttämiseen riippuu siitä, onko käyttäjällä ollut

perusteltua aihetta olettaa, että patentti tullaan saattamaan jälleen voimaan (ibid.).

Ennakkokäyttöoikeutta eräin tavoin muistuttaa patenttilain 78 §:ssä oleva, keksijän- ja patenttioikeuden kehityksen kannalta mielenkiintoinen säännös sen henkilön suojasta, joka on ryhtynyt toimiin patentin kohteena olevan keksinnön käyttämiseksi sen jälkeen, kun muun henkilön hakemus samanlaisen keksinnön patentoimisesta on tehty, mutta ennen kuin keksinnöstä on hakemuksen johdosta kuulutettu. Jos käyttäjä on toiminut kvalifioidussa hyvässä uskossa, so. jos hän ennen kuuluttamista ei ole tiennyt eikä hänen kohtuudella ole katsottava voineen hankkiakaan tietoa keksintöön kohdistuvasta patentinhausta, voi tuomioistuin hänen ajamansa kanteen johdosta, jos on erinomaisia syitä, oikeuttaa hänet jatkamaan keksinnön käyttöä patentinhaltijalle suoritettavaa korvausta vastaan. Tämä käyttöoikeus on laissa, varsinkin huomioon ottaen sen vastikkeellisuuden, luonnehdittu lakimääräiseksi lisenssiksi.[59]

6. Oikeussuoja anastuksen tapahtuessa. Keksinnön hallinta eroaa aineellisen esineen hallinnasta siinä, että haltija ei voi menettää hallintaansa, sekä myös siinä, että hallinta voi samanaikaisesti kuulua eri henkilöille heidän silti olematta yhteishaltijoita. Kun aineellisen esineen hallinta luovutetaan tai riistetään, haltijan hallinta lakkaa (tai muuttuu välilliseksi hallinnaksi). Mutta kun keksinnön hallinta uskotaan toiselle opastamalla tämä keksinnön salaisuuksiin tai kun sitä loukataan ottamalla luvattomasti tieto keksinnöllisestä ajatuksesta, alkuperäisen haltijan keksintöön, so. keksinnölliseen ajatukseen kohdistuva hallinta ei lakkaa, vaan sen rinnalle syntyy uusi hallinta. Keksinnön hallinnan luovutus tai loukkaus merkitsee siis hallinnan moninkertaistumista.

Keksinnön hallinnan loukkaus ei näin muodoin saata antaa aihetta samanlaisten oikeuskeinojen käyttämiseen kuin loukkaus, joka on

[59] Tämä ilmenee säännöksen lopussa olevasta viittauksesta PatL 33 §:ään. — Säännöksen syntyhistoriasta ks. *Hakulinen* NIR 1943—44 s. 6 s. sekä Ruotsin lain vastaavan säännöksen osalta SOU 1942: 58 (patentutredningens betänkande) ja Kungl. Maj:ts prop. n:o 176/144.

kohdistunut aineellisen esineen hallintaan. Loukkaajan hallinnan lakkauttamisesta ja hallinnan palauttamisesta ei voi nousta kysymystä. Sitä vastoin tarvitaan oikeuskeinoja sellaisen oikaisun aikaansaamiseksi, että ne oikeusvaikutukset, jotka ovat saattaneet liittyä loukkauksella aikaansaatuun hallinnan moninkertaistumiseen, menettävät merkityksensä. Myöskin voi olla tarpeen kieltää loukkaajalta keksinnön käyttö tai velvoittaa hänet korvaamaan loukkauksella keksinnön haltijalle aiheutettu vahinko.

Keksinnön anastukseen liittyvät oikeusvaikutukset saattavat olla joko negatiivisia tai positiivisia. Negatiivinen vaikutus voi ilmetä siinä, että keksijä anastusta seuranneen keksinnön julkisuuteentulon johdosta menettää oikeutensa keksinnön patentoimiseen. Positiivinen vaikutus taas voi syntyä siten, että anastaja onnistuu saamaan nimiinsä patentin keksintöön.

Keksijä menettää oikeutensa patentin saamiseen, jos keksintö ennen patentinhakua tapahtuneen julkisuuteentulon kautta on menettänyt uutuutensa (PatL 14, 15 §). Vanhan lain mukaan oli keksijän oikeus menetetty siinäkin tapauksessa, että toinen oli luvattomalla menettelyllään saattanut keksinnön julkisuuteen. Uusi laki ei ole yhtä ankara keksijää kohtaan, vaan sallii hänen, milloin keksintö on tullut julkisuuteen toisen tekemän epäoikeudenmukaisen teon johdosta, saada patentin keksintöön, jos hän hakee sitä kuuden kuukauden kuluessa julkisuuteentulosta (17 §). Tämä oikeus on keksijällä ei ainoastaan siinä tapauksessa, että anastaja itse on saattanut keksinnön julkisuuteen, vaan myöskin silloin, kun keksintö muutoin anastusteon »johdosta» on tullut julkisuuteen. Siinäkin tapauksessa siis, että anastaja on luovuttanut keksinnön edelleen toiselle, joka on saattanut sen julkisuuteen, keksijällä on oikeus saada siihen patentti. Onko mainittu luovutuksensaaja toiminut vilpillisessä vai vilpittömässä mielessä, on yhdentekevää.[60] Mutta jos keksinnön julkisuuteen saattaja on vilpittömässä mielessä toimien pannut alulle keksinnön ammattimaisen käyttämisen, saattaa hän sen perus-

[60] Samoin tulkitaan Saksan uuteen patenttilakiin otettua vastaavaa säännöstä (2 § 2 lause), ks. *Klauer-Möhring* m.t. s. 115.

teella saada keksijän patenttioikeutta rajoittavan ennakkokäyttöoikeuden sen mukaan kuin edellä on esitetty.

Patentin etuoikeus luetaan puheena olevissa tapauksissa siitä päivästä, jolloin keksijä hakee patenttia keksintöönsä. Jos siis jokin muu henkilö on julkisuuteentulopäivän jälkeen hakenut patenttia tekemäänsä samanlaiseen keksintöön, on hänellä preventioperiaatteen mukaisesti etusija, jos hänen hakemuksensa on tullut patenttivirastoon ennen kuin ensiksi mainittu keksijä oli antanut hakemuksensa. Niinikään voi sanottuna väliaikana syntyä ennakkokäyttöoikeus kolmannelle miehelle. Tosiasiallista hakemuspäivää aikaisemmasta ajankohdasta lasketaan kuitenkin patentin etuoikeus siinä erikoistapauksessa, että keksintö on anastuksen johdosta tullut julkisuuteen siten, että anastaja tai muu, joka johtaa hänestä oikeutensa, on hakenut patenttia anastettuun keksintöön. Jos patentin hakija on tällöin, estääkseen keksijän vindikatiovaatimuksen (vrt. alemp.) toteutumisen, peruuttanut hakemuksensa, ei hakemuksen johdosta tapahtunut hakemuskirjain nähtäväksipano estä keksijää hakemasta patenttia, ja hän saa tällöin patentille saman etuoikeuden, minkä hän olisi vindikatio-oikeutensa nojalla saanut ensimmäisen hakemuksen perusteella, jollei sitä olisi peruutettu (16 §).[61]

Keksinnön anastuksella tarkoitetaan ei ainoastaan tekoa, jolla keksinnöllinen ajatus on keksijältä riistetty ottamalla luvattomasti hänen hallustaan keksintöä koskevia piirustuksia tai malleja, vaan myöskin sellaista menettelyä, johon sisältyy keksijän luottamuksellisesti ilmoittaman ajatuksen kavaltaminen. Tehdäkseen mahdolliseksi laajan tulkinnan laki anastusta kuvaillessaan puhuu »epäoikeudenmukaisesta teosta» yleensä (17 §). Tämä teko voi kohdistua keksijään tai siihen, jolle hänen oikeutensa on siirtynyt. Jos keksijä on luovuttanut keksinnön perättäin kahdelle ja jälkimmäinen luovutuksensaaja saattaa keksinnön julkisuuteen ensimmäisen luovutuk-

[61] PatL 16 §:ää ei ole sovellettava vain todisteellisiin anastustapauksiin, vaan yleensä aina, kun hakemus patentin myöntämisestä on peruutettu sen johdosta, että toinen on väittänyt olevansa keksinnön oikea haltija ja vaatinut sillä perusteella patentin myönnettäväksi nimiinsä.

sensaajan luvatta, on viimeksi mainitun oikeus patentin saamiseen säilynyt, vaikkapa keksijä ei olisikaan ennen konkurroivan sopimuksen tekemistä tarkemmin perehdyttänyt häntä keksintöön. Sopimuskonkurrenssi on näet ratkaistava ensimmäisen luovutuksensaajan eduksi riippumatta siitä, kumpi luovutuksensaajista on saanut keksinnön ensimmäisenä täydellisesti tietoonsa ja hallintaansa.[62]

Suojaa keksinnön anastuksesta aiheutuvan oikeudenmenetyksen ehkäisemiseksi saa ei ainoastaan keksijä tai hänen oikeusseuraajansa, vaan myöskin se, jolla lain mukaan muutoin on oikeus keksintöön (ibid.). Kun kysymyksessä on työsuhdekeksintö, saa siis suojan hyväkseen työnantaja, ja hän on säilyttänyt patentinsaantioikeutensa ei ainoastaan siinä tapauksessa, että sivullinen on anastanut keksinnön, vaan myöskin kun työntekijä-keksijä itse on menetellyt epäoikeudenmukaisesti työnantajaa kohtaa esim. tiedoittamalla keksinnöstä kilpailevalle liikkeelle. Työnantaja on tällöin anastuksen negatiivisilta oikeusvaikutuksilta suojattu riippumatta siitä, onko kysymyksessä sopimus- vai toimintapiirikeksintö, sekä myös siitä, oliko hän anastuksen tapahtuessa jo tehnyt ilmoituksen toimintapiirikeksinnön ottamisesta itselleen.

Laissa on turvattu keksijän oikeuden säilyminen myöskin siinä tapauksessa, että keksintö anastuksen tapahduttua on ilmoitettu toisen nimiin patentoitavaksi. Keksijä voi vedota oikeuteensa jo patentinhakumenettelyn yhteydessä vaatimalla kuudenkymmenen päivän kuluessa siitä, jolloin kuulutus patenttihakemuksesta on julkaistu, oikeutensa tunnustamista ja patentin myöntämistä hänen nimelleen (48 §). Patentin myöntämisen jälkeen hän taas voi vaatia joko patentin julistamista mitättömäksi tai sen siirtämistä itselleen (64, 67 §). Patentinhaun yhteydessä tehtyä keksijän vaatimusta hakemuksen siirtämisestä hänen nimissään käsiteltäväksi nimitetään k e k s i j ä n v i n d i k a t i o k s i, patentin myöntämisen jälkeen tehtyä vaatimusta patentin siirtämisestä taas p a t e n t t i v i n d i k a t i o k s i.

Keksijänvindikation edellytykset laki määrittelee sanomalla, että

[62] Vrt. sopimuskonkurrenssista yleensä *Hakulinen* LM 1937 s. 399 ss.

»keksinnön oikea haltija» voi vaatia, että hänen »parempi oikeutensa keksintöön» tunnustetaan. Vindikatiovaatimuksen voi siis tehdä jokainen, jota on pidettävä keksinnön oikeana haltijana, ei ainoastaan keksijä itse, vaan myöskin hänen oikeusseuraajansa tai se, jolla lain mukaan muutoin on keksijän oikeus. Kun kysymys on työsuhdekeksinnöstä, on vindikatioon oikeutettuna pidettävä työnantajaa vastaavasti samoin kuin kysymyksen ollessa suojasta anastuksen aiheuttamia negatiivisia oikeusvaikutuksia vastaan (vrt. edellä).

Samat säännöt ovat voimassa myöskin patenttivindikatiosta, jonka edellytyksenä lain mukaan on, että patentti on myönnetty henkilölle, jolla ei ole tai ei yksinään ole siihen oikeutta (67 § 1 mom.). Tässä lain säännöksessä on sanoilla »tai ei yksinään oikeutta» tarkoitettu sitä tapausta, että joku keksinnön yhteishaltijoista on toiset sivuuttaen onnistunut saamaan patentin keksintöön. Tällainen syrjäytetty yhteishaltija voi tietenkin tehdä vindikatiovaatimuksen myös patentinhakumenettelyn yhteydessä (48 §).

Se, jonka laillista keksinnön hallintaa on loukattu, voi, niinkuin jo mainittiin, vaatia myös keksintöön toisen nimelle myönnetyn patentin julistamista mitättömäksi. Tällaisen vaatimuksen edellytyksenä on kuitenkin, ettei patentinsaajalla ole ollut oikeutta saada osuuttakaan patenttiin (64 § 3 kohta). Jos keksintö on kuulunut yhteisesti kahdelle tai useammalle, ei siis yksi osakkaista voi vaatia patenttia julistettavaksi mitättömäksi ja siten tuhota itse patenttioikeutta, vaan hän voi tehdä vain vindikatiovaatimuksen, nim. vaatia keksintöosuuttaan vastaavan patenttiosuuden siirtämistä itselleen (67 § 1 mom.).[63] Tätä sääntöä on sovellettava ei ainoastaan silloin, kun osakkuus keksintöön perustuu keksinnön yhteiseen tekemiseen,

[63] Vrt. *Hakulinen* NIR 1943—44 s. 17 s. Samalla kannalla myös Saksan oikeus, ks. *Klauer-Möhring* m.t. s. 128. — Siitä, että hakemuksessa syrjäytetty yhteiskeksijä ei voi vaatia patentin mitättömäksi julistamista, vaan ainoastaan osuutta siihen, seuraa, että tosiasiallisesti kukin yhteiskeksijöistä voi, ellei hän hakemusta tehdessään mainitse mitään siitä, että keksintö on tehty yhdessä toisten kanssa, pakottaa toiset yhteiskeksijät tyytymään hänen toimenpiteeseensä. Mutta kun hänellä ei ole **oikeutta** näin menetellä (9 §, vrt. edellä n:o 1), niin hän saattaa menettelynsä johdosta joutua korvausvelvolliseksi keksijäkumppaneitaan kohtaan.

vaan myöskin kun keksintö muulla perusteella kuuluu useille yhteisesti (vrt. 9 §).[64]

Vindikatiovaatimus voidaan patentin hakijaan tai saajaan kohdistaa riippumatta siitä, onko tämä toiminut vilpillisessä vai vilpittömässä mielessä. Jos kuitenkin laillista keksijänoikeutta loukkaava patentti oli myönnetty henkilölle, joka ennen vindikatiokanteen vireillepanoa on valtakunnan alueella patentin perusteella ammattimaisesti käyttänyt patentilla suojattua keksintöä tai ryhtynyt sen käyttämiseksi erityisiin toimiin, on tällaisella patentin edellisellä haltijalla, mikäli hän on toiminut vilpittömässä mielessä, oikeus patentin estämättä jatkaa keksinnön käyttämistä ammatissaan tai liikkeessään (jälkikäyttöoikeus). Tällöin voi tuomioistuin sen kanteesta, jolle patentti on siirretty, määrätä käytölle sellaisia ehtoja kuin se harkitsee kohtuulliseksi (67 § 2 mom.). Ennen kaikkea voi tuomioistuin velvoittaa käyttäjän suorittamaan patentinhaltijalle korvausta keksinnön käytöstä ja siten antaa käyttöoikeudelle lisenssioikeuden luonteen.[65] Käyttöoikeutensa perusteella ei jälkikäyttäjä voi sen enempää kuin PatL 2 §:ssä tarkoitettu ennakkokäyttäjäkään antaa käyttölisenssejä kolmannelle henkilölle. Mutta aikaisemmalta pa-

[64] Niinpä jakamattoman kuolinpesän osakas, jonka valtakirjatta toiset osakkaat ovat ilmoittaneet patentoitavaksi vainajan tekemän keksinnön, ei voi tämän hakemuksen perusteella myönnettyä patenttia tuhota viittaamalla poisjäämiseensä, vaan hän saattaa ainoastaan vaatia patenttiosuuden siirtämistä itselleen.

[65] Sveitsin patenttilain mukaan jälkikäyttöoikeus voi syntyä vain lisenssioikeuden luontoisena (20 art.). Vrt. *Weidlich-Blum* I s. 330. — On huomattava, että PatL 78 §:ssä säädetty erikoinen ennakkokäyttöoikeus, josta aikaisemmin on ollut puhe, on alusta alkaen lisenssioikeuden luontoinen, mikä merkitsee sitä, että käyttöoikeuden vaatijan on nostettava kanne oikeuden saamiseksi (muotoamiskanne). Mutta PatL 67 §:n 2 momentissa mainituissa tapauksissa käyttöoikeus (jälkikäyttöoikeus) syntyy välittömästi lain perusteella, mikä saa selityksensä siitä, että käyttäjä on vilpittömässä mielessä nojautunut lainvoimaiseen patenttiin, jonka myöntämistä edeltäneessä menettelyssä olisi ollut tilaisuus tehdä vaatimus paremman oikeuden tunnustamisesta keksintöön. Jos se, jolle patentti on siirretty, haluaa rajoittaa käyttäjän oikeutta tai vaatia häneltä korvausta käytön jatkamisesta, on hänen asianaan nostaa siitä kanne (mikä kanne myös on muotoamiskanne). — Alkuaan oli meillä ehdotettu sveitsiläisen järjestelmän omaksumista, ks. ehdotusta patenttilainsäädännön uudistamiseksi (1937) s. 52. Eroavaisuudet ovat aiheutuneet pohjoismaiden välisistä patenttilainsäädännön yhdenmukaistamista koskevista neuvotteluista.

tentinhaltijalta ennen vindikatiokanteen vireillepanoa vilpittömässä mielessä saadut käyttölisenssit pysyvät voimassa, mikäli lisenssinsaaja on ammattimaisella käytöllä tai sellaisen käytön valmistelulla saanut siihen omakohtaisen jälkikäyttöoikeuden. Lisenssimaksut on kuitenkin suoritettava nykyiselle patentinhaltijalle eikä sille, jolta lisenssi oli saatu ja jolla ehkä on keksintöön jälkikäyttöoikeus.[66] Patentin siirtyessä loukatulle siirtyvät näet hänelle myös kaikki patenttiin perustuvat, alkuperäiselle patentinhaltijalle kuuluneet oikeudet. Uuden patentinhaltijan vaatimuksesta voi tuomioistuin sitä paitsi määrätä lisenssimaksuja korotettaviksi.

Jälkikäyttöoikeus on käsitettävä samanlaiseksi liikkeeseen sidotuksi oikeudeksi kuin ennakkokäyttöoikeuskin. Se voidaan luovuttaa toiselle vain liikkeen yhteydessä. Tästä johtuen ei siihen myöskään voida kohdistaa pakkotäytäntöä. Jos patentti oli alkuperäisen patentinhaltijan velasta pakkotäytännön kohteena silloin, kun vindikatiokanne pantiin vireille, raukeaa täytäntöönpanomenettely, jos siitä tehdään vaatimus (UL 4: 9, 10, vrt. PatL 70 §).

Oikeus patentin saantiin keksinnön julkisuuteentulosta huolimatta sekä keksijän- ja patenttivindikatio ovat anastustapauksessa keksijän oikeussuojan tärkein osa. Mutta lisäksi keksijä voi nostaa kieltokanteen (actio negatoria) sitä kohtaan, joka ammatissaan tai liikkeessään käyttää anastamaansa keksintöä.[67] Tämä keksijän kieltooikeus ei riipu patentinsaannista. Mutta kun keksijällä ei ennen patentin myöntämistä ole yksinomaista oikeutta keksinnön käyttöön (PatL 1 §), on hänen kielto-oikeudellaankin silloin vain varsin rajoitettu merkitys. Se ei ole absoluuttinen, vaan relatiivinen oikeus.[68]

---

[66] Toisin vastaavassa tapauksessa ennakkokäyttöoikeuden yhteydessä, vrt. edellä aliv. 52 jälk.

[67] Käyttöä kotitaloudessa tai muuhun yksityisluontoiseen tarkoitukseen ei keksijä voi puhtaan keksijänoikeuden perusteella kieltää, koska sellaista kieltovaltaa ei ole patentinhaltijallakaan.

[68] Vrt. *Engländer*, Zur Theorie des Patentrechts, 1921, s. 39 ss., *Elster*, Gewerblicher Rechtsschutz, 2 p. 1928, s. 279. Absoluuttisena oikeutena pitävät keksijänoikeutta *Kohler*, Lehrbuch des Patentrechts, 1908, s. 85 ja *Damme-Lutter* m.t. s. 217. Immateriaalioikeudellista kieltovaltaa ei Saksan lainkäytössä myönnetä keksijälle, ellei hän ole hakenut keksintöönsä patenttia. Samoin *Klauer-Möhring* m.t.

Päinvastoin kuin patentinhaltija, joka voi pelkästään sen objektiivisen tosiseikan perusteella, että toinen käyttää samanlaista, patentilla suojattua keksintöä, kieltää tältä sen käyttämisen, patentoimattoman keksinnön haltijan on kieltokanteen nostaessaan pystyttävä näyttämään, että juuri hänestä lähtöisin olevaa keksintöä on käytetty.[69] Lisäksi hänen on näytettävä, että käyttäjä on saanut keksinnön haltuunsa häneen kohdistamansa epäoikeudenmukaisen teon johdosta tai että käyttäjä ainakin on ollut tietoinen siitä, että keksintö on sanotunlaisella teolla riistetty keksijältä. Täyttääkseen sen osan tästä todistamisvelvollisuudesta, joka koskee keksinnön geneettistä identtisyyttä, keksinnön oikean haltijan on selvitettävä keksinnöllisen ajatuksen siirtymisen tosiasiallinen kulku tai ainakin, että toisen käyttämä laite on keksinnön mukaisen laitteen orjallinen jäljitelmä (s k l a v i s c h e r N a c h b a u). Sen kautta, että selvitys orjallisesta, so. pienimpiinkin yksityiskohtiin ulottuvasta jäljittelystä esitetään, ei ehdottoman varmaa päätelmää vastaajan käytäntöön soveltaman ja kantajan keksinnön syntyperäisestä identtisyydestä tosin aina voida tehdä, mutta useimmiten sellaista selvitystä kuitenkin, ellei erityisiä vastasyitä ole, on pidettävä riittävänä selvityksenä sanotusta seikasta.

Sitten kun keksintöön on myönnetty patentti, keksijänoikeuteen perustuva kielto-oikeus sulautuu siihen vahvempaan kielto-oikeuteen, mikä patentilla perustetusta yksinkäyttöoikeudesta johtuu. Mutta palautuuko patenttisuojan lakattua ennen patentinhakua vallinnut tilanne ja voiko keksijä tällöin keksijänoikeuteensa vedoten kieltää toiselta keksinnön käytön? Patentin myöntäminen ja siihen liittyvä keksinnön julkisuuteentulo aiheuttavat, että kenenkään kolmannen miehen keksinnönhallintaa, so. hänen tietoaan keksinnöllisestä ajatuksesta, ei sen jälkeen voida pitää oikeudettomana keksijää kohtaan, koska jokaisella on ollut vapaa valta patenttivirastossa tutustua keksinnön selitykseen. Patentin myöntämisen jälkeen ei keksinnön anastus ole mahdollinen. Kiellettyä patentin voimassa ollessa

---

s. 468. Sitä vastoin johdetaan vilpillistä kilpailua koskevista säännöksistä varsin pitkälle menevä patentoimattoman keksinnön suoja. Vrt. tuonnemp. aliv. 73.

[69] Vrt. *Damme-Lutter* m.t. s. 216.

on sen sijaan patentinhaltijan yksinoikeutta loukkaava keksinnön käyttö. Tästä johtuen ei patentin osoittama keksinnön haltija voi enää yksinoikeutensa lakattuakaan tehdä väitettä siitä, että jokin teko sisältäisi keksinnön anastuksen ja hänen alkuperäisen keksijänoikeutensa loukkauksen. Se keksinnön hallinnan moninkertaistuminen in incertam personam, joka on seurannut patentinhausta, estää tämän. Keksijänoikeus on siis, saavutettuaan korkeimman kukoistuksensa patenttisuojan aikana, tämän suojan lakatessa immateriaalioikeutena lopullisesti sammunut. Vain henkilölliseen keksijänoikeuteen vedoten voidaan sen jälkeen ajaa kieltokannetta. Keksijä tai se, jolla on valtuus saattaa voimaan hänen oikeutensa keksijänkunniaan (8 §), voi näet patenttiajan päätyttyäkin vaatia keksinnön isyyden tunnustamista ja kieltää totuudenvastaisten väitteiden esittäminen siitä, ketä on pidettävä kysymyksessä olevan tuotteen tai menetelmän keksijänä.

Kun keksijänoikeutta on loukattu, voidaan loukkaajaan kohdistaa ei ainoastaan kielto-, vaan myöskin vahingonkorvauskanne. Korvausvelvollisuus syntyy sekä keksijän immateriaalioikeuden että hänen henkilöllisen keksijänoikeutensa loukkauksesta. Jälkimmäisessä tapauksessa keksijällä on oikeus vaatia korvausta kärsimästään aatteellisesta vahingosta. Tämä korvausoikeus ei siirry hänen perillisilleen (vrt. RL 9: 8). Jos keksijänkunniaa on loukattu keksijän kuoltua, ei niillä, jotka lain tai keksijän määräyksen mukaan ovat oikeutetut keksijän kuoltua saattamaan voimaan hänen oikeutensa keksijänkunniaan, ole oikeutta nostaa tämän henkilöllisen oikeuden loukkauksen johdosta korvauskannetta, koskapa sanottu keksijälle kuulunut oikeus ei ole siirtynyt heille, vaan he ainoastaan post mortem toimivina keksijän oikeuden valvojina saattavat voimaan hänen oikeutensa (vrt. edellä n:o 3).

7. Oma-aloitteinen keksinnön ennakkojulkaiseminen. Lakiin on otettu säännös, jonka mukaan oikeus patentin saamiseen voidaan säilyttää, vaikka keksijä tai hänen oikeudenomistajansa on ennen patentinhakua saattanut keksinnön julkisuuteen. Edellytyksenä on, että ennakkojulkaiseminen on tapahtunut

pidättämällä oikeus patenttiin ja että patenttia haetaan kuuden kuukauden kuluessa julkisuuteensaattamisesta. Tällaisissa tapauksissa saadaan patentin etuoikeus lukea jo julkisuuteentulopäivästä. Nämä PatL 18 §:ään sisältyvät ja niihin liittyvät lain säännökset (4 § 3 mom., 48 § 1 mom. osittain) tulevat kuitenkin noudatettaviksi vasta, kun siitä asetuksella määrätään (19 §). Tämä johtuu siitä, että toistaiseksi on vastaavanlaisia keksijän oikeutta suojaavia säännöksiä vain harvoissa muissa maissa,[70] joten suomalainen keksijä, joka haluaa keksintönsä patentoida myös ulkomailla, saattaisi oman maansa patenttilain antamaa ohjetta seuraten joutua kokemaan sen, että hänen keksintönsä ulkomailla selitetään uutuutensa menettäneeksi, vaikka keksinnön uutuus Suomen lain mukaan olisikin säilynyt. Nähtävästi voidaan säännös määrätä tulemaan voimaan vasta sitten, kun teollisoikeuden suojelemista tarkoittavaan Pariisin liittosopimukseen on uudella yleissopimuksella sisällytetty sellaiset määräykset, jotka turvaavat ns. unioniprioriteetin säilymisen sanotunlaisesta ennakkojulkaisemisesta huolimatta.[71]

8. Keksijänoikeus ja vilpillinen kilpailu. Mikäli keksinnön oikeussuojaa ei voida johtaa keksijälle kuuluvasta immateriaalioikeudesta tai sitä vahvistavasta patenttioikeudesta taikka henkilöllisestä keksijänoikeudesta, herää kysymys, onko puuttuva oikeussuoja korvattavissa vilpillisen kilpailun ehkäisemistä koskevilla säännöksillä.

Periaatteellista estettä ei ole siihen, että vilpillisen kilpailun ehkäisemiseksi annetun lain säännöksiä sovelletaan teollisoikeudellisen erikoislainsäädännön käsittämillä aloilla, mikäli soveltamisella

---

[70] Italian lain 18 art. 3 kapp. (12 kuukauden kuluessa ennen patentinhakua tapahtunut keksinnön selittäminen tieteellisen seuran julkaisussa) ja Saksan lain 2 § i.f., 7 § 1 mom. i.f. (määräaika 6 kuukautta, julkaiseminen on saattanut tapahtua suullisesti tai kirjallisesti). Erikoislaatuinen on Yhdysvaltain public use-säännöstö (revised statutes sect. 4886). Sen mukaan keksijä voi kahden vuoden kuluessa ennen patentinhakua vapaasti käyttää hyväkseen keksintöään menettämättä oikeutta patentin saamiseen. Tähän ei lueta sitä aikaa, minkä keksijä tarvitsee kokeiluja varten saadakseen keksintönsä lopullisesti valmiiksi. Ks. *Michaelis* m.t. s. 85 ss. Vrt. *Ekeberg* m.t. s. 144.

[71] Vrt. PatL 18 §:n tulkinnasta muutoin *Hakulinen* NIR 1943—44 s. 12 aliv. 1.

edistetään näiden erikoislakien tarkoitusten toteuttamista. Sitä vastoin ei sanottujen säännösten soveltaminen ole sallittu, jos siten ehkäistäisiin jonkin sellaisen lainsäädännöllisen päämäärän saavuttaminen, johon asianomaisella erikoislailla pyritään.[72] Keksijänoikeuden osalta saattaa tarvetta vilpillisen kilpailun ehkäisemiseksi annettujen säännösten soveltamiseen ilmetä mm. silloin, kun keksintöä koskenut patenttisuoja on lakannut ja keksinnön mukaisia laitteita ryhdytään käyttämään muidenkin kuin entisen patentinhaltijan elinkeinotoiminnassa. Tällöin ei tuota käyttöä voida ehkäistä sen immateriaalioikeuden perusteella, joka keksijälle ennen patentinhakua kuului ja joka patentin voimassa ollessa oli sulautunut patenttioikeuteen. Tämä oikeus on näet, niinkuin edellä on mainittu (ks. n:o 5), sammunut patenttisuojan lakatessa. Sen vuoksi saattaa keksinnön jatkuva suojaaminen olla ajateltavissa vain vilpillisen kilpailun ehkäisemiseksi annetun lain, lähinnä siihen sisältyvän ns. yleislausekkeen nojalla (VilpKilpL 1 §).

Patenttien myöntämisellä valtiovalta pyrkii kiihdyttämään keksinnöllistä toimintaa maassa. Mutta samalla se tahtoo saada julkisiksi kaikki uudet teknillistä alaa koskevat keksinnöt, jotta toiset saisivat tiedon viimeisistä saavutuksista ja voisivat, näiden saavutusten opettamina ja niihin nojautumalla, viedä puolestaan tekniikan kehitystä eteenpäin. Tämä on se varsinainen d o u t d e s - suhde, johon patenttisuojan antamisella pyritään. Patentilla valtio siis turvaa keksijälle keksinnön taloudellisen hyväksikäyttämisen, mutta vaatii suomastaan erikoisoikeudesta hyvitykseksi keksinnön ajatussisällön siirtämisen keksijän hallusta kaikkien tietoon ja siten koko kansakunnan omaisuudeksi.

Näiden patenttioikeuden päämäärien kanssa ei olisi sopusoinnussa sellainen järjestely, että sallittaisiin keksijän sen jälkeen, kun patenttisuoja on lakannut ja hänen keksinnöllinen ajatuksensa siis on tullut kansakunnan omaisuudeksi, kieltää keksinnön käyttö niiltä, jotka ovat saaneet tietoonsa keksinnön ajatussisällön. Patentin

[72] Vrt. tästä kysymyksestä tavaramerkkioikeuden kannalta ehdotusta tavaramerkkilainsäädännön uudistamiseksi (1945) s. 24 s., 34 s.

myöntämisellä aikaansaatu keksinnön hallinnan moninkertaistuminen in incertam personam estää keksijällä ennen patentinhakua olleen immateriaalioikeuden elpymisen. Mutta yhtä vähän kuin tämä oikeus voi elpyä, yhtä vähän on mahdollista aikaansaada keksijänoikeuden palautumista myöskään soveltamalla sellaisia keksijänoikeuteen kuulumattomia lainsäännöksiä, joihin keksijä ennen patentinhakua olisi voinut täydentävästi vedota oikeutensa tueksi. Ennenkuin keksintöön myönnetään patentti, keksijä saattaa tukea oikeusasemaansa myös vilpillistä kilpailua koskevilla säännöksillä, koskapa toisen tekemän keksinnön luvaton hyväksikäyttäminen kilpailutarkoituksessa, varsinkin jos siihen samalla sisältyy liikesalaisuuden loukkaus, on useimmiten luonnehdittavissa hyvän tavan vastaiseksi tai muutoin kielletyksi kilpailuteoksi (VilpKilpL 1, 11, 12 §). Mutta patenttisuojan lakkaamisen jälkeen ei tällaisen kilpailusuojan saaminen ole mahdollista. Tällöin ei se seikka sinänsä, että toinen kilpailutarkoituksessa käyttää hyväkseen toisen patentin kohteena ollutta keksintöä, voi merkitä hyvän tavan vastaista tekoa, koska keksintö patenttilainsäädännön tarkoitusten mukaisesti on vapautunut yleisön vapaasti käytettäväksi. Orjallisinkaan keksinnön jäljittely ei voi perustaa kilpailuoikeudellista kieltovaadetta.[73]

Patenttilainsäädännön tarkoituksen vastaista ei sitä vastoin ole suoda patenttisuojan päätyttyä kilpailuoikeudellista suojaa sellaisen menettelyn ehkäisemiseksi, jota on pidettävä kiellettynä riippumatta siitä, sisältääkö teko toisen julkiseksi tulleen keksinnön jäljittelyn. Jos patentinhaltijan jatkaessa keksinnön ammattimaista käyttämistä patenttisuojan lakkaamisen jälkeen myös joku toinen ryhtyy käyttämään keksintöä ammatissaan tai liikkeessään ja antaa tällöin valmistamilleen tai kauppaamilleen tuotteille (tai niiden päällyksille)

[73] Saksan lainkäytössä ollaan oikeussuojan myöntämisessä anteliaampia ja suodaan sille, jonka patentti on lakannut, kilpailuoikeudellista suojaa, jos kysymyksessä on sellainen patenttisuojan alaisena olleen laitteen rakenteellinen jäljitteleminen, jonka johdosta yleisö tulee tavaran alkuperään nähden harhaanjohdetuksi. Ks. *Baumbach*, Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht, 5 p., 1943, s. 110, *Klauer-Möhring* m.t. s. 468 s.

sellaisen keksinnöstä riippumattoman asun, että yleisö näiden lisäominaisuuksien perusteella luulee olevansa tekemisissä esineen aikaisemman tuottajan tai liikkeeseenlaskijan kanssa, saattaa tällainen menettely aiheuttaa VilpKilpL 1 §:n soveltamisen. Asian ratkaisuun voi silloin vaikuttaa myös, onko kilpailija laskenut tavarat liikkeeseen tavaramerkittä vai pantuaan niihin tavaramerkkinsä siten erottaakseen omat tavaransa muiden samankaltaisista tavaroista (vrt. TLeimaA 1 §). Kuitenkaan ei tavaramerkin käyttäminen ehdottomasti estä tekemästä tavaran asun yhtäläisyyden perusteella päätelmää siitä, että kysymyksessä on hyvän tavan vastainen kilpailuteko.

Tauno Tirkkonen

Prosessioikeuden johtavista periaatteista

I.

Oikeustieteen varsinaisena tehtävänä on muodostaa oikeussäännöistä yleisiä käsitteitä, tutkia niiden ominaisuuksia ja suhdetta toisiinsa sekä yhdistää ne kiinteäksi ja elimelliseksi kokonaisuudeksi eli ns. järjestelmäksi (systeemiksi).[1] Niin ollen oikeustiede kuten jokainen muukin tieteenhaara tarvitsee oman käsitevarastonsa. Oikeustieteelliset käsitteet kuuluvat loogilliselta rakenteeltaan useimmiten ns. funktiokäsitteitten piiriin. Niitä ei nimittäin ole muodostettu vastaamaan fyysillisessä luonnossa ilmeneviä esineitä tai voimia eikä myöskään kuvaamaan tällaisten esineitten ominaisuuksia, vaan niiden yksinomaisena tehtävänä on helpottaa oikeusjärjestelmän sisällyksen ymmärtämistä. Juuri oikeustieteellisten käsitteiden avulla on niin ollen mahdollista suorittaa oikeussäännösten systematisoiminen. Nämä käsitteet ovat vapaasti keksittyjä siinäkin mielessä, että vain niiden käytännöllinen tarkoituksenmukaisuus ratkaisee niiden arvon.[2] — Nyt omaksutusta lähtökohdasta ryhdytään seuraavassa tarkastelemaan eräitä prosessioikeudellisia periaatteita.

Meidänkin maassamme ilmestyneissä prosessioikeuden oppikir-

---

[1] *Wrede,* Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen pääpiirteet (1931) s. 32 s. Ks. myös *Kivimäki,* Lm 1937 s. 480 ss.

[2] Ks. edellä esitetyn johdosta *Undén,* Några synpunkter på begreppsbildning inom juridiken (Festskrift tillägnad Axel Hägerström, 1928) s. 171. Vrt. myös *Lassen,* Nogle Bemaerkninger om Definitioner i Retsliteraturen, Festskrift för Friherre R. A. Wrede, 1921 (lyh. Lassen) s. 23 ss.

joissa on tapana — ulkomaalaisten vastaavien esitysten mukaisesti — antaa erityinen yhtäjaksoinen selostus prosessioikeuden johtavista periaatteista: siviiliprosessioikeuden yhteydessä selvitetään siviiliprosessioikeuden johtavia periaatteita ja rikosprosessioikeudessa rikosprosessioikeuden johtavia periaatteita. Myöskin eräissä monografian luonteisissa teoksissa samaten kuin eräissä aikakauslehtikirjoitelmissa on meilläkin jouduttu näitä periaatteita koskettelemaan. Kun tutustuu uudempiin prosessioikeuden johtavia periaatteita koskeviin kotimaisiin esityksiin, on helppo todeta, että asianomaiset kirjoittajat ovat yleensä merkittävän yksimielisiä kannanotoissaan. Tämä yksimielisyys ilmenee lähinnä siinä, että kysymykseen tulevat periaatteet on eri esityksissä luonnehdittu suunnilleen samalla tavoin. Seuraavassa tarkastelen eräitä prosessioikeutemme johtavia periaatteita ja pyrin samalla selvittämään, olisiko niitä koskevissa kotimaisissa esityksissä jotakin arvostelemisen varaa. Aloitan tällöin siviiliprosessioikeuden johtavista periaatteista.

II.

Siviiliprosessin kohteena on yksityisoikeudellinen intressi. Tästä intressistä asianosaisilla on säännönmukaisesti oikeus määrätä (disponoida). Siitä taas johtuu, että asianosaisella myöskin täytyy olla valta ratkaista, tahtooko hän nauttia oikeussuojaa, missä laajuudessa hän haluaa oikeussuojaa ja mitä oikeussuojan mahdollisista eri muodoista hän yksityistapauksessa käyttää. Tätä asianosaisen valtaa määrätä hänelle tulevasta oikeussuojasta sanotaan tieteisopissamme määräämis- eli dispositiiviseksi periaatteeksi. Sen vastakohtaa sanotaan taas virallisuus- eli offisiaaliperiaatteeksi, jonka mukaan tuomioistuin antaa oikeussuojaa asianosaisten tahdosta riippumatta.[3]

[3] Ks. tekstissä esitetyn johdosta esim. *Wrede,* Finlands gällande civilprocessrätt I, 3. painos, 1922 (lyh. Wrede I) s. 66 ss.; *Wrede-Sjöström,* Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin, 1936 (lyh. Wrede-Sjöström) s. 49 s.; *Granfelt,* Finlands civilprocessrätt (1927) s. 14 s.; ja *Sjöström,* Om formell processledning, 1925 (lyh. Sjöström) s. 1 ss.

Kun luonnehditaan virallisuusperiaate periaatteeksi, jonka mukaan tuomioistuin antaa oikeussuojaa asianosaisten tahdosta riippumatta, ei tämä määritelmä

Määräämisperiaatteeseen on myöskin katsottu kuuluvan, että asianosaiset voivat milloin tahansa luopua oikeudenkäynnistä ja järjestää riidan kohteena olevan kysymyksen sovintoteitse. Määräämisperiaatteesta on niinikään johdettu asianosaisen oikeus luopua jostakin vaatimuksestaan ja myöntyä vastapuolen vaatimukseen. Tämän periaatteen on myös katsottu aiheuttavan sen, että tosiseikkoihin (faktoihin) kohdistuvalla asianosaisen tunnustuksella on yleensä se vaikutus, että tosiseikka on ilman muuta totena pidettävä.[4]

Siviiliprosessioikeuden johtavia periaatteita selvitettäessä on kirjallisuudessa jyrkästi korostettu sitä, ettei määräämisperiaatteella ole mitään yhteyttä sen kysymyksen kanssa, mitä rajoja on olemassa tuomioistuimen ja asianosaisten toimintojen välillä tosiasiallisen oikeudenkäyntiaineiston hankkimisessa eli ns. aineellisessa oikeudenkäynnin johtamisessa (materiell processledning).[5] Aineellinen oikeudenkäynnin johtaminen voidaan taas järjestää joko käsittelymenettelyn mukaiseksi tai tutkintamenettelyä noudattavaksi. Jos edellinen

---

oikeastaan sovellu rikosprosessimenettelyssä käytettäväksi, j o s asettuu sille mielestäni oikeana pidettävälle kannalle, että virallinen syyttäjä on katsottava asianosaiseksi. Rikosprosessia silmällä pitäen virallisuusperiaate onkin luonnehdittava periaatteeksi, jonka mukaan oikeussuojaa annetaan y k s i t y i s e n tahdosta riippumatta. Oikeussuojaa annetaan silloin valtiovallan orgaanien aloitteesta, ja näinä orgaaneina toimivat syyttäjäviranomainen ja tuomioistuin. Mutta syyttäjäviranomainen on siis orgaaniominaisuutensa ohella asianosaisena rikosprosessimenettelyssä. Vrt. tämän johdosta myös *Tirkkonen,* Lm 1934 s. 178 ss. ja *Palmgren,* Målsägandens åtalsrätt, 1939 (lyh. Palmgren) s. 20 aliv. 1.

[4] Ks. *Wrede* I s. 67 s.; *Wrede-Sjöström* s. 49 s.; ja *Sjöström* s. 2 s.

Tunnustuksen käsitteestä ks. kuitenkin *Granfelt,* Den materiella processledningen (2. painos 1930) s. 137 s.

[5] Ks. esim. *Wrede* I s. 71; *Wrede-Sjöström* s. 50; *Granfelt,* Den materiella processledningen s. 44 ss ; ja *Sjöström* s. 7. Samoin Ruotsin oikeuden kannalta *Kallenberg,* Svensk civilprocessrätt, andra bandet, 1927—1939 (lyh. Kallenberg II) s. 41 s.

Aineellinen prosessinjohto luonnehditaan meikäläisessä tieteisopissa tuomioistuimen toiminnaksi oikeudenkäyntiaineiston hankkimisessa, ja aineelliseen oikeudenkäynnin johtoon luetaan myöskin tuomioistuimen toiminta itse oikeudenkäynnin kohteen toteamiseksi. Sen sijaan muodollinen prosessinjohto (formell processledning) sisältää ne tuomioistuimen tai sen puheenjohtajan toimenpiteet, joiden tarkoituksena on järjestää oikeudenkäyntimenettelyn ulkonainen kulku. Ks. tämän johdosta etenkin *Sjöström* s. 30, jossa kuitenkin (aliv. 2) todetaan, ettei aineellisen ja muodollisen prosessinjohdon välisestä rajasta ole päästy tieteisopissa yksimielisyyteen.

menettely on vallalla, niin asianosaisten asiana on esittää ne tosiseikat, jotka he tahtovat tuomioistuimen ottavan huomioon, ja hankkia niiden olemassa olosta tarpeellinen näyttö. Tutkintamenettelyn ollessa kyseessä on sanottujen tehtävien hoitaminen tuomioistuimen asiana. — Juuri käsittelymenettelyä silmällä pitäen on tieteisopissamme nimenomaan huomautettu, ettei tämä menettely johdu siviiliprosessin olemuksesta tai tarkoituksesta enempää kuin siviiliprosessissa vallalla olevasta määräämisperiaatteesta, vaan että pelkät tarkoituksenmukaisuussyyt ovat olleet määräävinä, kun lainsäätäjä on meillä omaksunut käsittelymenettelyn. Samalla on todettu, että jutuissa, joissa julkinen etu on kyseessä, seuraa virallisuusperiaatteen soveltamisesta menettelyyn, että on olennaisesti poikettu niistä käsittelymenettelylle rakentuvista positiivisoikeudellisista säännöistä, jotka rajoittavat tuomioistuimen myötävaikutusta oikeudenkäyntiaineiston hankkimisessa. Tällöin on siis suuremmassa tai pienemmässä määrin turvauduttu tutkintamenettelyyn.[6]

Edellä selostetusta siis ilmenee, että tieteisopissamme pidetään toisistaan jyrkästi erillään määräämisperiaate ja käsittelymenettely. Samoin lienee nykyaikaisessa pohjoismaisessa kirjallisuudessa yleensäkin asian laita.[7] Mutta esim. saksalaisessa kirjallisuudessa on voimakkaasti edustettuna se mielipide, ettei käsitteellä määräämisperiaate ole mitään itsenäistä arvoa tai että määräämisperiaate ja käsittelymenettely ovat identtisiä asioita.[8] Kuitenkin on samalla toisinaan korostettu sitä, ettei käsittelymenettelyn soveltaminen suinkaan

---

[6] Ks. edellä esitetyn johdosta esim. *Wrede* I s. 69 ss.; *Granfelt,* Den materiella processledningen s. 70 ss.; ja *sama,* JFT 1912 s. 320 ss. Ks. myös *Kallenberg* II s. 41 ss.

[7] Ks. esim. *Kallenberg* II s. 42 ja *Munch-Petersen,* Den Danske Retspleje II, 2. painos 1924 (lyh. Munch-Petersen II) s. 235.

[8] Ks. esim. *Schönke,* Zivilprozessrecht (1938) s. 19 s.; *Gaupp-Stein,* Kommentar zur Zivilprozessordnung I, 15. Auflage, 1934 (lyh. Gaupp-Stein I) vor § 128 II 2; ja *Goldschmidt,* Zivilprozessrecht (1929) s. 22 s. Ks. myös *Ekelöf,* SvJT 1941 s. 118. Toisin kuitenkin *Rosenberg,* Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts, 3. painos (1931), jossa (s. 196) pidetään toisistaan erillään määräämisperiaate ja käsittelymenettely. Samoin *Schmidt,* Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts, 2. painos (1910) s. 381 s. ja s. 417 ss., etenkin s. 419.

johdu siviiliprosessin luonteesta, vaan että se perustuu tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin.[9]

Tieteisopillinen erimielisyys määräämisperiaatteen käsitteen arvosta ja tarkemmasta sisällyksestä ei sellaisenaan ole mikään hämmästyttävä ilmiö. Jokaisen tieteen alalla on käyty ja tullaan aina käymään »taistelua» käsitteistä ja nimenomaan peruskäsitteistä. Riittänee kun viittaan esim. siihen oikeustieteellisiin peruskäsitteisiin kohdistuvaan vilkkaaseen väittelyyn, jota Ruotsissa on käyty ns. hägerström-lundstedtilaisen koulukunnan kannattajien ja vallitsevan suunnan edustajien välillä. Näiden koulukuntien välinen vastakohtaisuus on viime aikoina ilmennyt myöskin prosessioikeuden alalla.[10] — Tällaiset erimielisyydet eivät suinkaan ole yksinomaan pahasta, sillä käsitteiden selvittely on varmasti ollut omiansa viemään tieteellistä tutkimusta eteenpäin. Yksityisen tutkijan on kuitenkin oltava selvillä erimielisyyksistä ja otettava, jotakin kiistanalaista käsitettä käyttäessään, huomioon seuraavat kaksi seikkaa: 1) hänen on selvitettävä itselleen ja muille, minkä sisältöisenä hän käyttää kysymykseen tulevaa käsitettä, ja 2) hänen on tiedettävä tai ainakin pyrittävä tietämään, minkä sisällyksen (merkityksen) jokin hänen käyttämänsä auktori (tai järjestelmä) on asianomaiselle käsitteelle antanut.

Asianomaisen tutkijan on siis ratkaistava, minkä sisältöisenä hän aikoo jotakin kiistanalaista käsitettä käyttää tai haluaako hän jostakin syystä hylätä koko käsitteen. Ratkaisun tekeminen voi muodostua hyvinkin vaikeaksi. Oikeustieteellisten käsitteitten ja kategoriojen suhteen pitäisin seuraavia näkökohtia tällöin varteen otettavina. Jos siinä oikeuspiirissä, johon tutkimus kohdistuu, vakiintuneesti käytetään määrättyjä käsitteitä ja annetaan niille vakiintunut sisällys, ei ilman painavia syitä ole poikettava yleisesti omaksutusta käsitemääritelmästä ja vielä vähemmän hylättävä käsitettä. Riittä-

[9] Ks. esim. *Gaupp-Stein* I vor § 128 II 2; ja *Stein,* Grundriss des Zivilprozessrechts und des Konkursrechts (3. Auflage, 1928) s. 36 s.

[10] Ks. etenkin *Olivecrona,* Domen i tvistemål (1943) passim ja tämän teoksen johdosta taas *Tirkkonen,* Lm 1943 s. 527 ss. ja *Kallenberg,* SvJT 1944 s. 353 ss. Ks. lisäksi *Olivecrona,* SvJT 1944 s. 721 ss.

vänä aiheena käsitteen sisällyksen (merkityksen) muuttamiseen tai koko käsitteen hylkäämiseen on ennen kaikkea j o k o se, että käsite totuttuun tapaan määriteltynä on jäänyt pakostakin sisällykseltään hämäräksi, t a i sitten se, että käsite yleensä taikka ainakin sen sisältöisenä kuin sitä tavallisesti käytetään on osoittautunut tarpeettomaksi.[11] Vastaesitetty voidaan lyhyesti kuvata sanomalla, että käsitteen tarkoituksenmukaisuus on ratkaisevana käsitteen arvoa määrättäessä (todettaessa).

Kun edellä lausutun valossa tarkastelen käsitteitä määräämisperiaate ja käsittelymenettely, niin olisin valmis säilyttämään ne prosessioikeudellisessa käsitevarastossamme sellaisina kuin ne on luonnehdittu nykyisessä suomalaisessa tieteisopissa. Mitään ratkaisevia näkökohtia ei nimittäin voitane esittää näiden käsitteiden tällaista käyttöä vastaan. Oikeustieteellisen tutkimuksen ja opetuksen kannalta pitäisin suorastaan valitettavana, jos ryhdyttäisiin näitä kahta käsitettä »uudelleen arvioimaan». Väärinymmärryksiä ja sekaannusta voitaisiin silloin tuskin välttää ja »uudelleen arvioimisen» kautta saavutettu hyöty jäisi nähdäkseni lopultakin varsin vähäiseksi.

---

[11] Vrt. myös *Lassen* s. 25, joka ns. terminologimääritelmiä käsitellessään huomauttaa, että jonkun kirjailijan käyttämää terminologimääritelmää vastaan esitetty arvostelu saattaa tavallisesti kohdistua vain siihen, että määritelmä on tarpeeton tai epäselvä taikka kielellisessä suhteessa epäonnistunut (epäselvä). Terminologimääritelmällä Lassen (ib. s. 24) tarkoittaa »Forfatterens Tilkendegivelse af, hvad han mener med en vis, i hans Fremstilling benyttet Betegnelse». Ja tällaisen määritelmän vastakohtana ovat Lassenin mielestä varsinaiset oikeuskäsitteet (Retsbegreb). Tällainen oikeuskäsite on — käyttääkseni Lassenin sanoja (ib. s. 30) — »en Tilkendegivelse fra Forfatterens Side angaaende hans Opfattelse af gaeldende Retssaetninger». Kuitenkin Lassen — nähdäkseni syystä — toteaa, että sama käsitemääritelmä voi sisältää näiden molempien määritelmälajien piirteitä (ib. s. 24 ja s. 26 s.).

Tässä yhteydessä esitettäköön eräitä lyhyitä huomautuksia lainopillisesta terminologiasta. Suomalainen juridinen terminologia ei — monistakaan syistä — ole suinkaan vakiintunut. Vast'ikään valmistunut Lakikielen Sanakirja on siinä suhteessa varmaankin tekevä suuren palveluksen. Paitsi terminologian vakiintumattomuutta on ainakin prosessioikeuden alalla havaittavissa sekin epäkohta, että eräät käytetyt suomenkieliset termit ovat siksi lähellä toisiaan, että sekaannusta helposti syntyy. Esimerkkejä mainitakseni viittaan seuraaviin käsitteisiin: 1) tutkintamenettely (= undersökningsmetoden) — tutkimismenetelmä (= inkvisitorinen menetelmä); ja 2) liitännäisperiaate (= adheesioperiaate) — liittymisoikeus (= anslutningsrätt).

Seuraavassa on kuitenkin aihetta erikseen kosketella sitä kysymystä, onko käsittely- tai tutkintamenettelyn omaksuminen aivan riippumaton siviiliprosessin tarkoituksesta ja siinä vallitsevasta määräämisperiaatteesta. Meikäläisessä tieteisopissa on siis näin katsottu olevan asian laidan. Samalla on viitattu siihen, että molemmat periaatteet ovat esiintyneet käytännössä ja että kumpaakaan periaatetta ei ole tällöin sovellettu puhtaaksiviljeltynä, vaan aina jossakin määrin modifioituna.[12] — Vastaselostetut näkökohdat tuntuvat varsin vakuuttavilta. Kuitenkin katsoisin, että jonkinlainen yhteys on olemassa määräämisperiaatteen (ja siviiliprosessin tarkoituksen) sekä käsittelymenettelyn välillä. Tätä yhteyttä voidaan pitää välillisenä ja kuvata sitä seuraavasti: Siviiliprosessin tarkoituksena on oikeussuojan antaminen yksityisoikeudellisten etujen (intressien) hyväksi. Nämä edut ovat säännönmukaisesti sellaisia, että asianosaisilla on niihin nähden yksityisoikeudellinen disponoimisvalta. Siitä taas johtuu (prosessioikeudellisen) määräämisperiaatteen vallalla olo siviiliprosessissa. Mutta kun siviiliprosessissa on kysymys yksityisoikeudellisista riidoista, niin on — käyttääkseni *Kallenbergin* sanoja — »naturligast att låta de enda omedelbart intresserade, nämligen parterna, sörja för nödig utredning». Lisäksi juuri asianosaisilla on säännönmukaisesti parhaat tiedot riidan ratkaisulle tarpeellisten tosiseikkojen ja todisteiden olemassa olosta. Ja kun asianosaiset kantavat kustannukset jutun selvittämisestä, niin on luonnollista,

---

[12] Niinpä meillä tavallisessa siviiliprosessissa on käytännössä ns. soviteltu käsittelymenettely. Ks. siitä *Wrede-Sjöström* s. 51; *Wrede* I s. 72 ss.; ja *Granfelt,* Den materiella processledningen s. 74 ss. — Eräiden maiden lainsäädännöissä on tuomarin aineellinen prosessinjohto jo tavallisissakin riita-asioissa ulotettu hyvin pitkälle. Tämä koskee etenkin aloiteoikeutta todisteiden hankkimiseksi. Ks. sen johdosta esim. Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning, tredje delen: rättegången i tvistemål (Statens offentliga utredningar 1926: 33) s. 7 s. sekä *Ekelöf,* SvJT 1941 s. 133 s.

Muuten on esiintynyt erimielisyyksiä siinä kysymyksessä, minkälaiset tuomioistuimelle suodut valtuudet merkitsevät poikkeusta käsittelymenettelystä. Niinpä meillä mainitaan osoituksena sovitellusta käsittelymenettelystä tuomarin kyselyoikeus. Ks. esim. *Wrede-Sjöström* s. 51 ja *Granfelt,* Den materiella processledningen s. 74 ss. Sen sijaan *Kallenberg* katsoo, ettei tuomarin kyselyoikeuden käyttämistä voida pitää minään rajoituksena käsittelymenettelyyn. Ks. *Kallenberg* II s. 43.

että he itse saavat ratkaista, miten juttu selvitetään. Kaiken kaikkiaan on siis osoittautunut tarkoituksenmukaisemmaksi omaksua käsittelymenettely.[13] — Vastalausuttua tarkasteltaessa ei nähdäkseni voi olla toteamatta, että määräämisperiaatteen (ja siviiliprosessin tarkoituksen) sekä käsittelymenettelyn välillä on olemassa välillinen eli epäsuora yhteys. Tämän yhteyden »välittäjänä» ovat juuri tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat. Asia voitaneen lyhyesti kuvata sanomalla: Siviiliprosessin tarkoitus ja siinä vallitseva määräämisperiaate selittävät sen, että on tarkoituksenmukaista soveltaa käsittelymenettelyä.[14]

Virallisuusperiaatteen ja tutkintamenettelyn suhdetta toisiinsa voidaan taas kuvata seuraavalla tavalla: Siviiliprosessissa annetaan toisinaan oikeussuojaa sellaisten yksityisoikeudellisten etujen hyväksi, joihin nähden asianosaisilla ei ole ainakaan rajatonta yksityisoikeudellista disponoimisvaltaa. Tällöin on siviiliprosessuaalista määräämisperiaatetta rajoitettu virallisuusperiaatteen hyväksi ja sovellettu virallisuusperiaatetta aineellisoikeudellisella perusteella.[15] Samalla tarkoituksenmukaisuussyyt ovat aiheuttaneet sen, että suuremmassa tai pienemmässä määrin on luovuttu käsittelymenettelystä tutkintamenettelyn hyväksi. Siviiliprosessissa poikkeuksellisesti vallitseva virallisuusperiaate selittää siis sen, että on osoittautunut tarkoituksenmukaisemmaksi soveltaa tutkintamenettelyä.[16]

---

[13] Ks. tekstissä esitetyn johdosta *Kallenberg* II s. 45. Ks. myös esim. *Wrede* I s. 71; *Granfelt,* Den materiella processledningen s. 71 s.; ja *Munch-Petersen* II s. 250 ss.

[14] Vrt. myös *Munch-Petersen* II s. 250: »— — — der er en nøje praktisk Forbindelse mellem Parternes Privaatradighet och deres Selvvirksomhed i Processen.»

[15] Ks. etenkin *Granfelt,* JFT 1912 s. 319 ss. ja *sama,* JFT 1937 s. 651 ss. Ks. myös *Wrede* I s. 74 s.

[16] Olen jo maininnut, etteivät mitkään oikeusjärjestelmät yleensä ole soveltaneet käsittely- ja tutkintamenettelyä niiden viimeistä piirtoa myöten. Niinpä sellaisessakin siviiliprosessimenettelyssä, jossa on vallalla virallisuusperiaate ja tutkintamenettely, on useimmiten samalla havaittavissa piirteitä määräämisperiaatteesta ja käsittelymenettelystä. Esimerkkinä tällaisista jutuista ovat avioliiton purkamista koskevat oikeudenkäynnit, joiden johdosta viitattakoon etenkin AL 83,1 §:ään ja ALvpL 11 §:ään. Ks. tällaisten oikeudenkäyntien johdosta lisäksi *Granfelt,* JFT 1937 s. 651 ss.

Prosessioikeuden johtavia periaatteita koskevissa esityksissä kiinnitetään erityistä huomiota suulliseen ja kirjalliseen menettelyyn samaten kuin ns. välittömyysperiaatteeseen. Näitä periaatteita, jotka tulevat kysymykseen sekä siviili- että rikosprosessioikeudessa, kosketellaan seuraavassa.

Ulkomaalaisessa kirjallisuudessa ovat mielipide-eroavaisuudet näiden periaatteiden tarkemmasta sisällyksestä ja suhteesta toisiinsa erittäin suuret.[17] Sen sijaan meikäläisessä tieteisopissa ei liene tässä suhteessa esiintynyt mainittavia erimielisyyksiä. Niinpä meillä suullinen menettely luonnehditaan seuraavaan tapaan: Suullinen menettely tämän käsitteen ulkonaisessa eli laajassa merkityksessä tarkoittaa menettelyä, jossa asianosaisten esitykset ja selitykset annetaan tuomioistuimelle suullisesti. Varsinaisessa mielessä suullisesta menettelystä puhutaan taas silloin, kun ainoastaan se, mitä asianosaiset ovat suullisesti tuomioistuimelle esittäneet, välittömästi (so. ilman pöytäkirjan välitystä) pannaan tuomion perusteeksi. Ja vastaavasti luonnehditaan menettely laajassa merkityksessä kirjalliseksi, kun asianosaisten esitykset ja selitykset annetaan tuomioistuimelle kirjallisesti. Menettely on sen sijaan varsinaisessa merkityksessä kirjallista, jos ainoastaan se, mikä on olemassa kirjallisessa muodossa, saadaan ottaa huomioon asiaa ratkaistaessa.[18] Tällöin siis asianosaisten lausumat kirjallisessa muodossa (lähinnä juuri pöytäkirjattuina) ovat tuomion perusteena.

Nyt selostettuja määritelmiä tarkasteltaessa havaitaan helposti, että niissä on kiinnitetty huomiota yksinomaan a s i a n o s a i s t e n esityksiin ja selityksiin. Sen sijaan ei ole ollenkaan huomioitu muiden oikeudenkäynnissä esiintyvien henkilöiden lausumia sellaisina

---

[17] Näin on asian laita varsinkin saksalaisessa tieteisopissa, minkä johdosta viitattakoon etenkin *Hegler,* Der Rechtsgang 1 s. 192 ss. ja s. 385 ss. Ks. lisäksi esim. *Kallenberg* II s. 101; Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning, andra delen: rättegången i brottmål (Statens offentliga utredningar 1926: 32) s. 15 s.

[18] Ks. esim. *Wrede* I s. 76 ja *Wrede-Sjöström* s. 51. Ks. myös *Kallenberg* II s. 101 ss.; *Munch-Petersen,* Den Danske Retspleje I, 2. painos 1923 (lyh. Munch-Petersen I) s. 150 ss.; ja *Oetker,* Der Gerichtssaal, Band 105 (1934) s. 4.

kuin ne ilmenevät todistelumenettelyssä. Suulliselle menettelylle ei siis myöskään ole pidetty olennaisena sitä, että »suulliset todistusperusteet» — siis ennen kaikkea juuri todistajien ja asiantuntijoiden lausumat — välittömästi (eli ilman pöytäkirjan välitystä) asetetaan jutussa annettavan ratkaisun pohjaksi.[19] Tämän johdosta todettakoon, että ulkomaalaisessa kirjallisuudessa varsin yleisesti huomioidaan viimeksimainittukin seikka ja selitetään menettely suulliseksi silloin, kun sekä asianosaisten että todistajien ja asiantuntijoiden suulliset lausumat välittömästi ovat jutussa annettavan tuomion perusteena.[20] Omasta puolestani olisin valmis omaksumaan tämän nykyaikaisen suullisen menettelyn käsitteen, joka on siis huomattavasti laajasisältöisempi kuin meikäläisen tieteisopin omaksuma vastaava käsite. Nykyaikaisten prosessijärjestelmien ja prosessiuudistussuunnitelmien kannalta tarkastellen on nimittäin laajasisältöisempi käsite tarkoituksenmukaisempi.[21] Niin ollen ei siis menettelyä voida pitää varsinaisessa (nykyaikaisessa) mielessä suullisena, jos todistajien ja asiantuntijoiden lausumat on pöytäkirjattava ja siten pöytäkirjattu oikeudenkäyntiaineisto on jutussa annettavan tuomion pohjana. — Vastaavasti on menettelyä pidettävä (nykyaikaisessa mielessä) kirjallisena silloin, kun sekä asianosaisten että todistajien ja asiantuntijoiden lausumat merkitään pöytäkirjaan, joka sitten on jutussa annettavan tuomion perustana.

Välittömyysperiaate on meillä luonnehdittu seuraavasti: Koko oikeudenkäyntiaineisto — sekä asianosaisten selitykset että kaikki todisteet — on välittömästi esitettävä prosessituomioistuimelle eli

[19] Ks. myös *Kallenberg* II s. 104 ss.

[20] Ks. *Kallenberg* II s. 106 ja *sama*, SvJT 1927 s. 251. Ks. myös *Munch-Petersen* I s. 150 ss.

[21] Vrt. myös *Kallenberg* II s. 106, jossa lausutaan, että »då man karaktäriserar den moderna processen såsom muntlig, syftar man både på parternas anföranden samt vittnens och sakkunniges berättelser, och man vill därvid framhålla, att ej mindre de förra än äfven de senare omedelbart, sådana de muntligen framkomma inför processdomstolen, utgöra domens grundval». Antamalla suullisen menettelyn käsitteelle tällainen sisällys ei myöskään pidetä yllä »den stränga distinktionen emellan muntlighet och bevisomedelbarhet», vaan on tuloksena, että »begreppet bevisomedelbarhet träder härvid mera i bakgrunden». Ks. *Kallenberg*, ib. Ks. myös *Westring*, SvJT 1922 s. 236 ss.

sille tuomioistuimelle, joka asiassa tuomitsee.[22] Välittömyysperiaatteen on lisäksi katsottu olevan läheisessä yhteydessä suullisuusperiaatteen kanssa. Niinpä *Wrede* lausuu, että jos asianosaiskäsittely (partsförhandling) on oikeudessa suullista, niin menettely on samalla välttämättömästi välittömyysperiaatteen mukaista. Suullinen käsittely oikeuden edessä on näet aina välitöntä. Kirjallisessa menettelyssä oikeudenkäyntiasiakirjat sen sijaan joko luetaan tai selostetaan oikeuden jäsenille, jotka siten vain epäsuorasti saavat tietää, mitä asianosaiset ovat jutussa esittäneet. Todistelun välittömyydestä (bevisomedelbarhet) Wrede taas huomauttaa, ettei se ole seuraus suullisesta menettelystä, vaan se voi puuttua sielläkin, missä menettely on suullista.[23]

Nyt selostettujen Wreden lausuntojen johdosta todettakoon ensiksi, että jos Wreden tavoin luonnehditaan suullisen ja kirjallisen menettelyn sisällys siten, ettei tällöin ollenkaan huomioida todistelumenettelyä, vaan kiinnitetään huomio pelkästään asianosaisten lausumiin, niin on siitä tietenkin luonnollisena seurauksena, ettei kysymyksellä todistelun välittömyydestä ole minkäänlaista käsitteellistä yhteyttä suullisen menettelyn kanssa. Mutta vaikkapa omaksuttaisiin — kuten edellä on tapahtunut — laajempisisältöinen suullisen menettelyn käsite, ei sekään millään loogillisella välttämättömyydellä pakota katsomaan, että suullisen menettelyn ja välittömyysperiaatteen välillä vallitsisi tietynlainen välttämätön yhteys. Näiden kahden käsitteen määritelmistä ei sellaista voida nähdäkseni johtaa.[24] Päin

---

[22] Ks. esim. *Wrede* I s. 76 ja *Wrede-Sjöström* s. 51. Sanottuun tapaan luonnehdittaneen yleensäkin tieteisopissa mainittu periaate. Ks. esim. *Munch-Petersen* I s. 166 ja *Gaupp-Stein* I § 128 I. Erimielisyydet esiintyvät vasta silloin, kun on luonnehdittava välittömyysperiaatteen suhdetta suulliseen menettelyyn.

[23] Ks. edellä selostetun johdosta *Wrede* I s. 77.

[24] Vaikka pohjoismaisessa kirjallisuudessa yleensä on korostettu välittömyysperiaatteen ja suullisen menettelyn läheistä yhteyttä, niin esim. *Munch-Petersen* I s. 166 ei pidä tätä yhteyttä minään käsitteellisenä, vaan ainoastaan käytännöllisenä välttämättömyytenä. Hän mainitsee nimenomaan (ib. aliv. 1), että teoriassa voidaan ajatella sellaista suullista menettelyä, joka ei ole samalla välitöntä. Niinpä esim., jos suullinen menettely tapahtuu yhden tuomarin edessä ja hän sen jälkeen selostaa asian tuomioistuinkollegille. Ks. tämän johdosta myös *Hegler*, Der Rechtsgang 1 s. 214.

vastoin tuntuu tarkoituksenmukaisemmalta pitää nämä käsitteet toisistaan selvästi erillään.[25] Välittömyysperiaate tulisi silloin merkitsemään (vain) sitä periaatetta, että koko oikeudenkäyntiaineisto — siis sekä asianosaisten lausumat että todisteet — esitetään välittömästi prosessituomioistuimelle, olipa sitten itse prosessimenettely muuten katsottava suulliseksi tai kirjalliseksi. Mutta jos tilanne lisäksi olisi sellainen, että suullisessa muodossa välittömästi prosessituomioistuimelle esitetty oikeudenkäyntiaineisto samalla olisi välittömästi (eli ilman pöytäkirjan välitystä) tuomioistuimessa annettavan ratkaisun perustana, niin vallitsisi oikeudenkäynnissä välittömyysperiaatteen ohella suullinen menettely (tämän käsitteen nykyaikaisessa merkityksessä).[26] — Nyt omaksumastani kannasta myöskin johtuu, etten Wreden tavoin pitäisi kirjallista menettelyä ja välittömyysperiaatetta jonkinlaisina vastakohtina.[27]

III.

Rikosprosessissa on vallalla virallisuus- (offisiaali-) periaate, mikä siis sisältää sen, että oikeussuojaa annetaan yksityisen tahdosta riippumatta. Oikeussuojaa annetaan silloin valtiovallan orgaanien aloitteesta, ja näinä orgaaneina toimivat meillä syyttäjäviranomaiset ja tuomioistuin.[28] Mutta virallisuusperiaatteeseen ei ole katsottu kuu-

[25] Niinpä esim. *Hegler* (Der Rechtsgang 1 s. 213 s. ja s. 407 ss.) ja *Gaupp-Stein* I § 128 I pitävät näitä kahta periaatetta toisistaan selvästi erillään. Toisin taas *Oetker* (Der Gerichtssaal, Band 105, s. 4 ss.), joka ei katso välittömyysperiaatetta erityisenä periaatteena tarpeelliseksi.

[26] Suullisen menettelyn käsite voidaan tietenkin luonnehtia niinkin laajasisältöiseksi, että välittömyysperiaate ainakin osittain kadottaa itsenäisen merkityksensä. Ks. tämän johdosta edellä, aliv. 21:ssä esitettyä. Tällaiseen suullisen menettelyn käsitteen laajentamiseen ei nähdäkseni ole riittävää aihetta. Vrt. myös *Hegler*, Der Rechtsgang 1 s. 215 ja s. 409 s.

[27] Yhtyisin seuraavaan *Heglerin* (Der Rechtsgang 1 s. 213) huomautukseen: »Nur Verwirrung kann es stiften, wenn man von Mittelbarkeit auch und überall da reden will, wo schriftlicher Ausdruck des Parteivorbringens vorliegt». Jos siis kirjallinen lausuma annetaan suoraan prosessituomioistuimelle, niin lausuma on yhtä välitön kuin prosessituomioistuimelle suullisesti esitetty lausuma. Ks. tämän johdosta myös *Hegler*, ib. s. 213 s.

[28] Ks. myös edellä aliv. 3:ssa esitettyä. Ks. lisäksi *Westring*, SvJT 1922 s. 226 s. — Ulkomaalaisessa kirjallisuudessa asetetaan toisinaan toistensa vastakohdiksi vi-

luvan ainoastaan sitä, että syytealoite on valtion orgaaneilla, vaan tähän periaatteeseen on sisällytetty myös se, että syytteen tultua nostetuksi asianosaisilla ei ole valtaa määrätä oikeudenkäynnin kohteesta eikä itse menettelystä.[29] Lienee epäämätöntä, että virallisuusperiaatteeseen voidaan sisällyttää viimeksimainitutkin kaksi piirrettä. Nehän johtuvat rikosprosessimenettelyssä suorastaan asian luonteesta. Eri asia sen sijaan on, onko ollut tarpeellista varustaa nämä piirteet erityisellä yhteisellä nimikkeellä ja puhua tällöin immutabiliteettiperiaatteesta. Kun ratkaisevia tarkoituksenmukaisuussyitä tämän, meillä vakiintuneen käsitteen hylkäämiseksi tuskin voitaneen esittää,[30] niin lienee aiheellista edelleen säilyttää immutabiliteettiperiaatteen käsite rikosprosessin johtavien periaatteitten joukossa. Kuitenkin on ehkä aihetta todeta, että kun immutabiliteettiperiaatteeseen katsotaan toisena piirteenä kuuluvan sen, ettei asianosaisilla ole määräämisvaltaa itse menettelyyn nähden, niin tällaisen piirteen arvo on varsin suhteellinen. On nimittäin huomattava, ettei asianosaisille siviiliprosessissakaan ole suotu mitään yleistä valtaa dispo-

---

rallisuusperiaate ja syyttämisperiaate. Tällöin virallisuusperiaate luonnehditaan periaatteeksi, jonka mukaan oikeus omasta aloitteestaan voi (tai oikeuden pitää) ryhtyä tutkimusta toimittamaan. Vrt. tämän johdosta esim. *Hurwitz*, Den Danske Strafferetspleje, 1940 (lyh. Hurwitz) s. 33. — Joskus taas on selitetty, että siviiliprosessuaalista määräämisperiaatetta vastaa rikosprosessissa syyttämisperiaate. Näin *Bennecke-Beling*, Lehrbuch des Deutschen Reichs-Strafprozessrechts, 1900 (lyh. Bennecke-Beling) s. 240.

[29] Ks. etenkin *Sjöström* s. 14 ss.

[30] Siviiliprosessin johtavien periaatteitten joukkoon ei luonnollisestikaan ole otettu immutabiliteettiperiaatetta. Kuitenkin on mielestäni asian laita se, että siviiliprosessissa *poikkeuksellisesti* esiintyy tilanteita, jotka suuresti muistuttavat rikosprosessuaalisella immutabiliteettiperiaatteen käsitteellä kuvattua asiain tilaa. Mainitsen tällöin sellaiset avioliiton peruutumista koskevat oikeudenkäynnit, joissa virallisen syyttäjän on virkansa puolesta vaadittava avioliittoa peruutumaan (AL 83,1 § verr. 67 §:ään). Tällaisissa jutuissa — kuten avioliiton purkamista koskevissa asioissa yleensäkin — eivät asianosaiset myöskään voi sovintoteitse järjestää purkamiskysymystä, vastapuolen vaatimuksen oikeaksi myöntäminen ei ole mahdollinen eikä pelkän tunnustamisen nojalla voida katsoa tosiseikkoja selvitetyiksi. Kuvatunlaisissa jutuissa vallitseekin virallisuusperiaate, joka puolestaan selittää mainitut erikoispiirteet. Ja jos näitä piirteitä verrataan immutabiliteettiperiaatteella kuvattuun asiain tilaan, on yhtäläisyys silmiin pistävä. Vrt. tämän johdosta esim. *Sjöström* s. 14 ss., jossa tarkemmin selostetaan voimassa olevan oikeutemme nojalla immutabiliteettiperiaatteen ilmenemistä rikosprosessissa.

noida itse menettelystä — mikäli tähän disponoimiseen sisällytetään mahdollisuus määrätä oikeudenkäyntimenettelyn säännöistä. Molemmissa prosessilajeissa onkin pääperiaatteena, että prosessuaaliset normit ovat absoluuttisia (ehdottomasti sitovia). Vain se erikoisuus on rikosprosessin osalta havaittavissa, että prosessuaalisiin säännöksiin kohdistuva disponoimisvalta on rikosprosessissa vieläkin vähäisempi kuin siviiliprosessissa.

Rikosprosessissa annetaan siis oikeussuojaa valtiovallan orgaanien aloitteesta, ja näinä orgaaneina toimivat syyttäjäviranomaiset ja tuomioistuin. Onko aloite tällöin syyttäjäviranomaisilla vai tuomioistuimella, riippuu taas siitä, noudatetaanko rikosprosessissa akkusatorista (=syyttämis-) vai inkvisitorista (=tutkimis-) menettelyä. Näistä menettelytavoista seuraavassa muutama huomautus.

Siviiliprosessuaalista käsiteparia käsittelymenettely ja tutkintamenettely vastaa rikosprosessissa käsitepari akkusatorinen menettely ja inkvisitorinen menettely.[31] Ja inkvisitorinen menettely luonnehditaan meikäläisessä tieteisopissa yleisesti seuraavasti: 1) prosessin aloite on tuomioistuimella (=tuomarilla), 2) tuomioistuimen asiana on huolehtia oikeudenkäynnin jatkamisesta, 3) tuomioistuimen velvollisuutena on koota (hankkia) tarpeellinen oikeudenkäyntiaineisto ja 4) tuomioistuin määrää, asianosaisten tahdosta riippumatta, jutussa annettavan tuomion sisällyksen. Viimeksimainitun piirteen mukaisesti tuomioistuimella myöskin on valta jättää asia vastaiseksi (absolutio ab instantia).[32] Sen sijaan on asian laita akkusatorisen menettelyn vallitessa esillä olevissa suhteissa aivan päinvastainen: 1) oikeudenkäynnin aloite on tuomioistuimen ulkopuolella olevan henkilön asiana

[31] Tämä kanta on meikäläisessä tieteisopissa aivan vallitsevana. Samoin Ruotsin oikeustieteessä, minkä johdosta ks. esim. *Trygger*, Svensk straffprocessrätt, ny upplaga, 1926 (lyh. Trygger) s. 28. Sen sijaan ei ulkomaalaisessa tieteisopissa suinkaan aina käytetä mainittuja neljää käsitettä. Usein tyydytään esim. toteamaan, että kun siviiliprosessissa säännönmukaisesti on vallalla käsittelyperiaate (Verhandlungsgrundsatz), niin sen vastakohta tutkintaperiaate (Untersuchungsgrundsatz) on voimassa rikosprosessissa. Näin esim. *Schönke*, Zivilprozessrecht s. 19.

[32] Ks. nyt esitetyn johdosta esim. *Sjöström* s. 20 s. ja *Granfelt*, Straffprocessrätt. Föreläsningar, 1908 & 1910 (lyh. Granfelt) s. 25. Samoin Ruotsin oikeuden kannalta *Trygger* s. 31 ja *Westring*, SvJT 1922 s. 229 s.

(= nemo judex sine actore), 2) tuomioistuimen asiana ei ole huolehtia oikeudenkäynnin jatkamisesta, 3) tuomioistuin ei omasta aloitteestaan hanki tarpeellista oikeudenkäyntiaineistoa, vaan se on asianosaisten asiana ja 4) tuomioistuin ei saa lukea syytetyn syyksi sellaista tekoa, josta syytevaatimusta ei ole esitetty (= ne eat judex ultra petita partium).[33]

Tieteisopissa on kuitenkin korostettu sitä seikkaa, että akkusatorisen ja inkvisitorisen menettelyn tarkemmasta sisällyksestä vallitsee siksi suuria erimielisyyksiä, että vastakohta »akkusatorinen—inkvisitorinen» ei kelpaa teoreettiseksi jakoperusteeksi ja että tämän terminologian oleellisin merkitys on siinä, että se iskusanana kuvaa rikosprosessimenettelyssä ilmeneviä vastakkaisia tendenssejä.[34] Tämän kannan johdosta todettakoon, että erimielisyydet puheenalaisten käsitteiden tarkemmasta sisällyksestä ovat ulkomaalaisessa kirjallisuudessa kieltämättä hyvin suuret.[35] Siitä huolimatta olisin kuitenkin valmis säilyttämään nämä käsitteet rikosprosessuaalisessa käsitevarastossa. Näiden käsitteiden avulla ilmaistulla vastakohtaisuudella on ollut erittäin suuri sekä teoreettinen että käytännöllinen merkitys.[36] Lisäksi olisin taipuvainen käyttämään näitä käsitteitä sen sisältöisinä kuin niitä meillä on edellä selostetun mukaisesti käytetty. Mitään ratkaisevia näkökohtia ei nimittäin voitane esittää näiden käsitteiden sisällyksen tarkistamisen puolesta, sillä minkäänlaiseen yksimielisesti hyväksyttyyn käsitesisällykseen ei kuitenkaan päästäisi. Kuitenkin on muistettava, että kun ulkomaalaisen kirjallisuuden nojalla ryhtyy tutkimaan jonkin normijärjestelmän kantaa akkusatorista ja inkvisitorista menettelyä koskevassa kysymyksessä, niin on syytä selvittää itselleen, minkä sisällyksen asianomainen tut-

---

[33] Ks. tämän johdosta esim. *Sjöström* s. 21 ja *Granfelt* s. 28 s. Samoin Ruotsin oikeuden kannalta *Trygger* s. 31 ss. ja *Westring*, SvJT 1922 s. 230 ss.

[34] Näin *Hurwitz* s. 36.

[35] Näiden erimielisyyksien johdosta ks. esim. *Hurwitz* s. 29 ss.; *Palmgren* s. 22 s.; *Bennecke-Beling* s. 247 aliv. 3; *von Kries*, Lehrbuch des Deutschen Strafprozessrechts (1892) s. 275 aliv. 1.

[36] Ks. *Palmgren* s. 23 ja *Munch-Petersen*, Den Danske Retspleje V (2. painos 1926) s. 11 s. ja s. 14.

kija on puheenalaisille käsitteille antanut. Muuten on näet se vaara tarjona, että saa erheellisen kuvan kysymykseen tulevan normijärjestelmän omaksumasta kannasta.

IV.

Prosessioikeuden historia osoittaa, etteivät edellä selostetut periaatteet yleensä ole käytännössä esiintyneet täysin puhtaaksiviljeltyinä, vaan enemmän tai vähemmän modifioituina. Lisäksi todettakoon, että määrätynlaisten juttujen erikoislaatu — esim. asianosaisten disponoimisvallan puuttuminen eräisiin yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin nähden — on suorastaan pakottanut lainsäätäjää tekemään poikkeuksia tavallisista prosessimenettelyssä noudatettavista periaatteista. Eräs seikka ansaitsee tässä yhteydessä erityistä huomiota osakseen. Harkittaessa eräitten johtavien periaatteiden tarkoituksenmukaisuutta samaten kuin prosessimenettelyn kelvollisuutta yleensä on yhä voimakkaammin päädytty korostamaan sosiaalisten, yhteiskunnallisten, tekijöiden merkitystä.[37] Näiden tekijöiden vaikutus ilmenee varsin selvästi uudemmissa siviiliprosessilaeissa ja -ehdotuksissa. Johtavana piirteenä on tällöin ollut, että asianosaisten »vapauksia» on pyritty rajoittamaan, kun taas tuomioistuimen ja muiden virallisten orgaanien tehtäviä ja velvollisuuksia on lisätty. Siviiliprosessissa aikanaan vallinnut liberaalinen katsomus on siis vähitellen joutunut väistymään yhteiskunnan etuja korostavan pyrkimyksen tieltä. Esimerkit valaiskoot vastalausuttua.

Aikaisempina aikoina oli tieteisopissa vallitsevana se käsitys, että siviiliprosessissa pyritään vain jonkinlaiseen muodolliseen totuuteen. Tämä käsitys on nykyaikaisessa prosessuaalisessa kirjallisuudessa suurin piirtein katsoen hylätty. Ja uusissa prosessilaeissa on useasti nimenomaisia säännöksiä asianosaisten totuudessapysymisvelvollisuu-

[37] Ks. tämän johdosta esim. *Granfelt,* Den materiella processledningen s. 72 s. ja *Sjöström,* Otto Hjalmar Granfelt som processualist (Festskrift för professorn, jur. utr. dr Otto Hjalmar Granfelt, 1934) s. 2 s. Vrt. lisäksi *Ekelöf,* SvJT 1941 s. 106 ss.

desta — sekä positiivisessa että negatiivisessa suhteessa.[38] Niin ikään on vanha, »muodollisen totuuden» piiriin kuulunut todistuskeino, asianosaisten vala nykyaikaisissa prosessilaeissa ja prosessilakiehdotuksissa korvattu asianosaisten kuulustelulla todistelutarkoituksessa.[39] Edelleen huomattakoon, että suullisuusperiaatteen käytäntöön ottamista on puollettu nimenomaan sillä, että oikeudenkäynti sen johdosta tulee varmemmaksi eli siis aineelliseen totuuteen paremmin johtavaksi. Erityisesti on syytä mainita, että kun liberaalisen katsomuksen vaikutuksesta pyrittiin enemmän tai vähemmän jyrkästi soveltamaan käsittelymenettelyä (»die Reinhaltung des Richteramts»), on uudemmissa prosessilaeissa yhä selvemmin ilmennyt pyrkimys korostaa tuomioistuimen oma-aloitteisuutta oikeudenkäyntiaineiston hankkimisessa. Samalla on teroitettu voimakkaan muodollisen prosessinjohdon tarpeellisuutta.

Edellä viittasin siihen, että kun asianosaisilla ei ole määräämisvaltaa johonkin yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen nähden, niin tämä pakottaa tekemään poikkeuksia tavallisessa riita-asiain oikeudenkäynnissä noudatetuista prosessioikeudellisista periaatteista. Nyt on lisäksi huomattava, että käynnissä oleva maailmansota on suuresti edistänyt julkisen intressin tunkeutumista yksityisoikeuden piiriin. On syntynyt ja syntyy jatkuvasti sellaisia oikeussuhteita, jotka ovat enemmän tai vähemmän »sekamuotoisia». Mikäli ei tällaisia oikeussuhteita koskevia riitaisuuksia suorastaan katsota sellaisiksi, että niiden selvittäminen on uskottava hallinnollisille tuomioistuimille ja muille hallintoviranomaisille, on siviiliprosessimenettelyn kannalta tuloksena, että yksityisoikeuden »julkisoikeudellistuessa» on välttämätöntä tehdä vastaavanlaisia muutoksia prosessioikeuden johtavia periaatteita sovellettaessa. Lähinnä tämä merkitsee sitä, että virallisuusperiaate ja tutkintamenettely tulevat voittamaan alaa.

---

[38] Näin esim. Ruotsin uusi oikeudenkäymiskaari (ks. sen johdosta *Tirkkonen*, Lm 1942 s. 149 aliv. 2) ja Saksan ZPO 138,1 § v:sta 1933 alkaen (ks. siitä esim. *Schönke*, Zivilprozessrecht s. 22 s.). Vrt. myös Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets ombildning, tredje delen: rättegången i tvistemål, s. 16 s.

[39] Ks. tästä todistuskeinosta esim. *Sjöström*, Lm 1936 s. 37 ss. ja *Wrede*, SvJT 1927 s. 292 ss.

Rikosprosessimenettelyssä taas syyteperiaate on ennen pitkää syrjäyttävä inkvisitorisen menettelyn jätteet — niin meillä kuin muuallakin. Menettely tulee siis tällöin muodostumaan tyypilliseksi asianosaisprosessiksi, jossa syytetyn oikeutettuja etuja huomioidaan mm. pakollisen puolustuksen avulla. Tästä kehityssuunnasta on oleva seurauksena, että siviiliprosessi ja rikosprosessi tulevat monissa suhteissa yhä enemmän muistuttamaan toisiaan. Molempia prosessimenettelyjä on omiansa lähentämään seuraavakin tendenssi: siviiliprosessin kohteena olevat oikeussuhteet tulevat yhä laajenevassa mitassa lankeamaan asianosaisten rajattoman disponoimisvallan ulkopuolelle,[40] kun taas turvaamistoimenpiteiden piiriin kuuluvat kysymykset joutuvat näyttelemään yhä suurempaa osaa rikosprosessimenettelyssä. Tällähän tavoin molempien prosessimenettelyjen »kohteet» jo ulkonaisesti tarkastellen eroavat toisistaan vähemmän jyrkästi kuin mitä aikaisemmin oli asian laita. Myöskin on aihetta viitata siihen, molempia prosessimenettelyjä lähentävään tekijään, että rikosprosessuaalinen opportuniteettiperiaate on voittamassa alaa.[41] Sehän nimittäin merkitsee eräänlaista poikkeamista ankarasta virallisuusperiaatteesta.[42]

Selostettu kehityssuunta tulee epäilemättä ulottamaan vaikutuksensa hallintoprosessinkin alalle. Se jyrkkä raja, joka meillä on olemassa hallinnollisten riitaisuuksien ja oikeusasioiden välillä, tulee pakostakin lievenemään. Samalla tämä on omiansa aiheuttamaan käytännöllisiä vaikeuksia. Monissa tapauksissa tulee näet vaikeaksi ratkaista, onko jokin oikeussuhde yksityisoikeudellinen vai julkis-

---

[40] Vrt. myös *Herlitz*, Lm 1943 s. 444 ss.

[41] Opportuniteettiperiaatteen soveltamisesta uudemmissa prosessilaeissa ks. esim. *Palmgren* s. 144. Meilläkin on opportuniteettiperiaatteen käyttämisalaa melkoisesti laajennettu nuorista rikoksentekijöistä 31. 5. 1940 ann. L:lla, jossa niin ikään annetaan tuomioistuimelle valta eräin edellytyksin olla tuomitsematta nuorta rikoksentekijää rangaistukseen teosta, joka sinänsä on rikos.

[42] Vrt myös *Sjöström*, joka katsoo, että virallisuusperiaatteesta johdettu immutabiliteettiperiaate ilmenee mm. RLvpA 15,1 §:stä. Sjöström lausuukin sanotun lainpaikan johdosta: »Statens ur ifrågavarande brott (so. virallisen syytteen alainen rikos) uppkomna straffanspråk skall följaktligen obetingat göras gällande, utan att åt de enskilde sakintressenterna medgivits någon dispositionsrätt härutinnan» (*Sjöström* s. 15). Vrt. lisäksi *Westring*, SvJT 1922 s. 227.

oikeudellinen. Ja vastaavasti ei ole helppo päätellä, onko asia selvitettävä siviiliprosessiteitse vai hallintoprosessissa. — Hallintoprosessia ja rikosprosessia lähentävänä seikkana taas on mainittava se, ulkomaalaisissa oikeusjärjestelmissä voimakkaana ilmenevä kehityssuunta, että tapahtuneen rikoksen johdosta aiheutuvista turvaamistoimenpiteistä päättäminen laajassa mitassa uskotaan tuomioistuimille eikä hallinnollisille viranomaisille. Tällainen tendenssi ei ole meidänkään oikeudellemme vieras.[43]

---

[43] Vrt. myös *Tarjanne*, Lm 1936 s. 302 ja *Tirkkonen*, Lm 1941 s. 513 ja s. 520. Tässä yhteydessä kosketeltakoon lyhyesti vankilaoikeutta ja sen toimintaa. Vankilaoikeutta on nähdäkseni pidettävä tuomioistuimena tämän käsitteen sekä muodollisessa että asiallisessa (aineellisessa) merkityksessä. Lähinnä se on rikosprosessuaalinen erikoistuomioistuin. (Vrt. myös *Tarjanne*, Lm 1931 s. 334 ss.; *Granfelt*, Straffverkställigheten, 2. painos 1939, s. 26; *Honkasalo*, Suomen Kriminalistiyhdistyksen vuosikirja 1939 s. 29 s.; *Saarialho*, Nordisk administrativt Tidsskrift 1936 s. 206 s.; ja *Tirkkonen*, Tuomionpurku, 1937, s. 212.) Kun vankilaoikeus vaarallisista rikoksenuusijoista 27. 5. 1932 ann. L:n nojalla määrää rikoksentekijän pakkolaitokseen, on kyseessä turvaamistoimenpide (ks. myös *Granfelt*, Yleisen rikosoikeuden peruskurssi, 1943, s. 68). Ja ainakin osittain turvaamistoimenpiteen luonteisena lienee pidettävä vankilaoikeuden toimintaa silloin, kun se nuorista rikoksentekijöistä 31. 5. 1940 ann. L:n nojalla määrää rangaistuksen nuorisovankilassa kärsittäväksi. Minään tyypillisenä rangaistuksena ei näet nuorisovankilassa kärsittävää rangaistusta voitane pitää (vrt. myös *Kekomäki*, Suomen Kriminalistiyhdistyksen vuosikirja 1939 s. 27 s. ja *sama*, Lm 1942 s. 19). Vankilaoikeuden toiminta on siis olennaisesti sellaista rikosprosessimenettelyn puitteissa tapahtuvaa toimintaa, jonka tarkoituksena on turvaamistoimenpiteistä päättäminen.

V. Merikoski

Hallintovirkamiehen esteellisyys

Hallinto-oikeustiede, jonka selviteltävänä oleva oikeusala kuuluu oikeuden nuorempien ja vähimmin kehitettyjen haarautumien joukkoon, on lainannut suuren joukon käsitteitä ja oikeusinstituutteja toisilta oikeustieteiltä. Erityisesti on prosessioikeudella Suomessa samoinkuin Ruotsissakin ollut suuri merkitys paitsi hallinto-oikeudellisen lainkäyttömenettelyn myöskin varsinaisen hallintomenettelyn muodostumiseen johtuen lähinnä kehityshistoriallisista syistä [1] sekä siitä, että ylemmissä hallintoviroissa on aikaisemmin varsin laajassa mitassa ollut ja vielä nykyisinkin on lakimieskoulutuksen, vieläpä varsinaisen tuomarikoulutuksen saaneita henkilöitä. Lisäksi on prosessioikeudellisten oikeusinstituuttien kotiuttamista hallinnon alalle ollut omiaan edistämään se seikka, että meillä hallinto-oikeudellinen lainkäyttö suureksi osaksi hoidetaan varsinaisen hallintokoneiston puitteissa sillä tavoin, että sama viranomainen samassa henkilökokoonpanossa toimii vuoroin hallintoviranomaisena, vuoroin hallintotuomioistuimena. Kun hallinnollisessa lainkäyttömenettelyssä soveltuvin kohdin noudatetaan »laillista oikeudenkäyntijärjestystä», joka seuraa yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvan prosessin sääntöjä, on hyvin ymmärrettävää, että samat säännöt pääsevät vaikuttamaan

[1] *Karl Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, Helsinki 1925, s. 312 ss.; *Nils Herlitz*, Förvaltningsrättsliga grunddrag, Stockholm 1943, s. 26 (kirjoituksessa »Rättegångsbalkens betydelse på stats- och förvaltningsrättens område»).

siihen toimintaan, jota samat fyysilliset henkilöt suorittavat toimiessaan hallintoviranomaisina.[2]

Prosessioikeudesta on kotoisin mm. esteellisyys- eli jääviysinstituutti, jonka käyttö ja soveltaminen hallinto-oikeuden alalla on seuraavassa otettava tarkasteltavaksi. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole kosketella todistajanjäävejä, vaan rajoittua vain kysymykseen, mitä tuomarinjäävejä vastaavaa hallinto-oikeuden alalla on havaittavissa.

Yleisessä tuomioistuimessa tapahtuvassa oikeudenkäynnissä on tuomari esteellinen, jos hän on asianosaisiin tai itse asiaan sellaisessa suhteessa, joka voi saattaa hänen puolueettomuutensa vaaraan.[3] Tuomarinjäävit on lueteltu oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:ssä ja ovat seuraavat:

1) että tuomari on asianosaisen kanssa mainitun pykälän tarkoittamassa läheisessä sukulaisuus- tai lankoussuhteessa;

2) että tuomari on asianosaisen vastapuoli oikeudenkäynnissä tai hänen julkinen vihamiehensä;

3) että tuomari tai häneen läheisessä sukulaisuus- tai lankoussuhteessa oleva henkilö on asiassa osallinen tai heillä on siitä odotettavana erinomaista hyötyä tai vahinkoa;

4) että tuomari on asian aikaisemmassa vaiheessa ottanut osaa sen käsittelyyn tuomarina tai tuomioistuimen muuna virkamiehenä alemmassa oikeudessa taikka lääninhallituksen käskynalaisena virkamiehenä;

5) että tuomari on aikaisemmin ollut siinä asiassa asiamiehenä tai todistajana; sekä

6) että tuomarilla itsellään on samanlainen asia oikeudessa vireillä.[4]

---

[2] Vrt. *Halvar G. F. Sundberg,* Förvaltningen och rättssäkerheten (Svensk Juristtidning 1935, s. 326).

[3] *R. A. Wrede,* Finlands gällande civilprocessrätt I, 3 pain., Helsinki 1922, s. 114.

[4] Vielä on tässä yhteydessä mainittava OK 1 luvun 6 §, jossa säädetään seuraavaa: »Isä ja poika, appi ja vävy, kaksi veljestä tahi langosta älköötistuko samassa oikeudessa, jos siinä ei ole useampaa kuin seitsemän. Älköönkä niitä, jotka kes-

Suomen ja Ruotsin hallinto-oikeustieteessä näyttää aina viime aikoihin asti olleen kokolailla yleinen se käsitys, että oikeudenkäymiskaaressa tuomarille vahvistettuja esteellisyysperusteita on sovellettava myös hallintovirkamiehiin. Niinpä *Rabenius* lausuu, että laissa säädetyt jäävit on otettava huomioon virkanimitysasioita käsiteltäessä niin kollegisissa kuin yksihenkilöisissä viranomaisissa.[5] *Willgren* esittää vaatimuksen tuomarinjäävien soveltamisesta hallintovirkamiehiin aivan yleisessä muodossa, mainiten poikkeuksena vain sen, että jäsenyys julkisoikeudellisessa pakkoyhdyskunnassa ei aiheuta esteellisyyttä.[6] Sitä käsitystä, että OK 13:1:n mukaisia tuomarinjäävejä on sovellettava myös hallinnon alalla, näyttää aikaisemmin

---

kenänsä ovat nyt sanotussa sukulaisuudessa tai lankoudessa, koskaan istuko useampaa kuin kaksi samassa Oikeudessa». Tällaisen suhteen, jossa tuomari on saman oikeuden muihin jäseniin, ei voida katsoa muodostavan tuomarinjääviä. Se ei sovi sen määritelmän sisälle, jota tuomarinjäävistä edellä on käytetty, sillä kysymyksessähän ei ole tuomarin suhde asianosaisiin tai itse asiaan. Ko. säännöksiä ei ole OK:ssa sijoitettu 13 lukuun, johon tuomarinjäävejä koskevat säännökset sisältyvät, vaan 1 lukuun, jonka otsakkeena on »Yleisistä Oikeuksista ja tuomioistuimista ylipäänsä». Tämäkin jo osoittaa, että OK 1: 6 ei koske esteellisyyttä, vaan sisältää vain tuomioistuinten kokoonpanoa koskevia säännöksiä, joita on noudatettava aivan riippumatta siitä, mikä asia kulloinkin on tuomioistuimen käsiteltävänä. (Vrt. *Herlitz*, Förvaltningssrättsliga grunddrag, s. 28.)

Näin ollen ei kysymys siitä, onko OK 1: 6:n säännöksiä ehkä analogisesti sovellettava hallinto-oikeuden alalla, varsinaisesti kuulu tämän hallintovirkamiesten esteellisyyttä koskevan esityksen piiriin. Tämän vuoksi voidaankin tässä rajoittua vain lyhyesti toteamaan, että yleissäännöstä, jolla OK 1: 6:n ilmaisema periaate olisi ulotettu koskemaan myös hallinnollisia viranomaisia, ei ole olemassa. Ellei erityissäännöksistä muuta johdu, näyttää sanotussa lainkohdassa ilmilausutun säännön soveltaminen jäävän kunkin tapauksen osalta riippuvaksi siitä, onko »laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen» noudattamisen vuoksi tuomioistuinten kokoonpanoa koskevia sääntöjä kollegiseen hallintoviranomaiseen nähden seurattava. Näin ollen ei OK 1: 6 vaikuttaisi esim. kunnanvaltuuston, mutta kylläkin esim. kurinpitoasiaa käsittelevän keskushallituksen kokoonpanoon.

[5] *Th. Rabenius*, Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt I, Uppsala 1866, s. 230.

[6] »Beträffande jäv i ekonomi- och politimål gäller i allmänhet det, som uttryckligen stadgats rörande jäv mot landshövding och föredragande vid länstyrelse, nämligen att tjänstemän ej bli jäviga på grund därav, att de i följd av sin ställning såsom medlemmar av samhället hava i saken del. För övrigt gäller angående jäv mot administrativa tjänstemän vad lagen (13: 1 RB) stadgar angående jäv mot domare.» (*Willgren*, s. 317.)

edustaneen myös *Sundberg*,[7] mutta hän on myöhemmissä kirjoituksissaan — ehkä sen johdosta, mitä *Herlitz*[8] on asiasta esittänyt — asettunut varovaisemmalle kannalle tähän kysymykseen nähden. Sundberg lausuu nimittäin v. 1943 ilmestyneessä hallinto-oikeuden oppikirjassaan, että määrättyjä OK 13: 1:n mainitsemista tuomarinjääveistä on sovellettava myös »talousasioissa».[9] *Herlitz* ei ole asiassa omaksunut selvää kantaa. Hän lausuu olevansa taipuvainen yhtymään Ruotsin oikeuden kannalta *Willgrenin* esittämään mielipiteeseen sikäli, että lääninhallitukseen nähden nimenomaan vahvistetun säännön voitaisiin katsoa ilmaisevan kaikkiin hallintovirkamiehiin sovellettavan periaatteen. Kuitenkin hän huomauttaa siitä, että oikeuskäytäntö ei näytä hyväksyvän näin pitkälle ulottuvia johtopäätöksiä, sekä siitä, että oikeudenkäymiskaaren jääviysperusteitten soveltaminen hallinnon alalla useissa tapauksissa johtaisi epätyydyttäviin ja hallinnon tehokkuutta vaarantaviin tuloksiin. *Munktell* on v. 1936 julkaisemassaan monografiassa jääviyssuhteista valtionhallinnossa tutkinut erittäinkin Ruotsin keskusvirastoissa vallitsevaa käytäntöä ja päätynyt tällöin siihen toteamukseen, että OK 13: 1:n mukaisia jääviysperusteita sovelletaan hallinnon alalla siinä määrin kuin soveltaminen on mahdollista ja käytännöllisesti toteutettavissa.[10]

Ståhlberg on hallinto-oikeuden yleisesityksessään joutunut eri yhteyksissä käsittelemään jääviyskysymyksiä. Puhuessaan hallintoviranomaisten sisäisestä asiain käsittelystä hän lausuu, viitaten 29 päivänä joulukuuta 1894 annetun lääninhallitusten johtosäännön 68 §:ään, että virkamies ei ole »talous- ja järjestysasioissa» esteellinen siitä syystä, että hän ainoastaan yhdyskunnan jäsenenä on asiassa

---

[7] *Sundberg*, Jävsbestämmelser i kommunalrätten (Svenska Stadsförbundets Tidskrift 1934 s. 77—82).

[8] *Herlitz*, Förvaltningsrättsliga grunddrag, s. 24 ja 29—31.

[9] *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, Tukholma 1943, s. 71. Vrt. myös s. 124.

[10] *Henrik Munktell*, Om jävsförhållanden inom statsförvaltningen (Uppsala Universitets årsskrift 1936: 2), Uppsala 1936, s. 49.

osallinen.[11] Ståhlberg ei kuitenkaan ole omaksunut sitä jyrkkää kantaa, että tuomarinjäävejä koskevia säännöksiä on, mikäli erityisistä säännöksistä ei muuta johdu, kaikessa laajuudessaan sovellettava hallintovirkamiehiin. Tämä käy selville siitä, mitä hän, selostaessaan asiain käsittelyä lääninhallituksessa, sanoo maaherran ja lääninhallituksen esittelijöiden esteellisyydestä: näihin on y l e e n s ä sovellettava OK 13: 1:n säännöksiä.[12] Ajatus, että oikeudenkäymiskaaren tuomarinjäävisäännösten soveltamiseen hallinnon alalla on suhtauduttava tietyllä varovaisuudella, ilmenee myös Ståhlbergin julkaisemasta maalaiskuntain kunnallislakien selitysteoksesta.[13]

Selvyyden saamiseksi kysymykseen, onko tuomarinjäävejä sovellettava hallintovirkamiehiin, on ensiksi otettava selvä siitä, onko olemassa positiivisoikeudellisia säännöksiä, joilla saattaa olla merkitystä tämän kysymyksen kannalta.

Tällöin on ensiksi huomattava joulukuun 18 päivänä 1752 amiraliteettikollegiolle annettu kuninkaallinen kirje, jossa on sanottuna, että OK 13: 1:n tarkoittamaa sukulaisuutta, osallisuutta asiassa sekä erinomaisen hyödyn tai vahingon odottamista asiasta oli pidettävä jääviysperusteena kollegiossa.[14] *Herlitz* on huomauttanut, että tätä

[11] *K. J. Ståhlberg,* Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. pain., Helsinki 1928, s. 123.

[12] *Ståhlberg* s. 89.

[13] *Ståhlberg,* Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta, 3. pain., Helsinki 1926, s. 168.

Ståhlbergin toimittamassa Julkisen oikeuden lakikirjassa on viitattu oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:ään niiden säännösten kohdalla, joissa on määrätty, kuka astuu virkamiehen sijalle hänen ollessaan esteellinen. Mutta tämän ei tietystikään tarvitse ilmaista toimittajan käsityksenä olevan, että tuomarinjäävisäännöksiä olisi näissä tapauksissa täydessä laajuudessaan sovellettava.

[14] *Munktellin* (s. 14) mukaan kuuluu kirje tässä kysymykseen tulevalta osaltaan alkuperäisenä seuraavasti: »att som lagen i rättegångsbalken 13: 1 tydliga utsätter bland laga jäv de händelser, att [domaren och part är i viss skyldskap] eller då domaren eller hans skyldomän äga del i saken eller kunna någon synnerlig nytta eller skada därav vänta, vilket i anseende till grunden och beskaffenheten bör även till hushållsmål lämpas; alltså haven i sådant vid slika händelser att iakttaga.» — Näin esittää kirjeen myös *J. G. Branting,* Handbok innehållande Uppgift af de fläste från äldre tider intill och med år 1825 utkomne Swenska Författningar, rörande Ärenden, som höra till Sweriges Rikes Styrelse etc., Stockholm 1827.

kirjettä on usein virheellisesti siteerattu sen muotoisena kuin se tarkoittaisi tuomarinjäävejä yleensä.[15] Tällainen virhe oli mm. Skarstedtin lakikokoelmassa aina v:n 1936 painokseen asti, jossa se on tullut oikaistuksi. Suomen lakikirjan painoksessa 1944 (s. 352) on edelleenkin tämä virheellinen sitaatti: »Mitä OK 13:1 sanotaan tuomarin jäävistä, on myöskin sovellutettava talousasioihin».

Kuten edellä on osoitettu, ei v:n 1752 kirjeen soveltamisala ole näin laaja. Tutkimuksemme rajoittuu siihen, onko sukulaisuutta, osallisuutta sekä hyötyä ja vahinkoa tähän kirjeeseen perustuen pidettävä jääviysperusteina hallinnossa.

Kun v:n 1752 kirjettä ei koskaan ole nimenomaan kumottu ja kun useat erityissäännökset ilmeisesti perustuvat sille ajatukselle, että OK 13: 1 on myös hallinnon alalla noudatettavana, päätyy helposti siihen ajatukseen, että hallintovirkamiehen esteellisyys järjestyy po. kirjeen puitteissa samojen sääntöjen mukaan kuin tuomarin. Asia ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen kuin sitä koskevien säännösten pintapuolinen tarkastelu näyttää osoittavan. Jo pelkkä silmäys hallintokäytäntöön riittää osoittamaan, että oikeudenkäytössä voimassa olevat esteellisyyssäännökset eivät ilman muuta sovellu käytettäviksi hallinnon alalla. V:n 1752 kirjeen julkilausumaa sääntöä ei hallinnossa johdonmukaisesti noudateta.

Varsinaisena poikkeuksena tästä säännöstä ei voida pitää sitä, mitä lääninhallitusasetuksen (as. kok. n:o 85/1937) 62 §:ssä on säädetty asiassa osallisuudesta jääviysperusteena. Mainitussa lainkohdassa lausutaan, että mitä yleisessä laissa on säädetty tuomarinjäävistä, on voimassa myös maaherraan ja lääninhallituksen esittelijään nähden, kuitenkin niin, etteivät nämä yleistä laatua olevissa talous- ja järjestysasioissa ole esteellisiä siitä syystä, että he julkisen yhdyskunnan jäseninä ovat asiassa osallisina. Hyvällä syyllä voitaneen väittää, että sama sääntö on voimassa myös yleisiin tuomioistuimiin nähden: esim. korkeimman oikeuden jäsenet, jotka ovat Helsingin kaupunkikunnan jäseniä, eivät ole esteellisiä käsittelemään riita-

[15] *Herlitz*, Förvaltningsrättsliga grunddrag, s. 24.

asiaa, jossa Helsingin kaupunki on asianosaisena. Helmikuun 20 päivänä 1860 annetussa k. kirjeessä on tämä sääntö eräitten erityistapausten osalta nimenomaan ilmaistu lausumalla, että sellaisiin lääninhallitusten lopullisesti tutkittaviin talousasioihin, jotka tulevat kihlakunnanoikeuteen vain tutkimusta ja mietinnön antamista varten, ei ole sovellettava lain säännöksiä tuomarinjäävistä, kun asiat koskevat kuntaa yleisesti eikä niissä ole kysymys kenestäkään tuomioistuimen jäsenestä taikka hänen sukulaisestaan tahi riitapuolestaan yksityisesti.

Joskaan sitä, että paikallishallintoa varten olemassaolevan julkisoikeudellisen pakkoyhdyskunnan jäsenyys ei perusta hallintovirkamiehelle jääviyttä tätä yhdyskuntaa koskevissa asioissa, ei voida pitää varsinaisena poikkeuksena v:n 1752 kirjeen ilmaisemasta säännöstä, on helppoa osoittaa hallinnon alalta vaikka kuinka paljon sellaisia tapauksia, joissa tuomarinjäävejä ilmeisestikään ei ole sovellettava. Tuskin kukaan epäilee esim. sitä, että valtion virassa oleva kassanhoitaja voi maksaa palkkaa itselleen ja syrjäkylän kansakoulunopettaja antaa koulussa päästötodistuksen omalle lapselleen. Mutta yhtä helppoa kuin on luetella tällaisia tapauksia, joissa tuomarinjäävien soveltaminen hallintovirkamiehiin ei näytä voivan tulla kysymykseen, yhtä helppoa on osoittaa tapauksia, joissa esteellisyysperusteita näyttäisi olevan sovellettava senvuoksi, että hallintovirkamiehen määrätynlainen suhde asiaan tai asiallisiin voi saattaa hänen puolueettomuutensa vaaranalaiseksi tai ainakin aiheuttaa sen, että yleisön luottamus hallintokoneiston puolueettomuuteen järkkyy, jos virkamies saa asiassa toimia. Ajateltakoon esim. laadullisesti samanluonteista tapausta kuin kansakoulututkintoa: yliopistollisen loppututkinnon suorittamista. Tuskin voidaan hyväksyä sitä, että ylioppilas saisi suorittaa tällaisen korkeakoulututkinnon omalle isälleen.

Esitettyjen esimerkkien tarkoituksena on ollut osoittaa, että v:n 1752 kirjeen ilmilausumaa sääntöä ei täydessä laajuudessaan käytännössä noudateta: kirjeen mainitsemia oikeudenkäymiskaaren tuomarinjäävejä ei sovelleta kaikissa hallintoasioissa kaikkiin hallintovir-

kamiehiin. Toiselta puolen on käynyt selväksi, että on sellaisiakin tapauksia, joissa esteellisyyssäännöksiä tai ainakin niihin verrattavia säännöksiä on hallintovirkamiehiin sovellettava. Avoimeksi on toistaiseksi jäänyt kysymys, onko tällaisten säännösten soveltaminen jälkimmäiseen ryhmään kuuluvissa tapauksissa johdettava v:n 1752 kirjeestä vai ei. Niinikään on vastausta vailla kysymys, missä tapauksissa mainittua laatua olevia säännöksiä on hallinnon alalla sovellettava, missä ei.

Edellä on jo mainittu, että v:n 1752 kirjettä ei ole koskaan kumottu. Niinikään on viitattu siihen, että useat hallintovirkamiesten jääviyttä koskevat erityissäännökset edellyttävät jääviysperusteita koskevien yleissäännösten olemassaoloa. Toiselta puolen voidaan huomauttaa, että itse jääviysperusteita koskevia erityissäännöksiä, jotka vahvistavat tuomarinjäävit määrätyissä hallintoasioissa noudatettaviksi, ei ollenkaan tarvittaisi, jos asiassa olisi voimassa po. kirjeen sisältämä yleissäännös. Hallintokäytäntö, joka tosin nojautuu siihen ajatukseen, että esteellisyyssääntöjä hallintovirkamiehiin nähden on olemassa, ei yleensä näytä hakevan tukea v:n 1752 kirjeestä. Kun lisäksi otetaan huomioon ne lukuisat poikkeukset, joita käytännössä tehdään säännöstä, että tämän kirjeen tarkoittamia tuomarinjäävejä olisi sovellettava hallintovirkamiehiin, päädytään siihen, että v:n 1752 kirje ei ole voimassa olevaa oikeutta, vaan hallintovirkamiesten esteellisyyttä koskevat säännöt on johdettava toisista oikeuslähteistä.[16] Tätä lopputulosta tukee vielä sekin huomautus, että ko. kirjettä ei ole alunperinkään annettu kaikille hallintoviranomaisille tarkoitettuna yleissäännöksenä ja että sitä ei käytännössä ole sovellettu tavalla, joka oikeuttaisi perustamaan sen voimassaolon tavanomaiseen oikeuteen.

---

[16] Myös Ruotsin oikeudessa on po. kirje, kuten *Munktell* (s. 30) lausuu, muodostunut kuolleeksi kirjaimeksi. *Gabriel Thulin* ei ole, selostaessaan Munktellin teosta, tässä suhteessa esittänyt mitään mielipidettä (Några förvaltningsrättsliga spörsmål enligt svensk praxis, NAT 1936, s. 238 ss.).

Mainittakoon, että v:n 1752 kirje, joka vielä sisältyy Skarstedtin lakikokoelman painokseen 1943, on jätetty pois v:n 1944 painoksesta. Suomen lakikirjassa olisi meneteltävä samalla tavoin.

Olemme näin ollen päätyneet siihen, että yleissäännöksiä, jotka järjestäisivät hallintoasioissa käytäntöön tulevat jääviysperusteet, ei ole. Sensijaan on eri laeissa ja asetuksissa joukko esteellisyyttä koskevia erityissäännöksiä. Jos jätetään syrjään ne pelkästään työjärjestyksenluontoiset säännökset, joissa kajoamatta itse esteellisyyskysymykseen määrätään, kuka virkamiehen ollessa esteellinen astuu hänen sijaansa,[17] voidaan nämä säännökset jakaa ryhmiin sen mukaisesti, vahvistavatko ne nimenomaan oikeudenkäymiskaaren tuomarinjäävisäännökset määrätyissä tapauksissa noudatettaviksi, säätävätkö ne vain joitakin poikkeuksia oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:ssä vahvistetuista jääviysperusteista, edellyttäen näiden säännösten tulevan muilta osin noudatettaviksi, vai järjestävätkö ne, kokonaan syrjäyttäen nämä oikeudenkäymiskaaren säännökset, esteellisyyden tyhjentävästi kulloinkin kysymyksessä olevan virkamies- tai asiaryhmän osalta.

Ensiksimainittuun ryhmään kuuluu tulo- ja omaisuusverolain (as. kok. n:o 888/1943) 59 §:n 1 mom., jossa on säädettynä, että verolautakunnan puheenjohtajan esteellisyydestä on voimassa, mitä tuomarinjäävistä on säädetty. Samalla tavoin järjestää v:n 1916 asetus jakolaitoksesta maanmittarin esteellisyyden. Toiseen ryhmään kuuluvan esimerkin tarjoaa Helsingin yliopiston sääntöjen 17 § (as. kok. n:o 228/1924), jonka mukaan konsistorin jäsenten esteellisyys tutkitaan voimassaolevan oikeudenkäyntijärjestyksen mukaisesti, mutta jäsentä ei katsota esteelliseksi sentähden, että hän on käsitellyt samaa asiaa aikaisemmassa asteessa. Kolmanteen ryhmään kuuluva esimerkki on jälleen saatavissa tulo- ja omaisuusverolain 59 §:stä, jonka 2 momentissa on säädettynä, että verolautakunnan jäsen ei saa olla saapuvilla käsiteltäessä asiaa, joka koskee häntä itseään, hänen puolisoaan, lastaan, otto- tai kasvattilastaan, vanhempiaan tai puolisonsa vanhempia, sisaruksiaan tai näiden puolisoita tai säätiötä,

[17] Esim. A. kouluhallituksesta, as.kok. n:o 71/1924, 12 a § (6 p:ltä marrask. 1928); A. lääkintöhallituksesta, as.kok. n:o 319/1934, 16 §; A. rikostutkimuskeskuksesta, as. kok. n:o 494/1937, 22 §.

jonka hallitukseen tai hallintoon hän kuuluu tai josta hänellä on tuntuvaa etua, tahi sellaista verovelvollista, jolta hän saa palkkaa.

Määrättyjä viranomaisia koskevien erityissäännösten selvittelyyn ei tämän suppeaksi tarkoitetun esityksen puitteissa ole tilaisuutta, vaan on rajoituttava vain viittaamaan siihen yleiseen sääntöön, että erityislaki syrjäyttää yleislain. Toisin sanoen: mikäli esteellisyys on jonkin viranomaisen osalta erityissäännöksillä järjestetty, joko oikeudenkäymiskaareen viittaamalla tai siitä riippumattomasti, on näitä säännöksiä noudatettava. — Avoimeksi ja kunkin erityistapauksen osalta erikseen suoritettavan tutkimuksen varaan jää myös kysymys, missä tapauksissa erityissäännösten on katsottava tarkoittaneen järjestää jääviyskysymys tyhjentävästi ko. viranomaisen osalta ja missä laajuudessa taas jäljempänä kehiteltävillä yleisillä periaatteilla ehkä on merkitystä asiassa.

Päähuomio on hallintovirkamiesten esteellisyyttä tutkittaessa kiinnitettävä niihin tapauksiin, joihin nähden erityissäännöksiä ei ole olemassa ja joita senvuoksi sekä teoreettisesti että lukuisuutensa vuoksi myös käytännöllisesti on pidettävä normaalitapauksina.

Tutkittaessa näitä tapauksia, joissa, kuten edellä on osoitettu, hallintovirkamies joskus saa, joskus ei saa ryhtyä toimimaan, on aluksi pantava merkille eräs hallinnon ja oikeudenkäytön välinen peruseroavaisuus. Oikeudenkäytössä on oikeusturva-ajatus vallitsevana. Esteellisyysperusteitten vahvistaminen on sekin vain yksi oikeusturvavaatimuksen toteuttamismuoto. Hallinnossa taas on tehokkuusvaatimuksen toteuttamisella oikeusturvavaatimuksen rinnalla suuri merkitys. Ilmeistä on, että oikeudenkäymiskaaren mukaisten esteellisyysperusteitten tarkka soveltaminen hallintotoiminnassa olisi omiaan vähentämään hallinnon nopeutta ja joustavuutta. Mutta eräissä asioissa on oikeusturvallisuudesta huolehtiminen selvästi etualalla. Silloin — kun asiassa noudatettavaksi säädetyn menettelyn muodoista tai muista seikoista käy ilmi, että tarkoituksena on ollut järjestää yksilölle mahdollisimman tehokas oikeusturva — saavat tuomarinjäävejä koskevat säännökset erityisen merkityksen. Käy-

tännöllisesti katsoen tämä merkitsee sitä, että tuomarinjäävejä on sovellettava, paitsi tietystikin hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä, myös varsinaisessa hallintomenettelyssä aina silloin kun tämä menettely on oikeusturvallisuuden tehostamiseksi järjestetty prosessin muotoiseksi, so. prosessuaaliseksi hallintomenettelyksi. Tällaista prosessuaalista hallintomenettelyä, jossa siis OK 13: 1 on sovellettava senvuoksi, että menettelyssä on soveltuvin kohdin noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä, on esim. virkamiehen kurinpidollinen viraltapano.

Ellei ole tällaisia erityisperusteita, joiden vuoksi oikeudenkäymiskaaren tuomarinjäävejä koskevia säännöksiä on analogisesti sovellettava hallintovirkamiehiin, on oikeusturvavaatimuksen saattamiseksi tasapainoon tehokkuusvaatimuksen kanssa viime kädessä turvauduttava hallinnossa noudatettavaan objektiviteettiperiaatteeseen.

Tämä periaate sisältää lyhyesti sanoen sen, että toimenpiteeseen ryhtymisen ja tavan, millä toimenpide suoritetaan, tulee olla objektiivisesti perusteltavissa ja puolustettavissa. Subjektiiviset seikat, virkamiehen sympatiat ja antipatiat sekä hänen oma etunsa, eivät saa päästä vaikuttamaan asiaan. Tiettävästi juuri nämä näkökohdat ovat johtaneet myös prosessioikeudellisen jääviysinstituutin perustamiseen. Mutta sensijaan, että oikeudenkäytössä, jossa oikeusturvaperiaate on määräävänä, esteellisyys on voitu järjestää kiinteillä säännöksillä, ei tällainen järjestely hallinto-oikeuden alalla ole sovelias eikä tarkoituksenmukainen. On paljon hallintoasioita, joissa virkamiehen subjektiivinen intressi — vaikkakin asia häntä läheisesti koskee — ei ole niin voimakas, että voitaisiin ajatella hänen objektiivisuutensa sen vuoksi järkkyvän. Tästä johtuen saa asian arvo, asiassa kysymyksessä olevan intressin voimakkuus, suuren merkityksen ratkaistaessa, minkälaisissa tapauksissa hallintovirkamies saa ryhtyä asiassa toimimaan, minkälaisissa ei. Aikaisemmin käytettyihin esimerkkeihin sovellettuna merkitsee tässä esitetty sitä, että kansakoulun opettaja voi antaa koulutodistuksen omalle lapsel-

leen, koska asia on niin vähämerkityksinen, että se ei houkuttele virkamiestä poikkeamaan objektiivisen harkinnan tieltä, mutta että merkitykseltään paljon suuremman yliopistollisen tutkinnon suorittamista ei vastaavanlaisessa tapauksessa ole sallittava. Se käytäntö, että tuomarinjäävejä ei vähäisissä hallintoasioissa edes pyritä soveltamaan, selittäytyy täysin.[18]

Objektiviteettiperiaatteen soveltamisen merkitys ei kuitenkaan rajoitu vain siihen, että sen avulla voidaan selittää, miksi ei ole tarpeen ollenkaan kiinnittää huomiota esteellisyyskysymyksiin vähäisissä hallintoasioissa. Tämä periaate antaa muutenkin hyvää johtoa selviteltäessä kysymystä hallintovirkamiesten esteellisyydestä.

Asiassa on ensiksi kiinnitettävä huomiota erääseen eroavaisuuteen, joka on olemassa oikeudenkäymiskaaren mukaisen tuomarinjäävin ja objektiviteettiperiaatteesta johdettavan hallintovirkamiehen toimiesteen välillä. Tuomari, joka on esteellinen, ei ollenkaan saa ryhtyä asiaa käsittelemään. Tuomarin esteettömyys on prosessinedellytyksen luonteinen: jos asiassa tuominnut tuomari on ollut esteellinen ja tähän seikkaan ajoissa vedotaan, kumotaan tuomio mitättömänä.[19] Näin olisi asia periaatteessa myös hallinnon alalla, jos hallintovirkamiehen esteellisyys johdettaisiin oikeudenkäymiskaaresta. Jos sensijaan, kuten tässä esityksessä on tehty, asetutaan sille kannalle, että oikeudenkäymiskaaren esteellisyyssäännökset eivät ole ilman muuta hallinnon alalla sovellettavissa,

---

[18] Huomattakoon, että tekstissä kosketellut näkökohdat tulevat eräissä tapauksissa myös oikeudenkäytön alalla huomioonotettaviksi esteellisyyskysymykseen vaikuttavina. Vaikka tuomari, joka on esteellinen, estyy tämän vuoksi ottamasta osaa paitsi asian ratkaisemiseen yleensä myös muihin siinä esiintyviin prosessitoimiin, ei häntä ole meillä katsottu estyneeksi antamaan haastetta (*Wrede* I s. 117). Vrt. kuitenkin L. sisältävä säännöksiä tuomiokuntain hoidosta (7 p:ltä kesäk. 1935, as.kok. n:o 220), jonka 6 §:ssä on säädettynä, että notaari antaa haasteen kihlakunnantuomarin estyneenä ollessa.

Arvoarvostelu tulee tuomarinjäävejä sovellettaessa kysymykseen silloin, kun on ratkaistava, onko tuomarilla tai häneen läheisessä sukulaisuus- tai lankoussuhteessa olevalla henkilöllä asiassa odotettavana erinomaista hyötyä tai vahinkoa.

[19] *Wrede* I s. 299 ja 305.

vaan että kysymys, saako hallintovirkamies määrätyssä asiassa toimia vai ei, on ratkaistava objektiviteettiperiaatetta lähtökohtana pitäen, on asianlaita kokonaan toinen. Objektiviteettiperiaate asettaa hallintovirkamiehelle vaatimuksen olla antamatta subjektiivisten näkökohtien vaikuttaa toimintaansa, mutta se ei, kuten tuomarinjäävisäännökset, sisällä virkamieheen kohdistuvaa kieltoa ryhtyä toimimaan määrätynlaisissa tapauksissa. Hallintovirkamies voi siis pätevästi suorittaa esim. läheistä omaistaan koskevan hallintotoimen, oikeudenkäymiskaaren mukaisen jääviysperusteen olemassaolo ei tee hallintotointa mitättömäksi. Jääviyttä oikeudenkäymiskaaren tarkoittamassa mielessä ei, aikaisemmin mainittuja poikkeuksia lukuunottamatta, ollenkaan ole olemassa hallinnon alalla, vaikkakin myös tässä esityksessä on yleisen kielenkäytön mukaisesti puhuttu hallintovirkamiehen esteellisyydestä.

Hallintovirkamies voi, kuten sanottu, suorittaa hallintotoimen, joka koskee hänen oikeudenkäymiskaaren esteellisyyssäännösten mukaisessa jääviyssuhteessa olevaa henkilöä. Mutta jos hän tällöin rikkoo objektiviteettiperiaatetta vastaan, saattaa seurauksena olla, paitsi hänen rankaisemisensa, myös hallintotoimen tuleminen virheelliseksi ja sellaisena mitättömäksi tai kumottavissa olevaksi. Kun virkamiehelle itselleenkin on erittäin tärkeätä välttää tällaisia seurauksia, johdutaan käytännössä siihen, että virkamies karttaa ryhtymistä tärkeähköihin hallintotoimiin, jotka tavalla tai toisella koskevat häntä henkilökohtaisesti. Luonnollista on, että tällöin lähinnä tulevat kysymykseen sellaiset tapaukset, joissa tuomari oikeudenkäymiskaaren mukaan on jäävi. Mutta rajat eivät ole samat eivätkä näin täsmällisesti määrätyt.

Sanottaessa, että hallintovirkamies voi, välttääkseen objektiviteettiperiaatteen loukkaamista, vetäytyä käsittelemästä jotakin asiaa, on jouduttu koskettelemaan erästä käytännössä ilmenevää hallinnon ja oikeudenkäytön välistä eroavaisuutta, jolla on merkitystä tässä kirjoituksessa käsiteltyjen kysymysten kannalta.

Hallitusmuodon 13 §:ssä on säädettynä, että Suomen kansalaista

ei saa tuomita muussa oikeudessa kuin siinä, jonka alainen hän lain mukaan on. Tämän säännöksen on, paitsi muuta, katsottu sisältävän sen, että tuomioistuin ei saa kieltäytyä jakamasta kansalaiselle oikeutta, so. se ei saa aiheettomasti jättää hänen asiaansa tutkittavaksi ottamatta.[20] Ilmeisesti tarkoittaa HM 13 § ainakin ensisijaisesti eri tuomioistuimia in abstracto. Mutta HM 91 §:ään sisältyvistä tuomarien erottamattomuutta koskevista säännöksistä käy selvästi ilmi perustuslainsäätäjän tarkoituksena olleen antaa kansalaiselle oikeusturvaa myös sillä tavoin, että ylemmät viranomaiset eivät voi määrätyn asian käsittelyä varten muuttaa tuomioistuimen konkreettista kokoonpanoa. Kysymykseen, onko tuomarilla itsellään valtaa disponoida tuomioistuimen konkreettisesta kokoonpanosta vetäytymällä syrjään määrätyn asian käsittelemisestä, ei HM anna yhtä selvää vastausta. HM 13 §:n ja oikeudenkäymiskaaren esteellisyyssäännösten nojalla on kysymykseen mielestäni vastattava kieltävästi. Tuomari ei saa vetäytyä syrjään asiasta, jossa hän ei ole oikeudenkäymiskaaren mukaan esteellinen.[21] Jos hän taas on esteellinen, ei hän saa asiaa käsitellä. Hän tosin itse ratkaisee tai osallistuu päätöksen tekemiseen siitä, onko esteperuste olemassa vai ei, mutta tällöin ei ole kysymyksessä harkinnanvarainen toimi, vaan lain täsmällisten säännösten soveltaminen.

Toisin näyttää asianlaita ensi katsomalta olevan hallintovirkamieheen nähden. Tosin on virkamiehen hallintotoiminnassakin laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin noudatettava lakia (HM 92 §). Tähän sisältyy myös vaatimus laillisten muotojen noudattamisesta, joka taas sisältää sen, että jokaisen asian on vuorollaan tultava käsit-

---

[20] *Erich*, Suomen valtio-oikeus I, Helsinki 1924, s. 229.

[21] Se seikka, että tuomarilla monijäsenisessä tuomioistuimessa saattaa olla tosiasiallisia mahdollisuuksia käytännöllisiä järjestelyjä toimittamalla vapautua käsittelemästä määrättyä asiaa, ei järkytä tekstissä esitettyä kantaa. Periaatteellista eroa ei käsiteltävänä olevassa suhteessa voi olla monijäsenisen tuomioistuimen jäsenen ja esim. kihlakunnantuomarin välillä. Kihlakunnantuomarikin voi pyytämällä virkavapautta sairauden tms. syyn perusteella päästä siihen tosiasialliseen tulokseen, että hän vapautuu käsittelemästä määrättyä asiaa, mutta virkavapautta sillä perusteella, että hän jonkin subjektiivisen syyn vuoksi haluaisi vapautua käsittelemästä asiaa, jossa hän ei ole jäävi, hänelle ei voida myöntää.

telyn alaiseksi. Mutta kun oikeusjärjestys ei ole järjestänyt hallintovirkamiehen asemaa yhtä kiinteäksi kuin tuomarin, voi tällainen virkamies siirtämällä asian toiselle saman toimivallan omaavalle virkamiehelle, lykkäämällä asian ratkaisua kunnes toinen virkamies astuu hänen sijalleen, pyytämällä toisen virkamiehen määräämistä ko. asiaa käsittelemään tms. tavalla vapautua käsittelemästä asiaa, jossa objektiviteettiperiaate estää häntä toimimasta. Yleensä järjestetäänkin asiat käytännössä tällä tavoin.[22] Nämä ovat kuitenkin vain tosiasiallisia, käytännöllisiä järjestelyjä. Kysymys siitä, onko hallintovirkamies ehkä joissakin tapauksissa oikeudellisesti velvoitettu — kuten tuomari ollessaan esteellinen — vetäytymään pois asiaa käsittelemästä, vai onko hän vain oikeutettu näin menettelemään, muodostaa osan laajemmasta kysymyskompleksista, joka ei voi tulla tässä kokonaisuudessaan selviteltäväksi, vaan johon nähden on rajoituttava vain eräisiin ylimalkaisiin huomautuksiin.

Kysymyksen ensimmäiseen osaan onkin edellä oikeastaan jo osaksi annettu vastaus: jääviysperusteita on sovellettava hallintovirkamiehiin siinä laajuudessa kuin erityissäännöksistä johtuu. Mutta yleissäännöksiä hallintovirkamiesten esteellisyydestä ei ole. Sensijaan voidaan eräistä muista kuin jääviyssäännöstöön sisältyvistä säännöksistä johtaa sääntöjä, jotka osoittavat, että hallintovirkamies joissakin tapauksissa saattaa olla velvollinen pidättäytymään käsittelemästä määrättyä asiaa. *Ståhlberg* lausuu, selittäessään mitä virkamiehen nuhteettomaan käytökseen kuuluu, että myöskin sellainen julkiseen virkaan soveltumaton käytös virassa tai sen ulkopuolella, joka ei ole suorastaan rikoslain alainen, saattaa olla vastoin virkamiehen velvollisuuksia ja aiheuttaa kurinpitotoimenpiteitä.[23] Tämän periaatteen positiivisoikeudellisena ilmauksena on v:n 1926 nimittämiskirjalain 6 §:n säännös, jonka mukaan valtakirjalla muuhun kuin tuomarinvirkaan nimitetty viran haltija voidaan kurinpitomenettelyä noudattaen panna viralta, kun hän toiminnallaan tai käyttäyty-

[22] Vrt. *Munktell* s. 47.
[23] *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus s. 166.

misellään virassa tai sen ulkopuolella on osoittanut, että hän ei ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran haltijana edellyttää. Tällaista »sopimatonta käyttäytymistä virassa» saattaa olla esim. se, jos virkamies ryhtyy käsittelemään asiaa, joka koskee häntä itseään tai hänen läheistä omaistaan tai josta voi olla hänelle huomattavaa hyötyä tai vahinkoa. Virkamiehen ryhtyminen tällaiseen asiaan järkyttää yleisön luottamusta hallintokoneiston toiminnan puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen. Tämän vuoksi lainsäädäntö ei salli virkamiehen ryhtyvän käsittelemään tällaisia asioita.

Missä tapauksissa virkamies näistä syistä on oikeudellisesti velvoitettu pidättäytymään hallintoasiaa käsittelemästä, ei ole yleisillä säännöillä täsmällisesti määrättävissä, vaan kysymys on ratkaistava tapaus tapaukselta kuten yleensäkin kysymys siitä, minkälainen menettely on nimittämiskirjalain 6 §:n tarkoittamaa sopimatonta käyttäytymistä virassa. Kuitenkin voitaneen asettaa se yleisluonteinen sääntö, että tuomarinjäävisäännökset osoittavat ne äärimmäiset rajat, joihin asti tässä suhteessa voidaan mennä. Toisin sanoen: hallintovirkamiehen ryhtyminen asiaan, jossa hän tuomarinjäävisäännöstenkään mukaan ei olisi esteellinen, ei voi olla »sopimatonta käyttäytymistä» ja senvuoksi kiellettyä. Vuoden 1752 kirjeellä ei sensijaan tässä ole mitään välitöntä oikeudellista merkitystä. Se vain — luettelemalla tärkeimmät jääviysperusteet — osoittaa, missä tapauksissa hallintovirkamiehen on syytä erityisen tarkasti harkita, voiko hän ryhtyä asiassa toimimaan vai ei. Tässä harkinnassa taas on, kuten edellä on koetettu osoittaa, keskeinen merkitys sillä kysymyksellä, onko asia niin merkityksellinen, että ulkopuoliset joutuvat epäilemään virkamiehen puolueettomuutta ja objektiivisuutta. — Sillä seikalla, onko kysymyksessä sidotun vai vapaan hallintotoiminnan alaan kuuluva toimi, ei näytä olevan sellaista merkitystä, että »esteellisyys» saattaisi tulla kysymykseen vain toiseen tai toiseen ryhmään kuuluvissa asioissa. Ei voida asettaa sellaista ensi katsomalta hyväksyttävältä näyttävää sääntöä, että jääviyssäännöksiä olisi edelläesitetyin varauksin sovellettava vain vapaaharkintaisen,

mutta ei sidotun hallintotoiminnan alalla. Rinnastus oikeudenkäyttömenettelyyn ei tue tätä sääntöä. Päinvastoin juuri sidottu eikä vapaaharkintainen hallintotoiminta on lähinnä oikeudenkäyttöön verrattavissa. Sidotussakin hallintotoiminnassa — esim. veron määräämisessä — saattaa olla tilaisuutta puolueelliseen menettelyyn.

Viimeksi esitetty sisältää lyhyesti sanottuna sen, että hallintovirkamies on velvollinen pidättäytymään asian käsittelemisestä, jos hän on itse asiaan tai asianosaisiin jonkin tuomarinjäävisäännöksen tarkoittamassa suhteessa ja jos hänen objektiivisuutensa voidaan ajatella tämän vuoksi järkkyvän. Se kysymys, onko virkamiehellä ehkä tämän ohessa joissakin tapauksissa oikeus oman harkintansa perusteella vetäytyä syrjään asian käsittelystä, on tässä sivuutettava yksityiskohtaiseen käsittelyyn ryhtymättä. Huomautettakoon vain lyhyesti, että tuomareihin nähden ei tällaisia excusatioperusteita Suomen oikeuden mukaan ole. Asiasta ei myöskään ole annettu hallintovirkamiehiä yleensä koskevia yleissäännöksiä. Kun ei erityisiä perusteita, joiden vuoksi hallintovirkamiehet olisi kysymyksessä olevassa suhteessa asetettava toiseen asemaan kuin tuomarit, näytä voitavan esittää, päädytään ylläolevaan kysymykseen, yleisessä muodossa esitettynä, vastaamaan kieltävästi.

Samoinkuin tuomari itse ratkaisee kysymyksen omasta jäävillisyydestään, samoin harkitsee hallintovirkamies ensikädessä itse, estääkö objektiviteettiperiaate häntä asiassa toimimasta. Tässä suhteessa hallintovirkamies on verrattavissa tuomariin. Sensijaan on, kuten edellä jo on mainittu, jyrkkä ero havaittavissa siinä, että tuomarin jäävittömyys on prosessinedellytyksen luonteinen, mutta hallintovirkamieheen nähden ei asianlaita ole näin. Vaikka hallintovirkamies on asianomaiseen tai itse asiaan sellaisessa suhteessa, joka oikeudenkäymiskaaren mukaan perustaisi tuomarinjäävin, ei tämä ole muodollisena esteenä siihen, että hän ryhtyy asiassa toimimaan. Suoritettu toimi ei liioin ole virheellinen senvuoksi, että sen on suorittanut tuomarinjäävisäännösten mukaisesti esteellinen henkilö. Virheelliseksi hallintotoimi muodostuu vasta jos siinä on tapahtunut

poikkeaminen objektiviteettiperiaatteesta. — Kokonaan toinen asia on sitten se, että virkamies ryhtymällä toimeen, joka koskee häntä itseään tai hänelle läheistä henkilöä, saattaa tehdä itsensä syypääksi sopimattomaan menettelyyn viranhoidossa ja tämän vuoksi joutua niiden haitallisten seuraamusten alaisiksi, joita tällaisesta menettelystä voi olla. Mutta, kuten sanottu, hänen suorittamansa hallintotoimen pätevyyteen ei tämä välittömästi vaikuta. Koetan valaista tätä esimerkillä. Jos virkamies nimittää valtion virkoihin tai toimiin läheisiä sukulaisiaan, ei nimittäjän ja nimitetyn sukulaisuussuhde sellaisenaan tee nimityspäätöstä virheelliseksi. Mutta sanotunlaista menettelyä voidaan pitää virkamiehen virka-asemaan soveltumattomana käyttäytymisenä, sillä se saattaa järkyttää sitä luottamusta, jota virkamiehen on nautittava voidakseen virkaansa hyvin hoitaa. Tämän vuoksi saattaa seurauksena olla mm. nimityksiä suorittaneen virkamiehen vapauttaminen virastaan, mikäli hän kuuluu vapautettavissa oleviin virkamiehiin. Vapauttamisen aiheeksi riittää se, että virkamies on nimittänyt toimeen läheisen omaisensa, eikä ole tarpeen lisäksi osoittaa, että nimittäjä on poikennut objektiivisen harkinnan tieltä. Luonnollista on tällöin toiselta puolen se, että vapauttaminen ei merkitse nimittämispäätösten leimaamista lainvastaisessa järjestyksessä syntyneiksi ja sen vuoksi virheellisiksi. Vasta silloin, jos voidaan osoittaa nimittävän virkamiehen rikkoneen objektiviteettiperiaatetta vastaan eli siis sukulaistaan suosien syrjäyttäneen tarjokkaan, joka olisi objektiivisesti katsoen ollut asetettava etusijalle, hallintotoimi on virheellinen.

Otan sitten esitetyn järjestelmän tarkasteltavaksi hallinto- ja oikeuskäytännön valossa esittäen samalla eräitä täydentäviä huomautuksia.

Ruotsin oikeutta silmälläpitäen on huomautettu, että muodollisia päätöksiä jääviyskysymyksissä varsin harvoin tehdään hallinnon alalla johtuen siitä, että virkamiehellä useimmiten on mahdollisuus, ilman että esteellisyyttä nimenomaisella päätöksellä todetaan, vetäy-

tyä pois käsittelemästä asiaa, jossa hän pitää itseään jäävillisenä.[24] Samaa voidaan sanoa myös Suomen oikeudesta. Hallintokäytäntöön nojauduttaessa onkin konkreettisia tapauksia esittämättä osaksi tyydyttävä vain ylimalkaisiin viittauksiin, kuten esim. siihen, että vähäisissä hallintoasioissa ei esteellisyyskysymyksiin ollenkaan kiinnitetä huomiota. Mutta eräitä yleisiä huomioita voidaan ylempien tuomioistuinten päätöksien pohjalla kuitenkin tehdä, ja niinikään voidaan esittää niiden oikeudenkäytöstä eräitä ratkaisuja, joissa tässä kirjoituksessa kosketellut kysymykset ovat olleet harkinnan alaisina.

Ensiksi voidaan hallintokäytäntöä tarkasteltaessa tehdä se havainto, että viranomaiskoneiston sisäisiä virka-asioita koskevia esteellisyyskysymyksiä ei tule ylimpien oikeusasteitten ratkaistavaksi. Se, että jääviyskysymykset tämänlaatuisissa asioissa yleensä eivät tule aktuelleiksi, käykin hyvin ymmärrettäväksi, kun muistetaan, että objektiviteettiperiaate erityisesti suojaa yksityistä henkilöä julkista yhdyskuntaa vastaan. Sisäisissä virka-asioissa, joissa ei ole mitään suojan tarpeessa olevaa erityistä intressiä, ei ole tarpeen pyrkiä analogisesti soveltamaan oikeudenkäymiskaaren tuomarinjäävisäännöksiä. Esim. kysymykseen, onko virkamies esteellinen asiassa, jossa hän itse aikaisemmin on saamansa erityistehtävän perusteella »asiantuntijana» valmistanut mietinnön tai ehdotuksen, on vastattava kieltävästi: hallintovirkamies ei yleensä ole esteellinen sillä perusteella, että hän on asian aikaisemmassa vaiheessa osallistunut sen käsittelemiseen. Mutta tällaisessakin asiassa on virkamiehen tietenkin pidättäydyttävä asian käsittelemisestä, jos hänellä on oman ehdotuksensa toteuttamisesta niin voimakasta intressiä, että se voi järkyttää hänen objektiivisuuttaan.

Eräässä tapauksessa on kysymys hallintovirkamiehen esteellisyydestä tullut esille KKO:ssa. Tapaus oli seuraavanlainen. Virallisen syyttäjän syytteestä K:n RO päät. 31. 10. 1934 lausui selvitetyksi, että sanotun kaupungin kansakoulun johtokunnan valittua E. K:n vaimon avoinna olleeseen opettajanvirkaan E. K. oli 7. 6. 1933 kaupungin

[24] *Munktell s.* 47.

kansakouluntarkastajan virkansa puolesta vahvistanut tämän vaalin, vaikka hän OK 13: 1:n säännöksiin nähden oli ollut siihen esteellinen. Sen vuoksi RO tuomitsi E. K:n saamaan RL 40: 21:n nojalla varoituksen huolimattomuudesta tehdystä virkavirheestä. E. K. haki muutosta ensin tuloksetta HO:ssa ja sitten KKO:ssa, joka päät. 13. 9. 1935 äänestyksen jälkeen tosin katsoi, ettei E. K:n olisi tullut ryhtyä tarkastajana vahvistamaan vaimonsa vaalia opettajanvirkaan, mutta ettei hänen menettelynsä kuitenkaan ollut sen laatuinen, että hänet oli siitä tuomittava rangaistukseen, minkä vuoksi KKO, kumoten RO:n ja HO:n päätökset, vapautti E. K:n rangaistuksesta (KKO Sel. 43/1935). — Kuten näkyy ei KKO ole tahtonut omaksua tai ainakaan äärimmäisiin johtopäätöksiin saakka seurata sitä käsitystä, että tuomarinjäävisäännöksiä olisi sovellettava myös hallintovirkamiehiin. Päätös soveltuu hyvin tässä kirjoituksessa esitettyyn järjestelmään.

Varsinaisia virkamiehiä, so. palkkavirkamiehiä koskevat esteellisyyskysymykset ovat ylimpien tuomioistuinten oikeudenkäytössä harvinaisia. Sensijaan on itsehallintoyhdyskuntien kunniavirkamiesten jääviydestä usein ollut kysymys KHO:ssa. Erittäinkin on kysymys kunnallisen edustuselimen, kunnanvaltuuston puheenjohtajan ja jäsenen esteellisyydestä monesti tullut esille. Valtuuston jäsenen esteellisyydestä on KHO antanut lausunnon mm. seuraavissa tapauksissa: KHO 1923 I 84, 1926 II 2103 ja 1938 II 1583 (osuuskunnan ja säästöpankin hallituksen jäseniä sekä kylätien osakkaita ei pidetty esteellisinä ottamaan osaa yhtymäänsä koskevain asiain käsittelyyn valtuustossa). Tapauksia, joissa valtuuston jäsen olisi julistettu esteelliseksi, en ole havainnut käytettävissäni olleissa korkeimman hallinto-oikeuden päätöskokoelmissa. Sensijaan on kyllä tapauksia, joissa valtuuston päätös on kumottu valtuuston puheenjohtajan esteellisyyden vuoksi.[25] KHO näyttää seuranneen sellaista

[25] M:n kunnan kunnanvaltuusto oli 8. 7. 1935 päättänyt myydä M:n työväenyhdistys r.y:lle erään tonttialueen. Valituksen johdosta maaherra kumosi ja poisti valtuuston päätöksen. KHO katsoi asiassa käyneen selville, että E. S. käsiteltäessä

linjaa, että esteellisyyssäännöksiä on sovellettava valtuuston puheenjohtajaan, mutta ei jäseniin.[26] Perusteluissa viitataan maalaiskuntain kunnallislain 19 ja 25 §:ään. Ensiksimainitussa pykälässä säädetään, miten on meneteltävä, jos »jäävi tai muu syy» estää puheenjohtajaa kutsumasta valtuustoa koolle. Jälkimmäinen lainkohta koskee valtuuston puheenjohtajan tehtäviä ja asemaa yleensä. Siinä ei ole mainintaa jääviydestä.

Tässä kirjoituksessa esitetyn järjestelmän mukaisesti voivat tuomarien esteellisyyttä koskevat säännökset vain nimenomaisen erityissäännöksen perusteella tulla sovellettaviksi hallintovirkamiehiin. Sen seikan perusteelliseen tutkimiseen, onko MLK 19 §:n säännöksellä todella tarkoitettu saattaa tuomarinjäävit sovellettaviksi valtuuston puheenjohtajaan, ei tässä ole tilaisuutta. Säännöksen paikka MLK:ssa viittaa siihen, että näin ei olisi asian laita, vaan että säännös oli lähinnä työjärjestyssäännöksen luonteinen. Jos asian laita on näin, on sekä puheenjohtajan että jäsenten oikeus osallistua asian käsittelyyn määrättävä samojen sääntöjen mukaisesti, vaikka tulos sitten voikin muodostua toiseksi puheenjohtajan kuin valtuutetun osalta. On nim. otettava huomioon, että puheenjohtaja saattaa vaikuttaa asiaan muillakin tavoin kuin äänestyksessä antamallaan äänellä, ja että senvuoksi oikeusturvallisuus- ja objektiviteettiperiaatteiden soveltaminen saattaa vaatia hänen vetäytymis-

---

ja ratkaistaessa po. asiaa valtuuston kokouksessa oli toiminut kunnanvaltuuston puheenjohtajana, vaikka hän M:n työväenyhdistys r.y:n johtokunnan puheenjohtajana oli maalaiskuntain kunnallislain 19 ja 25 §:n säännösten johdosta ollut esteellinen sanotussa puheenjohtajan ominaisuudessa ottamaan osaa asian käsittelyyn ja ratkaisuun, minkä vuoksi ja kun valtuuston päätöksen niin ollen oli katsottava syntyneen laista poikkeavassa järjestyksessä, KHO jätti asian sen lopputuloksen varaan, johon maaherra oli päätöksessään johtunut. (KHO 1937 II 3219.)

[26] Erityisen selvästi on tämä eroittelu tullut esille eräässä v. 1934 annetussa päätöksessä. Ko. tapauksessa olivat valtuuston puheenjohtaja ja eräät jäsenet hallituksen jäseniä osakeyhtiössä, jonka ottamista kunnan huostaan varoineen ja velkoineen valtuuston päätös tarkoitti. KHO katsoi päätöksen syntyneen lainvastaisessa järjestyksessä, kun valtuuston puheenjohtaja oli toiminut puheenjohtajana sellaisessa asiassa, jonka käsittelyyn hän oli esteellinen ottamaan osaa. (KHO 1934 I 13.)

tään syrjään asian käsittelystä sellaisissakin tapauksissa, joissa jäsenen voidaan sallia siihen osallistuvan.[27]

[27] Kysymystä valtuuston puheenjohtajan ja jäsenen esteellisyydestä on *Ståhlberg* selvitellyt teoksessaan »Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta», missä myös aikaisempi oikeuskäytäntö on selostettu, s. 168 ja 178. Hänen omaksumansa kannan mukaan ei laillista esteellisyyttä valtuustossa ole muilla kuin puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla, joiden jäävinä on pidettävä ainakin ne tuomarinjäävit, jotka on säädetty ulosottomiehellekin (UL 1: 9). Valtuuston jäsen ei ole jäävillinen edes itseään koskevassa asiassa, mutta soveliaisuuden on katsottava vaativan, että hän vapaaehtoisesti pidättäytyy asian käsittelystä sellaisissa tapauksissa, joissa häntä jääviyssääntöjen mukaisesti olisi pidettävä esteellisenä.

Arvo Sipilä

Vapaaehtoinen työntekijän tapaturmavakuutus

Näkökohtia

Vapaaehtoisella työntekijän tapaturmavakuutuksella voidaan ajatella tarkoitettavan kaikkea sellaista työntekijän vakuuttamista tapaturman varalta, johon vakuutuksenottajalla ei ole velvollisuutta. Tällaisessa merkityksessä tuota käsitettä meillä kuitenkaan ei käytetä; ammattipiireissä sillä, voi sanoa poikkeuksetta, tarkoitetaan sellaista vapaaehtoista vakuutusta, jota koskevat säännökset sisältyvät 12. 4. 1935 annetun työntekijäin tapaturmavakuutuslain (TTapL) 56 §:ään. Tämän lainkohdan mukaan »Työnantajalla on oikeus saada vakuutetuksi itsensä sekä ne perheensä jäsenet ynnä muut hänen työssään olevat henkilöt, joita ei tämän lain mukaan ole pakollisesti vakuutettava, ja siten turvata itselleen ja mainituille henkilöille oikeus ruumiillisessa työssä sattuneen tapaturman johdosta tämän lain mukaan myönnettäviin etuihin».

Vapaaehtoinen vakuutus, jonka oikeudellista luonnetta seuraavassa käsitellään, sisällytettiin tapaturmavakuutussäännöstöön 17. 7. 1925 annetulla työväen tapaturmavakuutuslailla (45 §). Tapaturmakorvauslainsäädäntöön liittyvästä vapaaehtoisesta vakuutuksesta voidaan tätä aikaisemmalta ajalta puhua vain sikäli, kuin edellytetään ensimmäisen tämän alan lakimme, työnantajan vastuunalaisuudesta työntekijää kohtaavasta ruumiinvammasta 5. 12. 1895 annetun lain mukaisen työnantajan henkilökohtaisen vastuun tulleen

vakuutuksella katetuksi ohimenevän vamman korvaamista koskevassa tapauksessa, jonka varalta vakuutuksen ottamiseen ei ollut velvollisuutta.[1] Tällaista vastuuvakuutusluonnetta TTapL:n mukaisella vapaaehtoisella vakuutuksella ei ole, vaan se on selvästi kolmannen miehen etuuden vakuuttamista, mikäli siinä ei ole kysymys omasta henkilökohtaisesta tapaturmavakuutuksesta.

TTapL:n mukainen vapaaehtoinen vakuutus on yleensä käytännössä vain niissä tapauksissa, joissa työnantajalla on pakollisen vakuutuksen alaisia työntekijöitä, mutta lain mukaan on sallittua, että sekin, jolla on työssään vain pakollisen vakuutuksen ulkopuolelle jääviä työntekijöitä, ottaa heille — tai itselleen tai perheenjäsenelleen — vapaaehtoisen tapaturmavakuutuksen. Tämän vakuutuksen oikeudellisen laadun korostamiseksi on huomattava, että vakuutuksen ottaminen ja voimassa olo täten kokonaan on vapaan harkinnan ja siis yksityisoikeudellisen perusteen varassa. Tämä peruste ei muutu siitä, että vakuutusmäärästä, kuten seuraavassa tarkemmin mainitaan, on voimassa rajoittavia säännöksiä, joiden tarkoituksena on näiden vakuutusten ja niihin perustuvien korvausten järjestäminen samanlaiseksi kuin pakollisessa vakuutuksessa. Tältä kohdin ovat ratkaisevina käytännölliset näkökohdat.

Tämä vapaaehtoisen vakuutuksen luonne ja sen asema työnantajan omia intressejä tyydyttävänä vakuutuksena on otettava huomioon mm. silloin, kun jokin vakuutetun oikeus riippuu siitä, että hänellä ei ole oikeutta korvaukseen työntekijäin tapaturmavakuutuksen perusteella. Niinpä kysymys vapaaehtoisen tapaturmavakuu-

[1] Vuoden 1895 lain mukaan työnantajan oli otettava vakuutus vain sellaisten tapaturmien varalta, joista oli seurauksena työntekijän työkyvyn pysyvä menettäminen tai vähentyminen taikka kuolema. Niin kauan kuin tällainen vakuutus oli voimassa, työnantaja oli vapaa vastuunalaisuudestaan ja työntekijän oli korvausvaatimuksineen käännyttävä suoraan vakuutuksenantajan puoleen. — Laivanisännän vastuunalaisuudesta merimiestä palveluksessaan kohtaavasta ruumiinvammasta 23. 1. 1902 annetun lain mukaan laivanisännän vastuu koski ainoastaan »tapaturmia, joista on seurauksena työkyvyn ainaiseksi menettäminen tai vähentyminen (invaliditeetti) tai siihen verrattava tauti, taikka vahingoittuneen kuolema», ja tämä vastuu oli vakuutuksella katettava. Vuoden 1917 tapaturmavakuutuslainsäädäntö, jossa vakuutusvelvollisuus ulotettiin ohimeneviäkin vammoja koskevaksi, ei myöskään jättänyt sijaa vapaaehtoiselle vakuutukselle.

tuksen merkityksestä joutuu ratkaistavaksi sovellettaessa sodasta aiheutuneen ruumiinvamman johdosta suoritettavasta korvauksesta 21. 3. 1940 annettua lakia (SVammaL), jonka mukaan valtion varoista annetaan korvaus Suomen kansalaiselle ja hänen omaisilleen, paitsi »jos vahingoittuneella tai hänen omaisillaan on oikeus muun lain nojalla saada vamman johdosta korvausta valtionvaroista tai työntekijäin tapaturmavakuutuksen perusteella vakuutuslaitokselta» (1 §). Työnantaja, joka ottaa itselleen vapaaehtoisen tapaturmavakuutuksen, ei ole työntekijä eikä hänen vakuutuksensakaan siis ole työntekijäin tapaturmavakuutusta.[2] Sama on sanottava henkilöstä, joka on työssä perheoikeudellisen perusteen nojalla; hänkään ei ole työoikeudellisen oikeussuhteen osapuoli eikä siis myöskään työntekijä siinä merkityksessä, jota tällä termillä tarkoitetaan. Kun työnantajan ja hänen perheenjäsenensä osalta mainitulla perusteella näyttäisi olevan pääteltävissä, että SVammaL:n edellä mainittu säännös ei koske heitä, herää kysymys, onko vapaaehtoisesti vakuutettu työntekijä pelkästään sen nojalla, että hän on työntekijä, tässä kohden toisessa asemassa. Siitä esitettäköön seuraavat näkökohdat.

Pakolliselle työntekijäin tapaturmavakuutukselle on tunnusmerkillistä mm. se, että se tarkoittaa vain syntyneen vahingon korvaamista, kuten sairaanhoidon antamista luontoisetuna ja päivärahan ja elinkoron maksamista sen mukaan, mitä työntekijä tosiasiallisesti on ansainnut. TTapL:n mukainen vapaaehtoinen vakuutus taasen on ns. summavakuutusta, jonka mukaan korvaus suoritetaan sovitun vakuutusmäärän perusteella.[3] Tämä käy selville itse laista, jossa 56 §:n toisessa lauseessa mainitaan, että »Vakuutusta haettaessa on ilmoitettava, mikä määrä tapaturmakorvausta vahvistettaessa on

[2] On huomattava, että laissa puhutaan työntekijäin tapaturmavakuutuksesta eikä työntekijäin tapaturmavakuutuslain mukaisesta tai mukaan otetusta vakuutuksesta. Kysymyksestä tarkemmin *Arvo Sipilä*, Oikeus korvaukseen sodasta aiheutuneen ruumiinvamman johdosta suoritettavasta korvauksesta annetun lain mukaan, Työväenvakuutus—Arbetareförsäkring, 1944, n:o 5—6.

[3] Vapaaehtoinen vakuutus kohdistuu nimettyyn työntekijään, joka on vakuutettu tietystä määrästä. Tietty pakollinen vakuutus taasen koskee kaikkia yrityksen työntekijöitä, jollei yrityksen määrättyä osaa varten ole otettu eri vakuutusta. Se on niin sanoakseni kollektiivinen vapaaehtoisen vakuutuksen ollessa henkilökohtainen.

pidettävä vakuutetun vuosityöansiona, jolloin on otettava huomioon — — säännökset ylimmästä ja alimmasta palkkaluokasta». Mainituissa rajoissa korvauksen laskuperusteena olevaksi vakuutussummaksi siis saadaan ilmoittaa vaikka huomattavasti pienempikin määrä kuin se, joka edustaa työntekijäin todellisia vuosityöansioita. Tällaisesta summavakuutuksesta taasen on yleisenä normina,[4] että sen perusteella vakuutuksensaajalle suoritettava korvaus on hänelle tuleva hänen muulla perusteella saamistansa korvauksista riippumatta ja niiden lisäksi. Se, että SVammaL:ssa on säädetty valtion varoista suoritettavan korvauksen tulevan kysymykseen vain, mikäli asianomaisella ei ole oikeutta korvaukseen työntekijäin tapaturmavakuutuksen nojalla, tuskin riittää sellaisen kannanoton perusteluksi, jonka mukaan oikeus yksityisenkin summatapaturmavakuutuksen nojalla saatavaan korvaukseen aiheuttaisi saman oikeusvaikutuksen. On kuitenkin myönnettävä, että tällaisenkin käsityksen puolesta on esitettävissä huomioon otettavia näkökohtia. Voidaan korostaa sitä, että SVammaL:n mukainen korvaus on toissijainen, joten muut korvauslähteet olisi käytettävä ensin, että laissa voidaan työntekijäin tapaturmavakuutuksella tarkoittaa kaikkea TTapL:n mukaan otettua vakuutusta, yksityinen omakohtainen vakuutus mukaan luettuna, semminkin kun tuo vakuutus on määränsä puolesta rajoitettu pakollisen vakuutuksen puitteisiin ja sikäli niin sanoakseni varsinaisen sosiaalivakuutuksen tasolle, ja että muu kuin TTapL:n mukainen vapaaehtoinen tapaturmavakuutus ei turvaa vakuutetun etuutta sodasta aiheutuneen tapaturman varalta, joten ei olisi pidettävä tarkoituksenmukaisena, että tällaisesta syystä sattuneen kuolemantapauksen tai saadun vamman johdosta suoritetaan korvausta kahdella eri perusteella. Toisaalta taasen voidaan kysyä, miksi SVammaL:n kysymyksessä olevaa säännöstä olisi tulkittava laajentavasti, ja miksi yksityisoikeudelliseen perusteeseen nojautuva summatapaturmavakuutus olisi eri asemassa kuin muu summavakuutus, esim. henkivakuutus, jonka nojalla vakuutuksenantaja niin ikään on vastuussa sodan aiheuttamasta

[4] Ks. vakuutussopimuslain 25 §.

vakuutustapahtumasta. Jos SVammaL:n mukaisen korvauksen toissijaisuuden korottamisesta määrääväksi tulkintaohjeeksi katsotaan seuraavan, että työntekijäin tapaturmavakuutuksen käsitettä voidaan tulkita laajentavasti ja että voidaan poiketa summavakuutusta koskevista yleisistä periaatteista, olisi kaiketi myös harkittava, onko laajentava tulkinta paikallaan siltäkin osalta, kuin SVmmaL:ssa on kysymys lain mukaan valtion varoista saatavasta korvauksesta, ja onko ehkä esim. kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke katsottava valtion varoista saaduksi, kun se suoritetaan julkisen laitoksen, joskaan ei juuri valtion, varoista. Paremmalla syyllä näyttäisi olevan lähdettävä siitä, että SVammaL:n mukaisen korvauksen toissijaisuus rajoittuu siihen, mikä käy selville laista sellaisena, joksi se on kirjoitettu, ja että tämän lain mukainen korvaus olisi suoritettava aina, kun siihen ei ole selvää estettä. Tällaisena esteenä on työntekijän se oikeus korvaukseen, joka syntyy e lege ja jonka maksamista j u l k i s o i k e u d e l l i n e n työntekijäin tapaturmavakuutus tarkoittaa.

Vapaaehtoisen tapaturmavakuutuksen luonteeseen liittyy myös kysymys otetun vakuutuksen tarjoaman edunsuojan laajuudesta. Siitä on alusta alkaen ollut voimassa, että vapaaehtoisen vakuutuksen nojalla voi joutua maksettavaksi korvaus vain sellaisen tapaturman johdosta, joka on sattunut ruumiillisessa työssä. Tällaista rajoitusta on pidettävä epäonnistuneena. Eräs tärkeä käytännöllinen päämäärä, vakuutussuojan vapaaehtoinen hankkiminen sellaisille työntekijöille, jotka eivät sisälly pakolliseen tapaturmavakuutukseen, jää tämän rajoituksen takia suureksi osaksi saavuttamatta, koska vapaaehtoisen vakuutuksen tarpeessa olevat työntekijät hyvin usein kuuluvat ns. henkisen työn tekijöihin.[5]

[5] Ajateltakoon esim. aluksen päällystöön kuuluvaa henkilöä, joka viime vuonna tapahtuneeseen lain muuttamiseen asti kuului pakolliseen vakuutukseen sikäli, kuin hänen vuosipalkkansa oli enintään 48.000 mk. Rahan arvon alentumiseen liittyvä palkan markkamääräinen lisääntyminen oli aiheuttanut useimpien tällaisten henkilöiden joutumisen pakollisen vakuutuksen ulkopuolelle. Heillä ollutta edunsuojaa ei ole ollut mahdollista ylläpitää TTapL:n 56 §:n mukaisen vakuutuksen ottamisella, koska tämä vakuutus, kuten sanottu, koskee vain ruumiillisessa työssä sattuvia tapaturmia.

Vapaaehtoisen vakuutuksen mainitulla tavalla rajoittaminen on sitäkin vähemmän asiallista, kun pakollisessa vakuutuksessa ei ole vastaavaa rajoitusta. Mitään vakuutusten hoitoa koskevaa käytännöllistäkään syytä ei täten voitane esittää rajoituksen perusteeksi. Päin vastoin on todettavissa, että vahinkojen järjestely rajoituksen johdosta suuresti vaikeutuu. Ajateltakoon tässä kohden työssä sattuneen tapaturman määritelmää (TTapL 6 §), jonka mukaan tällaisen tapaturman aiheuttamaksi katsotaan vamma, jonka työntekijä on saanut 1) työssään tai 2) työstä johtuvissa olosuhteissa: a) työpaikalla tai työpaikkaan kuuluvalla alueella, b) matkalla asunnostaan työpaikalle tai päinvastoin, tai c) ollessaan työnantajan asioilla tahi 3) yrittäessään varjella tai pelastaa työnantajansa omaisuutta tahi, työtoimintansa yhteydessä, ihmishenkeä. On ilmeistä, että tuottaa vaikeuksia ratkaista, onko joku, jonka työ luonteeltaan ei ole ruumiillista työtä, mutta joka toisinaan tekee sitäkin, saava korvausta sen nojalla, että hän tapaturman sattuessa oli ruumiillisessa työssä. Oliko hän mennessään asunnosta työhönsä ehkä perille tultuaan ryhtyvä ruumiilliseen työhön? Mitä tarkoitetaan, kun vakuutus koskee vain ruumiillisessa työssä sattuvaa tapaturmaa, sillä, että työntekijä työstä johtuvissa olosuhteissa on ollut työpaikkaan kuuluvalla alueella? Jne. Syntyy, tekisi mieli sanoa, lukemattomia tulkintakysymyksiä, koska vapaaehtoisen vakuutuksen osalta joutuu ratkaistavaksi tuo pakollisessa vakuutuksessa kokonaan syrjään jäävä kysymys, onko t a p a t u r m a sattunut työntekijäin ollessa ruumiillisessa työssä. Pakollisen vakuutuksen osalta harkitaan, onko jossakin tapauksessa kysymys sen alaisesta työntekijästä, mutta kun tämä kysymys kerran on myönteisesti ratkaistu, korvausasiaan ei enää vaikuta mitään se, onko työntekijä tapaturman sattuessa ollut ruumiillisessa työssä vai ei; ja tämä koskee kaikkia pakollisen vakuutuksen alaisia työntekijöitä, olivat he sitten ruumiillisen työn tekijöitä tai muita työoikeudellisessa työsuhteessa olevia henkilöitä.

Näitä vaikeuksia ei ole mainittavasti esiintynyt oikeuskäytännössä. Korkeimman oikeuden lukuisten ennakkopäätösten joukossa huomatakseni on vain jokunen, joka koskee kysymystä, onko vapaa-

ehtoisesti vakuutettua henkilöä kohdannut tapaturma sattunut hänen ollessaan ruumiillisessa työssä. Tästä näyttäisi olevan pääteltävissä, että vakuutusyhtiöt yleensä [6] ovat myöntäneet korvauksen työssä sattuneen tapaturman aiheuttaman vamman johdosta, so. tapaturman satuttua lain 6 §:ssä määritellyissä olosuhteissa, ja että vakuutusneuvosto, milloin asia on ollut alistettava sen ratkaistavaksi työkyvyttömysasteen määräämistä varten, on korvauskysymystä muulta osalta tutkimatta vahvistanut korvauksen määrän niissäkin tapauksissa, joissa vakuutetulla ei olisi ollut TTapL:n mukaista oikeutta korvauksen saamiseen. Täten voidaan edellyttää syntyneen lain voiman saaneita päätöksiä, joilla korvausta on määrätty suoritettavaksi silloinkin, kun korvauksen maksamisen perusteena eivät ole TTapL:n säännökset vapaaehtoisesta vakuutuksesta, vaan yksinkertaisesti se, että vakuutusyhtiö, annettuaan vapaaehtoisen tapaturmavakuutuksen, on ollut valmis suorittamaan korvauksen työssä sattuneesta tapaturmasta. Korvauksen vahvistamisen sijasta vakuutusneuvoston tällaisissa tapauksissa olisi ollut todettava, että korvaus, johon vakuutetulla ei ole TTapL:n mukaiseen vakuutukseen perustuvaa oikeutta, mutta jonka vakuutusyhtiö tästä riippumatta on valmis maksamaan, ei kuulu vakuutusneuvoston käsiteltäviin asioihin. Jos on kysymys siitä, onko vapaaehtoisesti vakuutetulla henkilöllä oikeus korvaukseen, oli aikaisemmin vakuutusneuvoston ja on nykyään vakuutusoikeuden sekä viime kädessä korkeimman oikeuden ratkaistava, onko tapaturman katsottava sattuneen ruumiillisessa työssä vai ei, ja vastaavasti myönnettävä tai evättävä korvaus. Mutta jos kysymys on siitä, että vakuutusyhtiö haluaa suorittaa korvauksen sellaisen tapaturman johdosta, jota ei ole pidettävä ruumiillisessa työssä sattuneena, asia ei kuulu sen erityisprosessin alaan, jota TTapL:n mukaan on noudatettava tässä laissa tarkoitettujen korvausasiain käsittelyssä. Viimeksi mainitussa tapauksessa asia koskee sel-

[6] Ne viitisen tapausta, joissa korvaus on evätty sen nojalla, että tapaturman on katsottu sattuneen muussa kuin ruumiillisessa työssä, on käsitelty samassa vakuutusyhtiössä. Tästä voitaneen tehdä se johtopäätös, että korvauksia myönnettäessä toisissa yhtiöissä ei ole, ainakaan yleensä, vaadittu, että tapaturma on sattunut nimenomaan ruumiillisessa työssä.

laista vapaaehtoista tapaturmavakuutusta, joka ei ole TTapL:n 56 §:ssä tarkoitettua vakuutusta, vaan jossa vakuutuksenantajan vastuu on tuon vakuutuksen edellyttämää vastuuta laajempi.

Edellä käyneen esityksen täydennykseksi on mainittava, että sen jälkeen kun vakuutusoikeudesta 27. 11. 1942 annetulla lailla vakuutusoikeus on säädetty olemaan tapaturmakorvausasiain tuomioistuimena sen käsiteltäväksi määrätyissä asioissa, nyttemmin voidaan todeta työkyvyttömyysasteen vahvistamista varten vakuutusoikeuteen alistettua korvausasiaa ratkaistaessa myös tutkittavan, onko oikeus korvaukseen 56 §:n perusteella olemassa.

Viimeksi mainittu menettely ilmeisesti on ainoa oikea käsiteltäessä mainittua vapaaehtoista tapaturmavakuutusta koskevia asioita. Siitä, että tällaista menettelyä aikaisemmin ei liene — ainakaan tarkasti — noudatettu, tuskin kuitenkaan on voinut olla mainittavaa haittaa. Niissäkin tapauksissa, joissa korvausta TTapL:n mukaan ei olisi ollut myönnettävä, sen voidaan edellyttää tulleen hyvään tarpeeseen. Tämä asian hyvä puoli ei oikeuta virheellisen menettelyn jatkamiseen, mutta sen sijaan se ja edellä mainitut näkökohdat herättävät kysymyksen, eikö olisi tarkoituksenmukaista ja tarpeen vaatimaa, että vapaaehtoista vakuutusta koskevat säännökset muutettaisiin siten, että vakuutetulla olisi, samoin kuin pakollisen vakuutuksen alaisella työntekijällä, oikeus korvaukseen yleensä työssä eikä vain ruumiillisessa työssä sattuneen tapaturman johdosta.

Myös olisi syytä harkita, missä tapauksissa vapaaehtoista vakuutusta tietyltä osalta olisi käsiteltävä pakollisen veroisena siitä huolimatta, että se luonteeltaan olennaisesti eroaa viimeksi mainitusta. Tällaiseen käsittelyyn ei olisi mentävä kautta linjan, vaan asia olisi ratkaistava sosiaalisten näkökohtien mukaan. On eri asia, maksetaanko vapaaehtoiseen vakuutukseen perustuva korvaus esim. sellaiselle vähävaraiselle työntekijälle, joka työsuhteen tilapäisyyden takia jää ilman pakollisen vakuutuksen tarjoamaa edunsuojaa, vai onko korvauksen saajana varakas työnantaja, jolle korvaus ei merkitse mainitsemisen arvoista asiaa. Kuitenkin nykyään esim. kalliinajanlisien maksamisesta tapaturmakorvauksiin 23. 7. 1943 anne-

tun valtioneuvoston päätöksen mukaan mainittu lisä maksetaan kummassakin mainitussa tapauksessa samojen perusteiden mukaan. Ilmeisesti kalliin ajan lisää maksetaan myös sellaisiin vapaaehtoiseen vakuutukseen perustuviin jatkuviin korvauksiin, joiden saamiseen asianomaisilla TTapL:n mukaan ei edes olisi oikeutta, mutta jotka vakuutusneuvosto on maksettaviksi vahvistanut.

Ensio Kytömaa

Kurinpidon oikeudellisesta luonteesta

Kurinpidoksi voidaan yleisesti luonnehtia hallinnollisten viranomaisten käyttämä menettely, jolla määrätyn, rajoitetun henkilöryhmän keskuudessa pidetään yllä velvollisuuksien täyttämistä ja tarpeellista järjestystä, ts. kuria. Kurinpito on meillä yleensä katsottu olemukseltaan lainkäytöksi. *Hermanson* puhuu niinsanotusta kurinpidollisesta tuomiovallasta. Tuomiovalta (domaremakt) on valta saattaa yksityisessä tapauksessa, kun oikeutta ei ole noudatettu, oikeus voimaan, ja tuomiovaltaan kuuluvien oikeuksien käyttäminen on oikeudenkäyttöä (lainkäyttöä). Kurinpidollisella tuomiovallalla hän tarkoittaa oikeutta antaa rikkoneelle ojennus, m i k ä l i se on tarpeen, kun taas tuomiolla vahvistetaan, mikä o n lailla määrätty oikeusseuraamus rikollisesta teosta.[1] *Erichin* mukaan kurinpidollinen tuomiovalta liikkuu tuomiovallan eli lainkäytön ulko-osissa. Kun sillä määrätään velvollisuudestaan poikenneelle kurin ja järjestyksen vaatima ojennus, kurinpidollinen rankaisu palvelee pikemminkin hallinnon kuin oikeudenhoidon tarkoitusperiä, mutta kun se edellyttää velvollisuudenvastaista toimintaa, ei sitä voida olla lukematta tuomiovaltaan kuuluvaksi.[2] Prosessualisteistamme taas *Wrede* kokonaan erottaa varsinaisesta rikosprosessista menettelyn kurinpito- ja järjestysasioissa. Tämä kohdistuu sellaisiin rangaistaviin

[1] *Hermanson,* Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, 1928, s. 17, 188 ja 192. Ahtaammassa merkityksessä tarkoitetaan tuomiovallalla (domsrätt) oikeutta yksityisissä tapauksissa tarvittaessa vahvistaa noudatettavaksi, mikä on oikein.

[2] *Erich,* Suomen valtio-oikeus II, 1925, s. 428, verr. s. 420.

toimintoihin, jotka sisältävät virkamiehen tottelemisvelvollisuuden tai järjestysmääräysten rikkomista ym., mutta eivät mitään yleisen oikeusjärjestyksen loukkausta, ja joita sen vuoksi hallintoviranomaiset voivat rangaista ilman täydellistä rikosprosessuaalista menettelyä.[3] *Granfelt* erottaa toisistaan varsinaisen rikosprosessin (ahtaasti käsitettynä), hallinnollisen eli hallinto-oikeudellisen rikosprosessin ja kurinpidollisen (rikos)prosessin. Kukin näistä menettelyistä tarkoittaa valtion rankaisuoikeuden vahvistamista, mutta rankaisuoikeus, joka ensiksi mainituissa tapauksissa perustuu voimassa olevaa rikoslakia vastaan tehtyyn todelliseen rikokseen tai hallinnollisen järjestys- taikka ohjesäännön rikkomiseen, käsitellään kurinpitoprosessissa, kun se on syntynyt sen johdosta, että julkisoikeudellisesti alistetussa asemassa oleva ei ole noudattanut kuuliaisuusvelvollisuuttaan tai muuten on rikkonut sitä järjestystä, jota hän on kuuliaisuussuhteen luomassa erikoisasemassaan velvollinen seuraamaan, taikka puutteellisesti suorittanut hänelle uskotut lailliset tehtävät syyllistymättä samalla kuitenkaan todelliseen rikokseen.[4] Myös hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa kulkevat mielipiteet samaan suuntaan. Lainvalmistelukunnan *(Ståhlberg—Piipponen)* mukaan kurinpitoasiat on Suomessa aina katsottu lainkäytön luontoisiksi, kuuluviksi hallinto-oikeudelliseen ja tarkemmin määritellen niinsanottuun alkuperäiseen hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön (ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit).[5] Saman kannan on esittänyt *Tarjanne.* Kurinpitomenettely on ollut laji hallintoprosessia, josta alemmissa asteissa ovat huolehtineet hallintoviranomaiset.[6] Toista mieltä näyttää kuitenkin olevan *Willgren,* jonka mukaan kurinpidollista rankaisemista koskevat asiat käsitellään tavallisina hallinto- eikä oikeuden-

[3] *Wrede,* Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin,1919, s. 145. Wrede huomauttaa, että Suomen oikeudessa ei ole järkiperäisellä ja varmalla tavalla vedetty rajaa kurinpito- ja rikosasioiden välille, vaan että rikosprosessuaalinen ja kurinpidollinen menettely voivat kilpailla keskenään.

[4] *Granfelt,* Lärobok i straffprocessrätt I, 1925, s. 2 s.

[5] Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä, lainvalmistelukunnan julkaisuja N:o 5 1936, s. 14 ja 60.

[6] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa, 1934, s. 133 *(Tarjanne).*

käyntiasioina.[7] Täydellistä yksimielisyyttä ei asiasta näin ollen tieteisopissa vallitse. Käytäessä asiaa positiivisen oikeuden kannalta tarkemmin selvittelemään on syytä ensin lyhyesti selostaa muutamia voimassa olevia säännöksiä.

Kurinpitoa on järjestetty hallinnon eri aloille. Alkaaksemme ylimmistä valtioelimistä voidaan mainita, että valtiopäiväjärjestys sisältää eräitä säännöksiä, jotka tarkoittavat järjestyksen ylläpitämistä eduskuntatyössä. Jollei puhemiehen ojennustoimenpiteiden katsota riittävän, voi eduskunta valtiopäiväjärjestyksen 58 §:n mukaan päättää, että edustaja, joka on rikkonut järjestystä, on puhemieheltä saapa nuhteet ja varoitukset tai määräajaksi, enintään kahdeksi viikoksi, pidätettävä eduskunnan istunnoista taikka tuomioistuimessa saatettava syytteeseen. Edustajan, joka ilman estettä tai lupaa jää pois eduskunnan tai valiokunnan istunnoista, voi eduskunta valtiopäiväjärjestyksen 17 ja 51 §:n nojalla tuomita menettämään edustajanpalkkionsa tai osan siitä, jopa julistaa menettäneeksi toimensa edustajana tai vastaavasti valiokunnan jäsenenä.[8]

Valtion virkamiehiä koskevasta kurinpidosta on annettu varsin monia säännöksiä. Valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29 päivänä kesäkuuta 1926 annetulla lailla on järjestetty yleinen kurinpitomenettely, jota noudattaen muu kuin tuomarin tai luottamusvirassa oleva viran tai toimen haltija voidaan panna viralta, kun hän toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa tai sen ulkopuolella tahi virkatehtäviensä laiminlyömisellä on osoittanut, ettei hän ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran tai toimen haltijana edellyttää (6 §, 2 § 3 mom.). Kysymyksen kurinpitotoimin tapahtuvasta viraltapanosta nostaa ja asian käsittelee laissa mainituin poikkeuksin se viranomainen, joka nimittää viran haltijan (7 §). Virastoon asetettu virallinen syyttäjä tahi, jos sellaista ei ole, oikeuskanslerin määräämä muu pätevä hen-

[7] *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, 1925, s. 155 ja aliv. 1, vrt. s. 149 (*Willgren*).

[8] Ks. tarkemmin *Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait, s. 420 ss., s. 432 ss., s. 528 ss. ja s. 545 ss.

kilö toimittaa asiassa tutkimuksen ja ajaa siitä aiheutuvaa vaatimusta viran haltijaa vastaan (8 §). Edelleen on laissa määrätty, millä tavalla viran haltijaa on kuultava ja minkä ajan kuluessa kurinpitomenettely on pantava vireille (9 ja 10 §). Lakiin perustuvassa kurinpitoasiassa annettuun päätökseen haetaan muutosta virkaylioikeudessa, mistä laki sisältää tarkempia säännöksiä (9 ja 20 §). Myös viran haltijan pidättäminen virantoimituksesta siksi aikaa, kuin viraltapanoa tarkoittava kurinpitomenettely jatkuu, on sanotussa laissa yleisesti järjestetty (11 §). Lakia on soveltuvin osin noudatettava muunkin kuin valtion viran tai toimen haltijaan nähden, jos valtion viranomainen on sellaisen viran tai toimen haltijan nimittänyt tai ollut nimittämisessä osallisena (22 §).[9]

Viraltapano ei tietenkään ole ainoa kurinpitokeino, joka voidaan kohdistaa valtion virkamieheen. Muusta kurinpitomenettelystä ei kuitenkaan ole olemassa mitään yleisiä säännöksiä, vaan se on järjestetty erikseen hallinnon eri aloilla alkuaan OK 10: 26:n nojalla etupäässä hallinnollisilla asetuksilla. Niinpä lääninhallituksesta annetun asetuksen 58 §:n (A 13/5 1942 N:o 398) mukaan lääninhallitus saa virassa tai toimessa tehdyn rikkomuksen johdosta, milloin se ei katso olevan aihetta syytteen nostamiseen oikeudessa, kurinpidollisesti rangaista lääninvirkakuntaan kuuluvia viran tai toimen haltijoita, paitsi lääninneuvosta ja lääninkamreeria, joita koskevan kurinpitoasian sisäasiainministeriö käsittelee, antamalla heille varoituksen, tuomitsemalla heidät sakkoon taikka pidättämään (?) virantoimituksesta enintään kolmeksi kuukaudeksi ja määräämällä siltä ajalta peruspalkan kokonaan tai osaksi menetetyksi. Ulosotto- ja poliisimiehen kurinpidollisesta rankaisemisesta ulosottolain 1: 12:ssa ja poliisitoimesta annetussa asetuksessa olevia säännöksiä on kuitenkin noudatettava. Poliisimiestä, joka on virassa tehnyt virheen tai laiminlyönnin taikka siinä tahi yksityisessä elämässään käyttäytynyt niin, että poliisikunnan arvo siitä kärsii, voidaan sanotun asetuksen 29 §:n mukaan (A 15/3 1935 N:o 115) rangaista yksityisesti tai kokoontuneen poliisimiehistön läsnä ollessa annetulla varoituksella,

[9] *Tarjanne*, s. 108—164.

enintään kuuden vapaapäivän menetyksellä tai yhtä monella ylimääräisellä palvelusvuorolla, enintään viidelläkymmenellä päiväsakolla taikka enintään kolmen kuukauden virantoimituserolla enintään puolen palkkauksen menetyksineen. Posti- ja lennätinlaitoksessa, vielä erään esimerkin mainitaksemme, voi laitoksesta annetun asetuksen 39 §:n (A 28/2 1941 N:o 156) mukaan posti- ja lennätinhallitus kurinpidollisesti tuomita viran tai toimen haltijan sekä toimihenkilön virkavirheestä, asianmukaisen käskyn täyttämättä jättämisestä taikka toiminnalla virassa tai sen ulkopuolella osoitetusta virkavelvollisuuteen sopimattomasta käytöksestä, jollei asiaa sen harkinnan mukaan ole jätettävä oikeuden käsiteltäväksi, varoitukseen, enintään kolmeenkymmeneen päiväsakkoon tai virasta tai toimesta pidätettäväksi enintään kuudeksi kuukaudeksi ja menettämään pidätysajalta palkkaetunsa kokonaan tai osaksi. Tämänluontoisten kurinpitorangaistusten lisäksi mainitsee rautatiehallinnosta annettu asetus (69 §) virassa tai toimessa alentamisen.

Ei ainoastaan valtion, vaan myös muiden julkisten yhdyskuntien virkamiehiä koskevasta kurinpidollisesta menettelystä on annettu säännöksiä. Tässä kohden viitattakoon kirkkolain 122—133 §:iin sekä kaupunkien ja kauppalain virkasääntöjen määräyksiin.[10]

Puolustuslaitoksen piirissä on sotaväen rikoslakiin nojautuen asetuksen 23 päivänä huhtikuuta 1920 annetulla sotaväen järjestyssäännöllä järjestetty erityinen kurinpitomenettely, joka ei koske ainoastaan viran ja toimen haltijoita, vaan ulottuu lain mukaan myös muihin puolustuslaitoksessa palveleviin henkilöihin. Kurinpitokeinoina käytetään järjestysrangaistuksia, jotka ovat miehistölle, alipäällystölle ja upseereille osaksi erilaiset ja kohdistuvat asianomaisen kunniaan, kuten muistutukset ja nuhteet, tai vapauteen, kuten

[10] Virkasäännöt mainitsevat kurinpitokeinoina varoituksen ja erottamisen määräajaksi tai ainiaaksi määrättyä irtisanomisaikaa noudattamatta. Ks. esim. Kunnallisen keskustoimiston julkaisema virkasäännön malli, 1929, 11 § ja Helsingin kaupungin virkasäännön 12 §. Itsehallintoyhdyskuntain viran ja toimen haltijoihin kohdistuvasta kurinpitovallasta ks. *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa, 1928, s. 308 s. *(Ståhlberg)* sekä Lisäyksiä ja muutoksia tähän, s. 119, ja *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, 1943, s. 59 s. (*Tarjanne*, Kirjoituksia).

poistumiskielto ja erilaiset arestirangaistukset. Myös ylimääräinen palvelus, arvon menettäminen tai asianomaiselle uskotusta toimesta poistaminen voivat tulla käytäntöön järjestysrangaistuksina. Järjestysrangaistuksen määrää asianomainen päällikkö järjestyssäännössä tarkemmin osoitetun rankaisuvaltansa puitteissa. Järjestysrangaistus voidaan sotaväen järjestyssäännön 7 §:n mukaan määrätä sellaisesta virkavelvollisuuksien laiminlyömisestä ja järjestyksen rikkomisesta, josta sotaväen rikoslaki määrää tai sallii määrättäväksi järjestysrangaistuksen sekä pienemmistä palveluksessa tai sen ulkopuolella tehdyistä rikkomuksista ja hairahduksista, joista ei yleisessä laissa eikä sotaväen rikoslaissa ole rangaistusta määrätty.

Hallinnon alalla toimiville eri laitoksille on tarpeen mukaan järjestetty omat kurinpitomenetelmänsä. Niistä mainittakoon ensinnä rangaistuslaitokset. Jos vanki laiskuudella, tottelemattomuudella tahi uppiniskaisuudella taikka muulla tavalla itse rikkoo tahi koettaa vietellä toista rikkomaan vankilan järjestystä taikka jos hän rangaistuslaitoksessa tekee rikoksen, jonka saa sakolla sovittaa, on laitoksen johtaja tutkittuaan asian rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 2 luvun 10 §:n (L 19/5 1944 N:o 339) mukaan oikeutettu kurittamaan syyllistä kovalla makuusijalla tai ravinnon vähentämisellä taikka vedellä ja leivällä tai valoisaan yksinäishuoneeseen sulkemalla. Jos johtaja katsoo väärinteon ansaitsevan ankarampaa kuritusta, on laitoksen johtokunnalla, jollei väärinteko käsitä rikosta, mikä harkitaan sellaiseksi, että se on oikeuden haltuun jätettävä, valta määrätä syyllinen, paitsi edellä mainittuun rangaistukseen, menettämään säästö- ja työosuusrahansa tai alempaan luokkaan tai osastoon taikka, jos nämä rangaistukset on havaittu tehottomiksi, rangaistusselliin, jossa oltua aikaa ei lueta kärsityksi rangaistusajaksi. Määrätty kuritus on kärsittävä loppuun, vaikka sitä ei ole voitu panna täytäntöön ennen vangin päästämistä vapaaksi. Ennenkuin nuorisovankilassa säilytettyä vankia, joka on syyllistynyt vähäiseen järjestysrikkomukseen, rangaistaan edellä mainituin toimenpitein, on johtajan sanotun asetuksen 5 luvun 8 §:n (L 31/5 1940 N:o 264) mukaan koetettava ojentaa häntä supistamalla myönnettyjä

cikeuksia tai erottamalla hänet luottamustoimesta taikka muulla vangin kasvatukseen sopivalla tavalla. Tutkintavankia taas saadaan rikoslain voimaanpanoasetuksen 41 §:n (L 19/5 1944 N:o 340) mukaan kurittaa kovalla makuusijalla taikka vedellä ja leivällä. Kuritus ei kuitenkaan saa olla syynä vangin pidättämiseen vankilassa, jos hänet on irti päästettävä tahi toimitettava tuomittua rangaistusta kärsimään.

Omat kurinpitomenetelmät on oppilaitoksilla. Yliopiston sääntöjen 104 §:n (A 22/12 1937 N:o 445) mukaan opiskeleva ylioppilas on velvollinen osoittamaan elämässään ja tavoissaan säädyllisyyttä ja noudattamaan yliopistossa voimassa olevaa järjestystä. Rikkomuksista voi ylioppilasta rangaista yliopiston rehtori varoituksella tai, jos rikkomus on sellainen, että siitä voi seurata ankarampi rangaistus, konsistorin kurinpitovaliokunta varoituksella, stipendin menetyksellä tai yliopistosta erottamisella määräajaksi tai ainaiseksi. Jos ylioppilas on osakunnan jäsen, voi osakunnan kurinpitovaliokunta Helsingin yliopiston ylioppilaskunnasta ja osakunnista annetun asetuksen 20 §:n mukaan rangaista häntä toveripiirissä tehdystä hairahduksesta, arvottomasta käytöksestä taikka vastahakoisuudesta niiden velvollisuuksien täyttämisessä, joita hänellä on osakuntaa kohtaan, varoituksella, jonka inspehtori yksityisesti tai osakunnan edessä antaa, taikka erottamalla hänet osakunnasta. Jos ankarampi rangaistus katsotaan tarpeelliseksi tai jos asianomainen niskoittelee taikka ennen asian ratkaisemista eroaa osakunnasta, on asia jätettävä konsistorin kurinpitovaliokunnan käsiteltäväksi.

Oppikouluja varten tuntee kunnianarvoisan, elokuun 8 päivänä 1872 annetun koulujärjestyksemme 39 § laajan rangaistusasteikon, johon sisältyy mm. varoitus ja nuhtelu, jälki-istunto, aresti karsserissa ja karkoitus oppilaitoksesta määräajaksi tai ainiaaksi. Vastaavanlaisilla kurinpitokeinoilla voidaan kansakoulun järjestysmuodosta annetun asetuksen 14 §:n mukaan rangaista oppilasta, joka ei noudata koulun järjestystä, on tottelematon tai käyttäytyy sopimattomasti taikka on tehtävissään huolimaton tai laiska. Jos oppivelvollinen lapsi ei ole koulun kurinpitokeinoin ojennettavissa, on las-

tensuojeluviranomaisten ryhdyttävä tarpeellisiin suojelutoimenpiteisiin (lastensuojelulain 8 §).

Vielä viitattakoon köyhäinhoitolain kurinpitoa koskeviin säännöksiin. Kunnalliskodin hoidokkaan tulee lain 61 §:n mukaan kykynsä mukaan suorittaa hänelle sopivia, laitoksessa tarvittavia tai erityisesti toimeenpantavia töitä ja noudattaa laissa sekä laitoksen ohjesäännössä säädettyä järjestystä. Jos hoidokas niskoittelullaan tai muuten rikkoo kodissa vallitsevaa järjestystä, on kodin johtaja oikeutettu, milloin hoidokas ei ota nuhteesta ojentuakseen, kodin ohjesäännön mukaan kieltämään häneltä määräajaksi luvan poistua kodin alueelta taikka muulla tavoin vähentämään hänelle tulevia etuisuuksia, ei kuitenkaan varsinaista ravintoa. Jollei hoidokas ota näistä kurinpitotoimenpiteistä ojentuakseen, antakoon huoltolautakunta tai kodin johtokunta hänelle varoituksen pöytäkirjaan. Jos siitäkään ei seuraa ojennusta, on huoltolautakunnalla valta määrätä asianomainen työlaitokseen tai, jollei tämä sopivasti käy päinsä, ilmoittaa asia lääninhallitukselle pakkotyölaitokseen määräämistä varten.

Samoin on köyhäinhoitolaissa järjestetty kunnallisen työlaitoksen kurinpito. Jos työlaitokseen otettu henkilö osoittaa laiskuutta tai niskoittelua tai luvatta poistuu laitoksesta taikka muuten rikkoo laitoksen järjestystä, on laitoksen johtajalla lain 65 §:n mukaan valta ojentaa häntä, paitsi sellaisin kurinpitokeinoin, joiden mainittiin olevan kunnalliskodin johtajan käytettävissä, pitämällä häntä kopissa enintään seitsemän päivää. Milloin ankarampi kurinpitorangaistus harkitaan tarpeelliseksi, voi laitoksen johtokunta määrätä rikkojan koppiin enintään 14 päiväksi sekä menettämään laitoksessa ansaitsemansa palkan tai osan siitä. Kopissa pitämiseen voidaan yhdistää muonan vähennys enintään kahdeksi päiväksi. Jollei rikkoja ota ojentuakseen laitoksen käytettävissä olevista kurinpitorangaistuksista, ilmoittakoon johtokunta asian lääninhallitukselle, joka voi määrätä rikkojan pakkotyölaitokseen.

Sukupuolitautilain 11 §:n 2 momentin mukaan voi lääninhallitus määrätä pakolliseen sairaalahoitoon määrätyn henkilön, joka rikkoo

sairaalan järjestyssääntöjä taikka luvattomasti poistuu sairaalasta, sairaalan johtavan lääkärin esityksestä pidettäväksi määräajan, enintään kuusi kuukautta, sellaisessa pakkotyössä, josta säädetään irtolaislaissa.

Tarkastettaessa niitä edellä mainittuja tapauksia, joissa kurinpitoa esiintyy, voidaan kiinnittää huomiota niille kaikillekin yhteiseen piirteeseen. Kuria pitävän julkisen yhdyskunnan ja asianomaisen yksityisen kurissa pidettävän välillä vallitsee määrätty oikeussuhde, jolle on ominaista, että yksityinen on yhdyskunnan kiinteämmän ja laajemman vallan alaisena kuin valtion yleisen ylivallan, imperiumin, alaisena oleva kansalainen. Erotukseksi siitä oikeudellisesta riippuvaisuudesta, jossa alamainen on valtioon, on näitä suhteita saksalaisessa hallinto-oikeustieteessä nimitetty erityisiksi valtasuhteiksi (das besondere Gewaltverhältnis).[11] Esimerkkeinä sellaisesta vallanalaisuudesta mainitaan valta, joka kohdistuu virkamieheen (Dienstgewalt) tai jonkin laitoksen käyttäjiin (Anstaltsgewalt). Meillä ovat virkasuhteen katsoneet erityiseksi valtasuhteeksi mm. *Ståhlberg* ja *Kekomäki.*[12] Erityisen valtasuhteen käsitteeseen on myös kohdistettu arvostelua,[13] mutta kiellettävissä ei ole, että määrätyissä julkisoikeudellisissa suhteissa, juuri erityisissä valtasuhteissa, yksilö on alistettu julkisen yhdyskunnan määräämisvaltaan huomattavastikin täydellisemmin ja syvemmin kuin ollessaan sellaisen suhteen ulkopuolella. Suhteeseen, jonka syntyminen voi edellyttää asianomaisen suostumusta, kuten virkasuhde, tai olla pakollinen, esim. varusmiehen ja reserviläisen palvelussuhde, kuuluu usein, vaikkakaan ei aina, kehittyneempi tai alkeellisempi kurinpitomenettely.

Kun tarkastetaan edellä mainittuja esimerkkejä, voidaan kysyä, missä vallanalaisuussuhteessa kansanedustaja on. Eikö päinvastoin hänen riippumaton asemansa ole, jos kenenkään, erityisesti tur-

---

[11] Ks. esim. *Otto Mayer,* Deutsches Verwaltungsrecht I, 1924, s. 101 ss. (*Mayer* I) ja *Fleiner,* Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, s. 165 ss. *(Fleiner).*

[12] *Ståhlberg* s. 103; *Kekomäki,* Virkamiestä vastaan käytetyn kurinpitorangaistuksen suhteesta varsinaiseen rikosoikeudelliseen rangaistukseen, Lakimies 1924 s. 154 s. (*Kekomäki*).

[13] Esim. *Merkl,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927 s. 132 ss. (*Merkl*).

vattu? Edustaja on kuitenkin velvollinen noudattamaan eduskunnan järjestystä ja täyttämään edustajan toimeen kuuluvat tehtävät, ja jos hän laiminlyö velvollisuutensa, voidaan häneen sen johdosta soveltaa määrättyjä kurinpitokeinoja. Tässä onkin edustajaan kohdistuvan valtasuhteen oleellinen sisältö.

Virkasuhde asettaa viran haltijalle moninaisia velvollisuuksia, jotka eivät rajoitu vain hänen virkatoimintaansa, vaan ulottuvat hänen muuhunkin elämäänsä, joka on tiukemmin sidottu kuin kansalaisten yleensä. Samanlaiset ja vielä tuntuvammat vaikutukset on sotilaallisella palvelussuhteella, perustuipa se vapaaehtoisuuteen tai pakkoon. Alkaen vankilaan sulkemisesta ylioppilaan »vapauteen» asettaa myös erilaisessa rangaistus-, huolto- tai opetuslaitoksessa olo yksilölle noudatettavaksi joukon velvoituksia ja rajoituksia, joita laitoksen tarkoitusperät kulloinkin vaativat. Jollei yksilö niihin sopeudu, vaan rikkoo valtasuhteeseen sisältyviä velvollisuuksia, voidaan häneen ryhtyä soveltamaan sellaista lievempää tai ankarampaa kurinpitomenettelyä, joka kuuluu oleellisena osana valtasuhteeseen.

Vallanalaisuussuhteen ja kurinpitomenettelyn kiinteä yhteys käy ehkä selvimmin ilmi siitä, mitä vaikutuksia suhteen lakkaamisella on sanottuun menettelyyn. Sotaväen järjestyssäännön 52 §:ssä on nimenomaan säädetty, että sitä, joka on lakannut olemasta järjestyssäännön alainen, joka ts. ei ole enää sotilaallisessa palvelussuhteessa, älköön enää kurinpitoteitse rangaistako palveluksessa tehdystä rikkomuksesta, jota on pidettävä järjestysasiana. Saman periaatteen täytynee katsoa välillisesti ilmenevän edellä selostetuista vankeja koskevista kurinpitosäännöksistä. Jos se valvontasuhde, jossa ylioppilas on osakuntaansa, lakkaa ylioppilaan erotessa osakunnasta, loppuu myös osakunnan mahdollisuus soveltaa häneen kurinpitomenettelyä. Sellaisissakin tapauksissa, että asiasta ei ole nimenomaisia säännöksiä, on tieteisopissa ja oikeuskäytännössä asetuttu sille kannalle, että kurinpitokeinon käyttäminen edellyttää olemassa olevaa vallanalaisuussuhdetta.[14] Poikkeuksena sanotusta yleisestä säännöstä voitaisiin

[14] Virkasuhteeseen nähden *Ståhlberg* s. 197. Työlaitoksesta poispäässyttä ei voitu kurinpidollisesti määrätä yleiseen työhön, *Saarialho*, Köyhäinhoitolainsäädäntö, 1935, s. 283 ja siinä mainittu KHO 19. 4. 1932 Tiet. 1080.

viitata valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen annetun lain 12 ja 16 §:n (L 7. 10. 1938 N:o 314) säännöksiin, joiden mukaan virkasuhteen lakattuakin on eläkkeensaajan oikeus eläkkeen jatkuvaan saamiseen otettava tutkittavaksi ja ratkaistavaksi siinä järjestyksessä, kuin on säädetty virkamiehen erottamisesta kurinpitoteitse, jos eläkkeensaaja on ennen virkaeroa tehnyt itsensä syypääksi sellaiseen tekoon, josta hän kurinpitoteitse olisi ollut tuomittava eläkeoikeutensa menettäneeksi.[15] Poikkeus on kuitenkin mielestämme näennäinen, kun eläkeoikeus on aikaisemmin oleellisena osana kuulunut virkasuhteeseen ja eläkesuhde virkasuhteen lakatessa tullut sen tilalle.

Tarkastettaessa edellä esitettyjen esimerkkien valossa niitä tekoja tai laiminlyöntejä, joiden johdosta kurinpitokeinoja voidaan käyttää, on ensinnäkin todettava, että tekoon tai laiminlyöntiin voi sisältyä jonkin oikeussäännön loukkaus. Milloin sellainen loukkaus on määrätty rikosoikeudellisesti rangaistavaksi, onkin kurinpidollinen rikkomus samalla rikos. Kun rikoslain 40 luvussa on säädetty rangaistus kaikkinaisista virkavirheistä niitä tarkemmin määrittelemättä, on tässä kohden vaikea erottaa toisistaan virantoimituksessa tapahtunutta kurinpitorikkomusta ja virkarikosta.[16] Edellä selostettu sotaväen järjestyssäännön 7 § näyttää edellyttävän, että olisi sotilaallisia järjestysrikkomuksia, jotka eivät samalla olisi sotilasrikoksia, mutta kun sotaväen rikoslain 144 ja 157 §:ssä on säädetty rangaistaviksi mm. hyvän järjestyksen ylläpitämiseksi annettujen määräysten noudattamatta jättäminen, sotilaan arvolle sopimaton käyttäytyminen ja kaikenlainen virka- ja palvelusvelvollisuuden täyttämättä jättäminen, on järjestysrikkomuksen muodostava teko tai laiminlyönti aina katsottavissa myös sotilasrikokseksi.[17] Aikaisemmin mainituista

[15] Tästä tarkemmin *Tarjanne* s. 113 ss., vrt. myös s. 230 s., jossa Tarjanne nimenomaan katsoo, ettei eronnutta virkamiestä voida kurinpidollisesti rangaista.

[16] *Tarjanne* s. 112 näkyy kuitenkin edellyttävän sellaisia »virkavirheitä», joista ei voida tuomita rikosoikeudellista rangaistusta, vaan jotka muodostavat yksinomaan kurinpidollisen rikkomuksen. Vrt. *Kekomäki* s. 135 ja *Ståhlberg* s. 194.

[17] Ks. asiasta enemmän *Rautapää*, Sotilaallisten järjestysrikkomusten rankaisemisesta, Defensor Legis 1942, mm. s. 235, ja *Carlson*, Om domarens suveränitet enligt strafflagen för krigsmakten, Defensor Legis 1942 s. 224 ss.

esimerkeistä ilmenee, että myös muissa tapauksissa voi rikoksena pidettävä teko tai laiminlyönti aiheuttaa kurinpitokeinon käyttämisen.

Toisaalta on myös mahdollista, että kurinpitorikkomuksella loukatun oikeussäännön rikkomista ei ole ollenkaan määrätty rikoscikeudellisesti rangaistavaksi, vaan että siis ainoastaan kurinpitokeinon käyttäminen voi tulla kysymykseen. Aiheuttaakseen kurinpitomenettelyn ei teon tai laiminlyönnin myöskään tarvitse loukata mitään sellaista oikeussääntöä, jolla olisi vaikutusta asianomaisen vallanalaisuussuhteen ulkopuolella, vaan se voi rajoittua sanotusta suhteesta johtuvien velvoitusten, kuten työntekovelvollisuuden tai järjestyksen noudattamisen, rikkomiseen. Velvollisuuden tarkempi sisältö riippuu silloin asianomaisella hallinnon alalla noudatettavista yleisistä ohjeista, niinsanotuista hallinto-asetuksista, yleismääräyksistä (Verwaltungsverordnung, Generalverfügung), ja yksityistapauksissa annetuista määräyksistä, käskyistä tai kielloista, joita kurinpitorikkomuksella välittömästi loukataan.[18] Ylioppilas esim. pelaa osakunnassa korttia osakunnan yleensä tai määrättyä tilaisuutta varten antamasta kiellosta huolimatta. Velvoituksen sisältö voi myös määräytyä hyvien tapojen ja yleisen moraalin vaatimusten mukaan. Voidaan näin ollen todeta, että toisaalta on olemassa joukko tekoja ja laiminlyöntejä, joihin rikoslainsäätäjä ei ole katsonut tarpeelliseksi reagoida, mutta joita kurinpidon kannalta ei voida sivuuttaa. Toisaalta sulkevat sekä rikos- että kurinpitolainsäädäntö piiriinsä laajaltikin samoja alueita, mistä aiheutuu useita mutkallisia ja riidanalaisia kysymyksiä.

Kurinpitokeino sinänsä merkitsee jonkin pahan tuottamista kurinpidon kohteeksi joutuvalle, joka on menetellyt velvollisuuksiensa vastaisesti. Kurinpitokeino on sekin sanktio, tehoste, joka seuraa käskyn tai kiellon rikkomisesta.[19] Niinkuin katsauksesta havaitaan,

[18] Hallintoasetuksen käsite on muuten riidanalainen, ks. esim. *Ståhlberg* s. 318 ja Lisäys s. 122, *Mayer* I s. 103 ja II s. 286 ss., *Fleiner*, s. 61 ss., *Herlitz*, Inledning till förvaltningsrättens studium, 1937, s. 29 s. (*Herlitz*), *Merkl*, s. 121 ss.

[19] Sanktiosta ks. *Kaila*, Iso Tietosanakirja 11, s. 926 s.

voi keinona oleva paha kohdistua nuhteina ja velvoituksina asianomaisen kunniaan tai hänen varallisuuteensa, kuten sakot, palkan tai viran menetys, taikka vapauteensa, kuten ylimääräiset tehtävät ja arestirangaistukset. Kurinpitokeinoa ei käytetä välittömästi sitä varten, että laiminlyöty suoritus tulisi tehdyksi tai luvattomalla teolla aikaansaatu asiain tila korjatuksi. Kurinpitomenettely ei näin ollen ole luonteeltaan täytäntöönpanoa, luontaistäytäntöä tai ennalleenpalauttamista. Niinpä ei kurinpitorangaistuksena määrätyllä sakolla pyritä samaan täytäntöönpanovaikutukseen kuin pakkokeinona käytetyllä uhkasakolla. Tässä kohden kurinpitomenettely siis eroaa varsinaisesta hallintopakosta, jonka tarkoituksena on oikeudellinen täytäntöönpano.

Sen sijaan »kurinpitorangaistus» lähentelee luonteeltaan, kuten nimityskin osoittaa, varsinaista rikosoikeudellista rangaistusta. Molempien sisältönä on paha ja ovat ne useassa tapauksessa ulkonaisesti aivan samatkin. Syntyy näin ollen kysymys, missä kohden ne eroavat toisistaan.[20]

Eroavaisuutta tutkittaessa voidaan lähteä siitä tosiasiasta, että kurinpitorangaistukset ovat annetut hallinnollisten viranomaisten hallinnon alalla käytettäviksi. Kurinpidon yleisenä tarkoituksena on tarvittaessa aikaansaada erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevien keskuudessa suhteesta johtuvien velvoitusten täyttäminen ja suhteen vaatima asianmukainen esiintyminen. Tähän suuntaan kurinpitokeinot vaikuttavat jo pelkän olemassaolonsa uhalla, kuten sanktiot yleensä. Kun niitä sovelletaan rikkomuksen tehneeseen henkilöön, pyritään niillä ojentamaan ja kasvattamaan häntä tehtäviensä tasalle. Kurinpidon kasvattava tarkoitus ilmenee, paitsi eräiden asiaa koskevien säännösten sanamuodosta, myös siitä lievemmästä ankarampaan kohoavasta asteikosta, jota noudattaen kurinpitokeinoja yleensä käytetään. Annettu kurinpitorangaistus muodostuu samalla varoitukseksi muille samassa vallanalaisuussuhteessa oleville. Jos kuitenkin osoittautuu, että asianomainen henkilö on

[20] *Kekomäki* s. 140 ss. selostaa laajalti ulkomaisessa tieteisopissa asiasta esitettyjä mielipiteitä.

kokonaan sopimaton hänellä olevaan tehtävään tai siihen laitokseen, missä hän on, tarkoittaa kurinpidon viimeinen ja jyrkin keino hallinnon häiriintymättömän kulun turvaamista siten, että asianomainen kokonaan poistetaan tehtävästään tai laitoksestaan, ts. että hallintoon soveltumaton vallanalaisuussuhde kokonaan lopetetaan.[21]

Kurinpitokeinon luonteesta hallinto-oikeudellisena toimena johtuu tärkeä eroavaisuus sen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välillä. Rikosasiaa käsittelevän tuomioistuimen vallassa ei yleensä ole harkita, onko tapahtunut rikos rangaistava vai ei, vaan siitä on tuomittava lain osoittama rangaistus. Sanottua legaliteetti- eli rankaisupakkoperiaatetta ei taas voida soveltaa kurinpitorikkomuksiin. Kurinpitokeinosta määräävä hallintoviranomainen saa, mikäli ei toisin ole säädetty, harkita, käyttääkö hän ja minkälaista keinoa, ja noudatettavana on niinsanottu opportuniteetti- eli tarkoituksenmukaisuusperiaate.[22] Harkinnassaan on hallintoviranomaisen, ottaen huomioon rikkomuksen laatu ja vaikutukset sekä rikkomuksen tekijän henkilöllisyys, päätettävä, mitä toimenpiteitä hallinnon etu, hallintotehtävien säännönmukaisen hoidon jatkuminen, vaatii. Suoranaista rankaisupakkoa ei siis ole olemassa.[23] Ahtaimmilleen on hallintoviranomaisen harkintavalta rajoitettu siinä tapauksessa, että syntyy kysymys kurinpitoteitse tapahtuvasta asianomaisen poistamisesta tehtävästä tai laitoksesta. Jos poistamisen mahdolliset lakimääräiset edellytykset, esim. rikkomuksen uusiminen, ovat olemassa, ja se on hallinnon edun kannalta välttämätön, ei hallintoviranomaisen valittavana ole muuta vaihtoehtoa.[24]

---

[21] Kurinpidon kolminaisesta tarkoituksesta ks. *Jellinek*, Verwaltungsrecht, 1931, s. 374.

Kiellettävissä ei kuitenkaan ole, että kurinpitorangaistukseen pyrkii kasvatustarkoituksen rinnalla liittymään myös rikkomuksen sovittaminen, esim. opetuslaitoksissa tai varsinkin käytettäessä sitä rikosoikeudellisen rangaistuksen asemesta. Ks. *Kekomäki* s. 156.

[22] *Ståhlberg* s. 192 s.; *Jellinek* m.t.

[23] Tähän tulokseen on tullut sotaväen järjestyssääntöön nähden *Rautapää*, Rankaisupakkojärjestelmä ja sotaväen järjestyssääntö, Defensor Legis 1944, s. 12. Toisin *Hannula*, Sotilaallinen kurinpitoprosessi, 1927, s. 47 s. (*Hannula*).

[24] Viraltapanoon nähden *Tarjanne* s. 132 s.

Kurinpitokeinojen hallinnolliseen tarkoitukseen on mielestämme kiinnitettävä huomiota ratkaistaessa, voidaanko rikosoikeudellista rangaistusta ja kurinpitorangaistusta käyttää rinnakkain vai ovatko ne vaihtoehtoisia, jos nämä molemmat sanktiot voivat seurata samasta teosta, mutta säädännäinen oikeus ei osoita, miten asia on ratkaistava. Virkasuhteeseen nähden meillä on tieteisopissa yleensä katsottu, että rikosoikeudellisen rangaistuksen käyttäminen estää kurinpitorangaistuksen.[25] Asiaa koskevissa säännöksissä mainitaan myös usein kurinpitomenettely ja rikosoikeudellisen syytteen vireillepaneminen vaihtoehtoisina. Voidaankin katsoa, että rikosoikeudellinen rangaistus yleensä täyttää kaksi ensimmäistä hallinto-oikeudellisen sanktion edellä mainituista tarkoitusperistä. Se on ojennuksena asianomaiselle itselleen ja varoituksena muille samassa vallanalaisuussuhteessa oleville. Tämä on otettava huomioon siinäkin tapauksessa, että laki ei suorastaan kiellä molempien sanktioiden käyttämistä rinnakkain.

Viimeisenä kurinpitokeinona voi määrätyissä tapauksissa tulla kysymykseen vallanalaisuussuhteessa olevan henkilön poistaminen tehtävistään tai laitoksesta määräajaksi tai kokonaan, jos hallinnon etu sitä vaatii. On mahdollista, että poistaminen ei sisälly tuomittuun rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jolla silloin ei ole samoja hallintoon ulottuvia vaikutuksia kuin puheena olevalla kurinpitokeinolla. Tällöin voi asianomainen hallintoviranomainen mielestämme rangaistuksen estämättä ja siitä riippumatta ryhtyä poistamista tarkoittavaan kurinpitomenettelyyn, tietenkin mikäli toimenpiteen lakimääräiset edellytykset ovat olemassa.[26] Tuomittu rangaistushan

[25] *Ståhlberg* s. 197, nojautuen asiaa koskeviin säännöksiin ja huomauttaen, että eri vallanalaisuussuhteisiin perustuvina sanottuja rangaistuksia muuten voitaisiin käyttää toisistaan välittämättä; *Kekomäki* s. 139 s.; vrt. *Willgren* s. 155.

[26] *Tarjanne* s. 121 s. on virkasuhteeseen nähden katsonut, ettei tuomioistuimen langettava päätös estä kurinpitomenettelyä samasta syystä, mutta esityksestä ei täysin varmasti ilmene, tarkoitetaanko kurinpitomenettelyllä viraltapanoa vai kaikkea sellaista menettelyä. Mielestämme on tämä periaate, ainakin näin yleisesti lausuttuna, rajoitettava vallanalaisuussuhteen määräaikaista tai täydellistä lopettamista tarkoittaviin kurinpitokeinoihin. Vrt. *Ståhlberg* s. 197 s. Koulujärjestyksen 45 §:n mukaan on vaikeammasta rikoksesta tuomittu oppilas poistettava oppilaitoksesta.

ei voine rajoittaa hallinnolle annettuja mahdollisuuksia »puhdistautua» sopimattomista aineksista.

Veisi tässä yhteydessä liian pitkälle syventyä kysymykseen, mikä merkitys kurinpitomenettelyssä on syytteen johdosta annetulla vapauttavalla päätöksellä. Yleensä on katsottu asian jääneen tällöin kokonaan tuomioistuimen arvosteltavaksi ja sanotun päätöksen olevan esteenä kurinpitomenettelylle, myös siinä tapauksessa, että tämä tarkoittaisi vallanalaisuussuhteen lopettamista.[27] Asia voi kuitenkin kurinpitosäännöksillä olla järjestetty toisinkin. Yliopiston sääntöjen 106 §:n mukaan voi yliopiston rehtori, jos hän havaitsee ylioppilaan käyttäytyneen moitittavasti, tuomioistuimen vapauttavasta päätöksestä huolimatta ryhtyä toimiin syyllisen rankaisemiseksi kurinpitoteitse.

Kurinpitokeinon ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välistä suhdetta tarkastettaessa on lopuksi mainittava, että kurinpitotoimenpide ei sinänsä estä tuomitsemasta saman teon tai laiminlyönnin johdosta vielä rikosoikeudellista rangaistustakin. Tämä on meillä ollut tieteisopin yleinen käsitys,[28] ja periaate on lausuttu julki myös laissa (esim. nimittämiskirjalain 15 §:ssä ja sotaväen järjestyssäännön 10 §:ssä). Tämän voidaankin oikeastaan katsoa johtuvan jo sanottujen sanktioiden erilaisista tarkoitusperistä. Kurinpito toimitetaan hallinnon sisäisessä piirissä ja tuomioistuimen määräämä rikosoikeudellinen rangaistus taas ilmaisee yleisen oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi yhteiskunnan taholta väärinteon johdosta tapahtuvan reaktion. Selvästi tämä eroavaisuus ilmenee siinä tapauksessa, että teolla, joka on sekä kurinpitorikkomus että rikos, on loukattu myös jollekin vallanalaisuussuhteen ulkopuolella olevalle kolmannelle henkilölle kuuluvaa oikeushyvää. Kurinpitomenettelyssä sanottu henkilö, asianomistaja, ei yleensä ole asianosaisena, ja menettelyn estämättä hänen on voitava saattaa rangaistus- ja muut vaatimuksensa tuomioistuimen ratkaistavaksi (ks. esim. sotaväen järjestyssäännön 11 §).[29] Kun

[27] *Ståhlberg* s. 198; *Kekomäki* s. 139; *Tarjanne* s. 123 s.

[28] *Ståhlberg* s. 198; *Kekomäki* s. 139 s.; *Tarjanne* s. 120.

[29] Asianomistajan asemasta kurinpitomenettelyssä ks. *Tarjanne* s. 144.

kurinpitotoimenpiteellä on sekä syylliseen että hänen ympäristöönsä samanlaisia vaikutuksia kuin rikosoikeudellisella rangaistuksella, on kuitenkin kohtuullista, että se otetaan huomioon viimeksi mainittua määrättäessä.

Toinen asia on, että kurinpitokeinon käyttämisen johdosta voidaan rikossyyte jättää vireille panematta. *Tarjanteen* mukaan ei sellaisia virkarikoksia, joista jo on laillisessa järjestyksessä määrätty kurinpitorangaistus, ole pakko hallintoviranomaisen eikä syyttäjän toimesta saattaa syytteeseen tuomioistuimessa. Sama sääntö koskee myös kurinpidollisesti käsiteltyjä sotilaallisia järjestysasioita sekä edellä selostetun säännöksen mukaan rangaistusvangin kurinpitorikkomuksia.[30] Asianmukaiselta näyttää myös, ettei se hallintoviranomainen, joka on käyttänyt kurinpitorangaistusta, lisäksi ilmoita rikkomusta syytteeseen pantavaksi.[31] Päinvastainen menettely lienee virheellistä, mutta ei merkinne prosessinedellytyksen puuttumista. Missä määrin Tarjanteen puheena oleva, syytteeseen panoa koskevasta legaliteettiperiaatteesta poikkeava sääntö on ulotettavissa kaikkiin kurinpitoasioihin, on tässä yhteydessä jätettävä avoimeksi, mutta sitä voidaan esim. myös koulujärjestyksen 45 §:n mukaan soveltaa oppilaiden lievempien rikkomusten ollessa kysymyksessä. Niin ensisijainen kuin rikosoikeudellinen sanktio onkin, se voi sanotuissa tapauksissa jäädä olemaan siltä varalta, ettei kurinpitokeinoa käytetä.

Palataksemme edellä olevan yleispiirteisen tarkastelun jälkeen alussa esitettyihin mielipiteisiin voidaan todeta, että kurinpitomenettely on luonteeltaan hallintotoimintaa. Se koskee ainoastaan erityisissä hallinto-oikeudellisissa vallanalaisuussuhteissa olevia, sillä pyritään lähinnä toteuttamaan hallinnon omia tarkoitusperiä ja sitä käyttävät hallintoviranomaiset. Onko kurinpito yleistä hallintomenettelyä vai hallinto-oikeudellista lainkäyttöä, on sitä vastoin kysymys, johon vastattaessa ilmenevät samat vaikeudet kuin yleen-

---

[30] *Tarjanne* s. 120; *Hannula* s. 36 s.

[31] Vrt. *Ståhlberg* s. 197.

säkin rajan määräämisessä hallinnon ja lainkäytön välillä ja josta voidaan esittää erilaisia mielipiteitä.[32]

Hermanson ja *Erich* ovat perustaneet mielipiteensä siihen, että kurinpito tulee kysymykseen, kun oikeutta ei ole noudatettu, kun on menetelty velvollisuudenvastaisesti. Kurinpitokeino onkin luonteeltaan kieltämättä sellaisessa tapauksessa käytettävä sanktio, tehoste. Sanktioiden soveltamista ei hallinnon alalla kuitenkaan sellaisenaan ole välttämättä pidettävä lainkäyttönä. Varsinaiseen hallintopakkoon kuuluvien pakkokeinojen käyttämistä luontaistäytännön aikaansaamiseksi, esim. teettämistä laiminlyöjän kustannuksella tai julkisoikeudellisen saamisen perimistä, jotka myös edellyttävät velvollisuuden laiminlyöntiä, ei ole katsottu lainkäytöksi. Kurinpitokeino ei tosin tarkoita täytäntöönpanoa, vaan on päämääriltään enemmän verrattavissa sellaisiin pakkokeinoihin, joita yhteiskunta määrätyissä tapauksissa käyttää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä asianomaisten ojentamiseksi, esim. irtolaisiin nähden, ja jotka eivät perustu mihinkään erityiseen vallanalaisuussuhteeseen, mutta näidenkään pakkokeinojen soveltamista ei ole pidetty lainkäyttönä, vaan hallintotoimena.[33]

On kyllä olemassa sellaisia tapauksia, joissa kurinpitokeinon käyttäminen on säännöksillä siten järjestetty, että menettelyä on pidettävä hallinto-oikeudellisena lainkäyttönä. Sitä on esim. kurinpidollinen viraltapano.[34] Viraltapanon asialliset edellytykset on laissa määrätty. Jos ne ovat olemassa, ei asiaa ratkaisevalla hallintoviranomaisella ole mahdollisuutta käyttää harkintavaltaa, vaan hänen on päätöksellään pantava asianomainen viralta. Myöskin muodolliselta kannalta on tämä menettely siten järjestetty, että siinä ovat asianosaisina vastakkain syyttäjä ja syytetty, kuten rikosasiain oikeudenkäynnissä.

Yleensä on hallintoviranomaisella kurinpitokeinosta päättäessään mahdollisuus sellaiseen vapaaseen harkintaan, joka on hallintotoi-

[32] Ks. esim. *Herlitzin*, s. 32 ss., pohjoismaiseen oikeuskäsitykseen perustuvaa valaisevaa esitystä hallinnon ja lainkäytön välisestä suhteesta.

[33] *Ståhlberg* s. 401.

[34] *Tarjanne* s. 119 ja s. 133 s.

minnalle luonteenomaista. Harkintavalta on rajoitetumpi silloin, kun kysymyksessä on sopimattomaksi osoittautuneen vallanalaisuussuhteen lopettaminen tai kun kurinpitorikkomus samalla on rikoslainsäädännössä määritelty rikokseksi, mutta ehdotonta rankaisupakkoa ei viimeksi mainituissakaan tapauksissa ole olemassa. Muodollisesti on menettely myös muun hallintotoiminnan kaltaista. Asian voi panna vireille, tutkia ja ratkaista sama viranomainen. Eri asianosaisia ei menettelyssä esiinny.

Edelleen voidaan vielä viitata siihen, että kurinpitovaltaa eivät käyttele riippumattomat tuomioistuimet, vaan ylempiinsä alistussuhteessa olevat hallintoviranomaiset. Kurinpitoasioita ei mielestämme ainakaan periaatteellisesti ole asetettava sen piirin ulkopuolelle, jonka rajoissa ylempi viranomainen voi antaa alemmalle hallintotehtävien hoitamista koskevia sitovia ohjeita ja käskyjä.[35] Kurinpitoa koskevia hallintoviranomaisen päätöksiä ei myöskään, mikäli säädännäisestä oikeudesta ei muuta johdu, voitane pitää samalla tavalla lopullisina ja peruuttamattomina kuin tuomioistuimen päätöksiä, vaan samalla viranomaisella tai tämän esimiehellä lienee valta oikaista, kuten hallintotoimia muissakin tapauksissa, myös virheelliseksi tai kohtuuttomaksi osoittautunut kurinpitopäätös.[36]

Kun meillä on kurinpitomenettelyä pidetty lainkäyttönä, lienee tämä osittain johtunut oikeushistoriallisista seikoista. Kuten OK 10: 26:n säännökseen sisältyvästä viittauksestakin tavallaan ilmenee, jakaantui virka-asioissa varsinaisen tuomiovallan käyttö tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välillä aikaisemmin toisin kuin nykyään. Sellaista tuomiovaltaa, joka ei enää sisälly oikeusjärjestykseemme, oli esimerkiksi myös yliopistolla ylioppilaisiin nähden. Tuomiovaltaan mm. kuuluneiden rikosasiain siirtyessä tuomioistuinten toimivaltaan pidätettiin hallintoviranomaisille kurinpitovaltaa sen mukaan, kuin hallinnon etujen vuoksi nähtiin tarpeelliseksi, tuomio-

[35] Käytännössä lienee katsottu, että sotilaallinen esimies voi käskeä alempaansa rankaisemaan esiintyneitä järjestysrikkomuksia. Toisin *Hannula* s. 74.

Asiasta yleensä *Herlitz* s. 45 s.

[36] Vrt. *Hannula,* s. 106.

valtaan liittyvien perinteiden kuitenkin samalla säilyessä ja vaikuttaessa sekä kurinpidon säädännäiseen järjestelyyn että tieteisopissa ilmenevään oikeuskäsitykseen.

Kurinpidon oikeudellista luonnetta määriteltäessä on edellä esitetyn nojalla mielestämme lähdettävä siitä, että kurinpito on hallintomenettelyä, milloin positiiviseen oikeuteen sisältyvät säännökset eivät osoita sitä hallinto-oikeudelliseksi lainkäytöksi. Tähän olisi kiinnitettävä huomiota sekä ratkaistaessa kurinpitoa koskevia tulkintakysymyksiä että sitä de lege ferenda järjestettäessä.

Paavo Kastari

Nykyisen tasavallan presidentin sekä pääministerin oikeudellista erikoisasemaa koskevia näkökohtia

Ne merkilliset historian vaiheet, jotka viime vuosina olemme läpikäyneet, ovat asettaneet myöskin, ja ehkäpä aivan erityisesti, valtiokoneiston suoritus- ja mukautumiskyvyn kovalle koetukselle. Kiitos yhteiskunnallisten olojemme terveen kehityksen ja toisaalta kansanvaltaisten valtiollisten laitostemme tarkoituksenmukaisen rakenteen on vaikeuksista tähän mennessä kuitenkin selviydytty ja ainakin valtiokoneiston niin sanoakseni teknillisen toiminnan osalta varsin moitteettomalla tavalla. Poikkeukselliset olosuhteet ovat kuitenkin tehneet välttämättömiksi erinäisiä, osittain hyvinkin olennaisia, todennäköisesti kuitenkin tilapäisiä muutoksia ja lisäyksiä normaaliajan valtiokoneistoon. Niinpä on ollut — pari erityisen merkittävää seikkaa mainitakseni — kansanhuoltoa varten perustettava erityinen laaja hallinnonhaara omine ministeriöineen ja moninaisine paikallisine elimineen. Niinikään on talouselämän säännöstelemistä varten eduskunnan pitänyt luovuttaa varsin huomattava osa lainsäädäntövallastaan hallituksen käytettäväksi pidättämällä itselleen vain jälkeenpäin suoritettava tarkastus annettujen säännösten voimassa pysyttämistä koskevien ratkaisujen yhteydessä. Samoin joudutaan eduskunnan vaalit, kun ne usean lykkäyksen jälkeen lähitulevaisuudessa voidaan vihdoinkin suorittaa, toimittamaan muutenkin eräiltä

osiltaan huomattavasti säännönmukaisesta järjestyksestä poikkeavalla tavalla.

Osittain jyrkät poliittiset käänteet, osittain muut sota-ajan olosuhteista johtuvat käytännölliset seikat ovat tehneet tarpeelliseksi puuttua poikkeuksellisella tavalla myös valtiorakenteen ylimmän huipun, valtionpäämiehen asemaan, vaikka sen itse asiassa pitäisi olla valtiojärjestyksen lujista kiinnekohdista kaikkein vankin. Tasavaltaisen valtiojärjestyksen ratkaisevia etuja monarkiaan verrattuna on tosin se, että kansanvallalle yleensäkin tunnusmerkillinen joustavuus ja mukautumiskyky ulottuu aina valtion päämiehen asemaan asti. Se ratkaisu, jonka kansamme teki itsenäisyytensä ajan alussa valitessaan, lähinnä K. J. Ståhlbergin johdolla, tasavaltaisen eikä monarkkisen valtiomuodon, saakin viime aikojen tapauksia ajatellessaan uutta kantavuutta, jos kuvittelemme, että meillä olisi nykyisinä aikoina ollut valtion päämiehenä kuningas, joka olisi yhtä voimakkaalla ja määrätietoisella tavalla yrittänyt pidellä valtiolaivamme peräsintä, kuin mitä tasavaltainen presidentti on saattanut tehdä. Täytyy kuitenkin sanoa, että tasavaltainenkin valtiomuotomme on joutunut niin kovalle koetukselle, että se ei ole siitä selvinnyt poikkeamatta valtiosääntömme viitoittamalta säännönmukaiselta tieltä, niin, jopa sellaisistakin periaatteista, joille tavallisesti vaaditaan eräänlaista yleispätevyyttä tasavaltaisissakin järjestelmissä.

Jo se seikka, että tasavallan presidentti kaksi kertaa valittiin aikaisempaa presidentinvaalia varten valittujen valitsijamiesten toimesta, tiesi luonnollisesti asioiden säännönmukaisesta kulusta varsin huomattavaa poikkeusta, jonka poliittinenkin merkitys oli sitäkin tuntuvampi, kun valitsijamiehet oli aikanaan valittu kokonaan toisenlaisissa oloissa, yleisen rauhan vallitessa maailmassa. Mutta tuo menettely oli kuitenkin käytännössä mahdollisista tavoista se, joka läheisimmin liittyi valtiosäännön edellyttämään säännönmukaiseen vaaliin. Kun nykyisen presidentin määräsi tehtäväänsä välittömästi eduskunta itse, se jo oli askelen kauempana säännönmukaisesta tiestä vaali-instanssinkin osalta, vaikkakin se samalla läheisesti liittyi sii-

hen menettelyyn, jolla tasavallan ensimmäinen presidentti aikanaan valittiin.

Eniten äskeinen presidentinvaali kuitenkin poikkesi valtiosäännön edellyttämästä ja yleensäkin tasavaltaisen järjestelmän periaatteiden mukaisesta menettelystä siinä, että uuden presidentin henkilö määrättiin välittömästi laissa, joten varsinaista vaalia sanan teknillisessä mielessä ei siis lainkaan toimitettu. Vaikka tämäkin menettely perustuslainsäädäntöjärjestyksessä suoritettuna, samoinkuin yleensä muutkin viime aikojen poikkeukselliset järjestelyt, oli täysin lainmukainen, se oli kuitenkin siinä määrin harvinainen, että sille tuskin löytää montakaan vertauskohtaa muidenkaan tasavaltojen historiasta. Sen poliittisena edellytyksenä oli se ainutlaatuinen arvovalta ja jakamaton kunnioitus, joka liittyy Suomen marsalkan henkilöön. Mutta samalla se myös asetti valtionpäämiehen aseman ja eräät siihen liittyvät järjestelyt tavallista suuremmassa määrin presidentti Mannerheimin henkilön varaan.[1]

Mutta yleiseltä valtiojärjestyksemme periaatteiden kannalta näyttäisi tämä valtionpäämiehen vaihdos kuitenkin kaikkien mielenkiintoisimmalta, jos sitä tarkasteltaisiin edellisen presidentin eroamisen ja siihen johtaneiden seikkojen kannalta. Kirjoitelmani aiheen puitteissa en kuitenkaan voi ryhtyä tarkemmin käsittelemään näitä kysymyksiä, joiden selvittäminen sitäpaitsi edellyttäisi nykyisin vielä verraten arkaluontoisten poliittisten seikkojen pohdintaa. Tyydyn vain lyhyesti uudistamaan aikaisemman toteamukseni, että »presidentin eroaminen kesken toimikauttaan poliittisista syistä on ilmeisesti valtiosääntömme hengen vastaista», samalla tavoin kuin sitä olisi myöskin presidentin pakottaminen eroamaan kesken toimikauttaan.[2] Mutta kun tasavallan presidentin asemassa olevaa hen-

---

[1] Ks. siitä *Kaira,* Äskeinen presidentinvaihdos. Valvoja N:o 6/1944 s. 215—223. Oikeusministeriön arkistossa olevat asiakirjat osoittavat, että aluksi oli tarkoitus vieläkin enemmän korostaa järjestelyn poikkeuksellista henkilökohtaista luonnetta uskomalla valtionpäämiehen tehtävä Suomen marsalkalle valtionhoitajan eikä siis tasavallan presidentin ominaisuudessa.

[2] *Kastari,* Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940, s. 336.

kilöä ei tietenkään voida pakottaa pysymään tehtävässään, on oikeusjärjestyksenkin tietysti mukauduttava tällaiseen tilanteeseen. Kansakunnan kohtaloiden ollessa kysymyksessä ei sitäpaitsi läheskään aina voida välttää valtiosäännön normien erittäin joustavaakaan tulkitsemista, eipä niiden ulkopuolellekin menevää, eräänlaiseen hätäoikeuteen turvautumista.[3] Joka tapauksessa ei presidentti Rytin eroamista vastaan ole miltään taholta esitetty oikeudellisiin näkökohtiin nojaavia muistutuksia, ja sen lähempi teknillinen suoritus näyttää niinikään tapahtuneen oikeudellisesti moitteettomalla tavalla, joten siihenkään ei ole tarvis tässä yhteydessä lähemmin syventyä.[4]

Samalla kertaa kun Suomen marsalkka Mannerheim määrättiin välittömästi erikoislailla tasavallan presidentiksi, järjestettiin hänen asemansa poikkeukselliseksi myöskin sikäli, että hänelle annettiin oikeus siirtää osa valtionpäämiehelle säännönmukaisesti kuuluvista tehtävistä pääministerin hoidettaviksi. Pääasiallisena syynä tähän oli nähtävästi se, että hänen oli siihen aikaan välttämätöntä oleskella varsin paljon poissa pääkaupungista hoitamassa päämajastaan käsin puolustusvoimain ylipäällikön tehtäviä, jotka sitäpaitsi jo sinänsä oikeastaan vaativat miehensä kokonaan. Tämän valtuuden nojalla presidentti Mannerheim onkin sitten 9 päivänä elokuuta 1944 annetulla asetuksella (N:o 518) siirtänyt melkoisen osan siirrettäviksi mahdollisista asioista pääministerin ratkaistavaksi. Tasavallan presidentin ja pääministerin asemassa ja keskinäisissä suhteissa on siten syntynyt poikkeuksellinen järjestely, jossa voidaan havaita useita mielenkiintoisia piirteitä.

Tasavallan presidentin määräämistä koskevan lain 4 §:n mukaan hänellä on »oikeus joko kokonaan tai osittain siirtää pääministerille ne tehtävänsä, jotka koskevat asetusten antamista, armahdusvallan käyttämistä, erivapauden myöntämistä, Suomen kansalaiseksi ottamista ja kansalaisuudesta vapauttamista sekä virkanimityksiä ja

[3] *Kastari*, s. 336—337. Mainittakoon, että *Kaira*, s. 216 puolestaan pitemmittä perusteluitta katsoo, että »tasavallan presidentillä täytynee katsoa siinäkin tapauksessa, ettei hänellä ole pysyväistä estettä varsinaisessa mielessä, olevan oikeuden luopua toimestaan pätevän syyn sitä vaatiessa».

[4] Sitä on käsitellyt *Kaira*, main. kirj.

virasta vapauttamista». Tehtävien siirrosta itsestään ei sitten olekaan mitään muita lainsäännöksiä.

Niinpä siitä menettelytavasta, jolla tuon säännöksen edellyttämä tehtävien siirto suoritetaan, ei laissa ole nimenomaista säännöstä, eikä siihen sisälly myöskään sitä tavanomaista loppupykälää, jonka mukaan tarkempia säännöksiä lain toimeenpanosta olisi annettava asetuksella. Tällaisessa siirtomenettelyssä on kuitenkin ilmeisesti kysymyksessä ylempien valtioelinten toimivallan jako, joka säännönmukaisesti on järjestettävä lainsäädäntöteitse. Niinpä HM 40 ja 41 §:ssä sekä asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 30. 3. 1922 annetun lain 2 ja 3 §:ssä edellytetään, että tasavallan presidentin ratkaistavaksi voidaan pidättää taikka valtioneuvoston tai sen ministeriön ratkaistavaksi uskoa sellaisten asioiden päättäminen, joka heille ei muuten kuuluisi, mutta tämä toimivallan siirtäminen voi tapahtua ainoastaan joko lailla taikka asetuksella. Sitävastoin on vain niiden asioiden piiri, jotka v o i d a a n uskoa ministeriön esittelijälle omalla vastuullaan ratkaistavaksi, määrättävä asetuksella, kun taas itse määräyksen kullekin esittelijälle sekä ne asiat, jotka tuolla määräyksellä hänen ratkaistavakseen uskotaan, tasavallan presidentti voi päättää ilman asetusmuotoa, vain tavallisella yksinkertaisella päätöksellään.[5] Vaikka pääministerillekin siirrettäviksi mahdollisten tehtävien piiri on samalla tavoin jo ennakolta määrätty edellä siteeratussa säännöksessä, ei siirtoa kuitenkaan tässä tapauksessa voitane tehdä tuollaisella yksinkertaisella päätöksellä. Kun näet kysymyksessä on itse valtionpäämiehelle kuuluvien tehtävien delegointi, se on suoritettava asetuksella, jonka antamiseen hänellä onkin ilman muuta katsottava olevan valtuus HM 28 §:n edellyttämänä lain täytäntöönpanotoimenpiteenä. Asetuksen käyttämistä edellyttää sitäpaitsi sekin seikka, että näin tärkeä toimenpide on mahdol-

[5] L. asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 3 §:n 2 ja 3 mom. (N:o 283/20. 9. 1939) sekä valtioneuvoston ohjesääntö (lyh. VNOS) 33 ja 35 §:n 2 mom. (N:o 995/17. 12. 1943).

lisimman täsmällisellä ja auktoritatiivisella tavalla saatettava sekä kansalaisten että viranomaisten tietoon.[6]

Käytännössä onkin tehtävien siirtäminen suoritettu, kuten jo mainittiin, asetuksella. Pääministerille ei kuitenkaan ole siirretty kaikkia tehtäviä, joiden siirtämiseen laki antaa presidentille valtuuden. Niinpä asetusten antamisen osalta on tehty se rajoitus (2 §), että siirto ei »käsitä asioita, jotka koskevat valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivaltaa tai puolustusvoimia». Valtioneuvoston ja ministeriöiden toimivaltaa koskevalta osaltaan on pääministerin käsiteltäväksi siirrettyjen asetusten piiri selvä ja tarkasti määrättävissä.[7] Käsite puolustusvoimat on sitävastoin rajoiltaan epämääräinen, mutta käytännössä ei toimivaltaa koskevia ristiriitoja senkään osalta pääse syntymään jo siitäkään syystä, että presidentti voi harkintansa mukaan ottaa päätettäväksi pääministerille siirretynkin asian (4 §), minkä lisäksi on vielä varmemmaksi vakuudeksi säädetty, että epäselvissä tapauksissa ratkaisee toimivaltakysymyksen presidentti (5 §). Käytännössä näyttää kuitenkin johdonmukaisesti pyrityn siihen, että pääministerin annettaviksi on esitelty kaikki ne asetukset, joihin hänelle siirretty toimivalta ulottuu. Siitä johtuu mm., että samaan aikaan presidentti saattaa vahvistaa lain, mutta pääministeri antaa sen täytäntöönpanoasetuksen. Niissäkin tapauksissa, joissa presidentti näyttää ottaneen ilman asiakirjoista näkyvää syytä päätettäväkseen asetuksen, jonka antamiseen pääministerilläkin olisi ollut oikeus, huomataan lähemmin tutkittaessa, että syynä tällaiseen menettelyyn on ollut se seikka, että pääministeri puolestaan on ollut

[6] Vrt. myös *Kaira*, s. 220.

[7] Käytännössä tätä säännöstä on kuitenkin tulkittu niinkin, että pääministerille olisi siirtynyt myös ministeriöiden sisäistä toimivallan jakoa koskevat asetukset eikä ainoastaan toisaalta ministeriöiden ja valtioneuvoston välistä sekä toisaalta eri ministeriöiden välistä keskinäistä toimivallan jakoa koskevat asetukset. Niinpä presidentti on antanut mm. A. sisäasiainministeriön poliisiasiainosastosta (N:o 598/6. 9. 1944), A. sisäasiainministeriön väliaikaisesta siirtoväenasiain osastosta (N:o 780/3. 11. 1944). Tälläkään tulkintalinjalla ei ole pysytty johdonmukaisena, sillä A. eräiden sisäasiainministeriön yleisellä ja kunta-asiain osastolla käsiteltävien asiain uskomisesta esittelijäin ratkaistavaksi (N:o 687/5. 10. 1944) on taas pääministeri Castrénin eikä presidentin antama.

estynyt asiaa käsittelemästä.[8] Myöskin puolustusvoimia koskevien asioiden osalta, joiden piiri, kuten sanottu, on epämääräinen, voidaan niiden rajatapausten, joissa presidentti on antanut asetuksia,[9] sanoa koskettaneen puolustusvoimia huomattavasti läheisemmin kuin niiden rinnakkaistapausten, joissa pääministeri puolestaan on käyttänyt asetusvaltaa.[10]

Myöskään virkanimityksiä ja virasta vapauttamista koskevia tehtäviään ei presidentti ole siirtänyt pääministerille valtuuslain edellyttämässä koko laajuudessaan. Itse asiassa on pääministerin nimitettäviksi siirrettyjen virkojen piiri varsin suppea. HM 87 §:ssä presidentin nimitettäviksi säädetyistä korkeista virkamiehistä on näet pääministerin nimitysvaltaan siirretty ainoastaan tuon lainkohdan 5) ja 6) kohdassa mainituista [11] viroista keskusvirastojen jäsenten sekä valtioneuvoston, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden ynnä myös — kansliapäällikköä lukuunottamatta — presidentin oman kanslian virat. Presidentin nimitettäviksi on edelleen nimenomaan pidätetty eräiden erikoistuomioistuinten tuomarit sekä armeijan ja laivaston upseerit. Pääministerin toimivalta virkanimityksissä on kuitenkin toisaalta sikäli yleinen, että kaikki ne presidentin nimitettävät virat, joita ei siirtoasetuksen 3 §:ssä ole nimenomaan pidätetty presidentille, ovat siirtyneet pääministerin nimitettäväksi. Varsinaisten nimitysten osalta ei siirrettyjä virkamiesasioita koskevassa toimivaltakysymyksessä voinekaan tulla epä-

---

[8] A. maksuajan lykkäyksestä eräissä tapauksissa annetun asetuksen muuttamisesta (N:o 615/14. 9. 1944). Pääministeri Hackzell oli silloin Suomen valtuuskunnan puheenjohtajana Moskovassa.

[9] Esim. A. sotapalveluksesta vapautetun asevelvollisen omaisille eräissä tapauksissa suoritettavista eduista (N:o 706/13. 10. 1944).

[10] Esim. A. väliaikaisista määräyksistä eräiden sotatilan aikana asepalveluksessa olleiden henkilöiden oppikouluopinnoista (N:o 726/19. 10. 1944), A. eräiden sotatuomioistuimissa rangaistukseen tuomittujen henkilöiden armahtamisesta annetun lain soveltamisesta (N:o 863/1. 12. 1944) sekä A. lääkintähallituksen väliaikaisesta sotavammasairaalaosastosta sekä sotavammasairaaloista ja poliklinikoista (N:o 836/23. 11. 1944).

[11] Myös HM 87 §:n 4) kohdassa mainitut viranhaltijat ovat kaikki jääneet presidentin nimitettäviksi, vaikka lain tekstille on tullut sellainen muoto, ettei tämä seikka siitä ilmene.

selvyyksiä. Ja niidenkin osalta on sitäpaitsi voimassa edellä mainittu tehtävien siirtoa koskeva yleinen sääntö, että presidentti voi ottaa päätettäväkseen pääministerille siirtyneenkin virkanimityksen.

Tässä yhteydessä huomio kuitenkin kiintyy siihen, että tehtävien siirtoa koskevan asetuksen sanonta virkasuhteiden osalta kokonaisuudessaan on erilainen kuin valtuuslain vastaava sanonta. Lain 4 §:n mukaan presidentillä on näet oikeus siirtää pääministerille tehtävänsä, jotka koskevat mm. »virkanimityksiä ja virasta vapauttamista», mutta asetuksen 1 §:n mukaan hänelle on siirretty vain oikeus »ratkaista virkanimitysasioita». Viimeksi mainittu sanonta ei siis nimenomaan mainitse virasta vapauttamista, vaikka lainsäätäjän tarkoituksena kuulemani mukaan ei lienekään ollut erityisesti pidättää sitä presidentille. Lähempi tutkimus osoittaa kuitenkin, että käytettyjen sanontojen erilaisuuden on katsottava myös johtaneen säännösten erilaiseen asialliseenkin sisältöön.

»Virkanimitysasia», mitä termiä lainsäädännössä muuallakin varsin runsaasti käytetään, ei näet suinkaan aina tarkoita niin laajaa käsitettä, että se sulkisi piiriinsä myös virasta vapauttamisen. Päinvastoin lienee asianlaita niin, että käsite nimitysasia ei yleensä ulotu virasta vapauttamiseen.[12] Sitäpaitsi voidaan varsinaisessa virasta vapauttamisessakin erottaa kaksi lajia, nimittäin vapauttaminen erityisistä syistä hallintoprosessissa sekä vapauttaminen hallintotoimin, jotka ovat muualla lainsäädännössä toisistaan eroavalla tavalla järjestetyt.[13] Näiden lisäksi merkitsee eräänlaista virasta vapauttamista vielä rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen viraltapano sekä myös virkaeron antaminen saavutetun iän perusteella. Itsestään selvää on, että rikosoikeudellinen viraltapano, joka on tuomioistuimen asiana, ei voi kuulua pääministerille siirtyvien tehtävien joukkoon. Ratkaistavaksi siis jää, käsittääkö k.o. asetuksen termi »virkanimitysasia» muita edellämainittuja virasta vapauttamisen muotoja sekä mitä se ehkä niistä käsittää.

---

[12] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934, s. 194.

[13] *Tarjanne,* s. 35—36.

Tällöin voidaan ensiksi todeta, että kaikki ne HM 87 §:ssä mainitut virat, joihin nimittäminen on kysymyksessä olevalla asetuksella siirretty pääministerille, ovat valtakirjavirkoja. Niiden haltijoiden osalta tulee siis edellä mainituista viroista vapauttamisen muodoista kysymykseen ainoastaan joko vapauttaminen hallintoprosessissa tai viraltapano kurinpitotoimin. Kumpaisenkaan toimenpiteen vireillepano eikä käsittely ei kuitenkaan ole säännönmukaisestikaan kuulunut presidentille, vaan tätä valtaa käyttää nimittämiskirjalain 7 §:n erikoissäännöksen nojalla valtioneuvosto. Näiden viranhaltijoiden virasta vapauttaminen ei niin ollen ole voinut siirtyä pääministerille. Sama on asianlaita tietysti muidenkin valtakirjavirkojen osalta, joihin nimittämisoikeus ehkä on siirtynyt pääministerille.

Pääministerille ovat kuitenkin asetuksella siirtyneet nimitysasiat myös joihinkin sellaisiin virkoihin, joihin nimittämiskirjana annetaan avoin kirje.[14] Näiden osalta saattaa varsinaisina virastavapauttamismuotoina tulla kysymykseen ainoastaan vapauttaminen hallintotoimin. Tällaista vapauttamista taas ei ole säännönmukaisessa tapauksessa säädetty minkään nimittävästä viranomaisesta erillisen, toisen viranomaisen tehtäväksi. Päin vastoin on nimittämiskirjalain 2 §:n 1 momentissa nimenomainen säännös: »Viran haltijan, jolla virkaan on avoin kirje, voi tasavallan presidentti vapauttaa virasta, kun yleinen etu sitä vaatii.» Tämän säännöksen rationa ei tosin ole pidettävä sitä, että sillä olisi tahdottu vapauttamistoimenpide erityisesti pidättää presidentille, vaan ainoastaan sitä, että avoimella kirjeellä nimitetyt virkojen haltijat on tahdottu järjestää yleensä hallintotoimin vapautettavissa oleviksi. Mutta kun presidentin tehtävien siirtoa koskevassa asetuksessa ei nimenomaan ole siirretty virasta vapauttamista pääministerille ja kun virkanimitysasia ei terminä aina, ehkäpä ei yleensäkään, ilman muuta käsitä virasta vapauttamista, ei tuon tehtävän siis voida katsoa siirtyneen pääministerille.

[14] Sellaisia ovat ainakin Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenten virat. Suomen Pankin ohjesääntö 23 § (N:o 365/21. 12. 1925). Niinpä pääministeri Castrén tasavallan presidentin sijasta nimitti ent. presidentti Rytin Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajaksi.

Tätä tulosta tukee vielä se yleinen tulkintasääntö, että kysymyksessä olevaa asetusta poikkeussäännöksenä on tulkittava ahtaasti.

Mitä vihdoin tulee siihen virasta vapauttamisen muotoon laajemmassa mielessä, jota eron antaminen saavutetun eroamisiän perusteella merkitsee, se poikkeaa edellä käsitellyistä muista vapauttamismuodoista siinä, että siitä ei ole tasavallan presidentin nimitettävien virkamiesten osalta mitään erikoissäännöksiä. Erokirjan antaa niin ollen yleisen säännön mukaan nimittävä viranomainen, säännönmukaisessa tapauksessa siis tasavallan presidentti. Suppean tulkinnan mukaan ei tämänkään toimenpiteen, eräänlaisena virasta vapauttamismuotona, olisi kenties katsottava sisältyvän pääministerille siirtyneisiin tehtäviin. Mutta kun sen kuulumisesta presidentille ei ole, kuten avoimella kirjeellä nimitetyn vapauttamisesta, nimenomaista säännöstä, vaan sen päinvastoin katsotaan kaikkialla muuallakin ilman muuta kuuluvan nimittävälle viranomaiselle, on sen myös tässä tapauksessa katsottava siirtyneen pääministerille niiden virkojen osalta, joihin nimittämisoikeuskin on siirtynyt. Sama pitää samanlaisilla perusteilla paikkansa myös eron myöntämiseen asianomaisen pyynnöstä. Nämä kumpainenkin ovat sellaisia virkanimitysasioita, jotka säännönmukaisesti seuraavat itse nimittämisoikeutta.

Laissa olevan valtuuden nojalla on useinmainitulla asetuksella pääministerille siirretty myös oikeus käyttää armahdusvaltaa. Tämän säännöksen tulkinnassa ei voine syntyä vaikeuksia. Armahdusvalta on näet kokonaisuudessaan siirretty pääministerille sitä yleistä rajoitusta tietystikään lukuunottamatta, että presidentti voi edelleenkin ottaa myöskin armahdusasian ratkaistavakseen. Niinpä pääministeriäkin armahdusvallan käyttäjänä koskee se huomattava laajennus, jonka mukaan presidentti sotatilan aikana voi tietyissä rajoissa myöntää yleisenkin armahduksen.[15] Niinikään pääministeri voi, samalla tavoin kuin presidenttikin, nykyisin antaa armahduksen pyytämättä HM 29 §:n edellyttämää lausuntoa armonanomuksesta

[15] L. tasavallan presidentin armahdusoikeuden väliaikaisesta laajentamisesta (N:o 1013/22. 12. 1942).

korkeimmalta oikeudelta.[16] Samoin on ilmeistä, että pääministeri voisi käyttää armahdusvaltaa jopa valtioneuvoston jäsenenkin ja oikeuskanslerin armahtamiseksi valtakunnanoikeuden esityksen perusteella. Mutta vaikka näistä laintulkintakysymyksistä ei voitanekaan olla eri mieltä, saatetaan sitä vastoin esittää periaatteellisia huomautuksia siitä seikasta, että armahduskysymysten ratkaiseminen tuomiovallan piiriin puuttuvana oikeutena ylipäänsä on lainkaan katsottu voitavan uskoa parlamentaarisesti vastuunalaiselle pääministerille. Meidän valtiosääntömme, jonka laatimisessa yleensäkin on pyritty noudattamaan valtiovallan kolmiajako-oppia, on näet koetettu erityisellä huolella turvata tuomiovallan riippumattomuus poliittisista ja parlamentaarisista näkökohdista. Sen vuoksi täytyy armahdusvallan uskomista pääministerille, joka lisäksi voi käyttää sitä — ja todellisuudessa käyttääkin varsin runsaassa määrin[17] — pyytämättä korkeimman oikeuden lausuntoa, valtiosäännön periaatteiden kannalta pitää varsin poikkeuksellisena. Ilmeisesti ovat käytännölliset syyt kuitenkin vaatineet presidentin vapauttamista erityisesti juuri näiden asioiden käsittelemisestä, jotka jo lukumäärältäänkin nousevat varsin suureen summaan.[18]

Pääministerille siirretyistä presidentin tehtävistä on vielä käsittelemättä ainoastaan oikeus myöntää erivapauksia sekä oikeus antaa Suomen kansalaisuus ja vapauttaa siitä. Sekä erivapauden myöntäminen lain säännöksestä että kansalaisuuden myöntäminen ja siitä vapauttaminen on ollut uskottuna valtion päämiehelle niin yksinomaisesti, että niitä ei olisi voitukaan siirtää muulle valtioelimelle muuta kuin perustuslainsäädäntöjärjestyksessä.[19] Asetuksen säännöksistä sitävastoin edellyttää jo HM 85 § valtioneuvoston voivan myöntää erivapauksia, ja joissakin tapauksissa on erivapausvaltaa

[16] L. tasavallan presidentin armahdusoikeuden käyttämisestä (N:o 298/7. 5. 1943).

[17] Edellä viitteessä 16 mainitun lain voimassaollessa lienee korkeimman oikeuden lausunto pyydetty vain n. 2 %:ssa kaikkiaan käsitellyistä armahdusasioista.

[18] Niinpä jätettiin oikeusministeriöön v:n 1944 aikana yli 9.000 armonanomusta.

[19] Merikoski, Erivapauden käsite. Helsinki 1936 s. 50.

eräissä asioissa uskottu alemmillekin viranomaisille.[20] Näin ollen ei erivapausvallan siirtäminen pääministerille, vaikka sekin lainlievennysvaltaa koskevana sivuaa valtiovallan kolmiajako-opin linjoja, merkitse erityisen tuntuvaa poikkeusta valtiosäännön periaatteesta. Kansalaisuuden myöntämisen ja siitä vapauttamisen siirtäminen taas merkitsee poikkeusta lähinnä siihen, että valtionpäämiehen asiana on ylinnä edustaa valtakuntaa sen suhteissa ulkopuolisiin.

Mitä sitten tulee pääministerin ratkaistavaksi siirrettyjen asioiden käsittelyjärjestykseen, on sitä koskeva ainoa säännös kysymyksessä olevan lain 4 §:n 2 momentissa. Siinä säädetään että »siirretyt asiat käsitellään samassa järjestyksessä kuin tasavallan presidentille kuuluvien asioiden käsittelystä on säädetty». Kun pääministerille ei ole siirretty mitään sellaisia asioita, joiden ratkaisemisessa on noudatettava tavallisesta poikkeavaa käsittelyjärjestystä (HM 35 § 2—4 mom.), merkitsee tämä sitä, että pääministeri päättää hänelle siirretyt asiat valtioneuvoston istunnossa yleisessä presidentin päätösten käsittelyjärjestyksessä. Erona on vain se, että tasavallan presidentin paikalla päätöksiä tekemässä istuu näissä asioissa pääministeri.

Eräässä kohdassa on tällöin kuitenkin ilmeisesti poikettava säännönmukaisesta menettelystä. Käsittelyjärjestys pääministerin ratkaistessa hänelle siirrettyjä asioita muodostuu näet samanlaiseksi kuin pääministerin hoitaessa HM 25 §:n nojalla presidentin tehtäviä tämän ollessa kokonaan estynyt niitä itse hoitamasta.[21] Tämän tapauksen varalta on säädetty se poikkeus normaalista käsittelyjärjestyksestä, että »ne asiat, jotka pääministerin tulisi valtioneuvostossa esitellä presidentille, esittelee presidentin esteen aikana ensimmäinen ministeri».[22] Tällainen poikkeus onkin molemmissa näissä tapauksissa välttämätön, koska pääministeri ei tietysti itselleen voisi esitellä asioita ratkaistavaksi. Vakaantuneen tulkinnan ja käytännön mukaan on »ensimmäisellä ministerillä» tarkoitettu sitä valtioneuvoston jäsenistä,

---

[20] *Merikoski*, s. 55.

[21] Ks. siitä *Kastari*, Pääministerin oikeudellinen asema tasavallan presidentin sijaisena. Lakimies 1941 s. 134.

[22] L. asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 4 §:n 2 mom. (N:o 79/30. 3. 1922).

joka aikaisimmin on tullut ministeriksi. Samalla tavoin on virkaikäjärjestyksessä vanhinta ministeriä katsottu tarkoittavan sen HM 39 §:ssä mainitun »ensimmäisen läsnäolevan jäsenen», jonka tulee pääministerin estyneenä ollessa toimia puheenjohtajana valtioneuvostossa, ja samoin myös sen »ensimmäisen läsnäolevan ministerin», jonka tulee VNOS 7 §:n mukaan »pääministerin ollessa poissa tai esteellisenä» toimia »hänen sijassaan». Voidaan siis todeta, että pääministerin ratkaistessa hänelle siirrettyjä, valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita esittelyn suorittaa virkaiältään vanhin valtioneuvoston jäsen taikka, jollei hän ole saapuvilla, vanhin läsnäolevista ministereistä.

Näin pitkälle asiaa koskevien säännösten tulkinta on aivan selvä. Mutta mitenkä silloin on meneteltävä, jos, niinkuin nykyisin, joku valtioneuvoston jäsenistä on erityisesti määrätty ministeriksi käsittelemään valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita?[23] Kun hänet on määrätty käsittelemään pääministerin toimialaan kuuluvia asioita ja siis eräänlaiseksi pääministerin apulaiseksi, voidaan kysyä, onko tämän määräyksen merkitys katsottava sellaiseksi, että hänestä sen avulla on samalla tullut myös pääministerin sijainen. Voidaanko siis toisin sanoen edellä mainittujen lainkohtien sanontoja »ensimmäinen ministeri», »ensimmäinen läsnäoleva jäsen» ja »ensimmäinen läsnäoleva ministeri» tulkita siten, että ne ilman muuta soveltuisivat häneen, vaikka hänen virkaikänsä ministerinä ei edellyttäisikään hänelle tällaista asemaa? Kysymys on siis itse asiassa siitä, voidaanko varapääministerijärjestelmä, josta meillä on viime aikoina julkisuudessakin puhuttu ja jonka aikaansaamiseksi on valtioneuvostossa tiettävästi jo laadittu lakiehdotuksiakin, soveltaa meidän valtiojärjestykseemme ilman lainsäädäntötoimenpiteitä.

Tiettävästi ministeri Pekkala onkin viime aikoina jokseenkin säännöllisesti toiminut puheenjohtajana valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Hän on myöskin esitellyt pääministerille sellaisia tämän ratkaistavaksi siirrettyjä asioita, jotka kuuluvat valtioneu-

[23] Tällaisen määräyksen presidentti antoi 24. 9. 1944 avoimella kirjeellä (asetuskokoelman n:o 855) salkuttomalle ministerille Mauno Pekkalalle.

voston kanslian toimialaan.[24] Näissä tehtävissään hän siis on toiminut »ensimmäisenä ministerinä» siitä huolimatta, että hän virkaiältään on ulkoasiainministeri Enckelliä nuorempi. Huomattava kuitenkin on, että ministeri Enckell ei ole ollut missään näissä valtioneuvoston tai sen raha-asiainvaliokunnan istunnoissa läsnä. Ministeri Pekkala onkin siis noissa tapauksissa itse asiassa ollut vanhin läsnä oleva ministeri. Näin ollen ei mainittu menettely siis merkitse sitä, että valtioneuvoston toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri olisi käytännössä pelkästään tämän perusteella katsottu tulleen »ensimmäiseksi ministeriksi» edellämainittujen lainkohtien tarkoittamassa mielessä.

Ja tuskin tällaista tulkintaa voitaisiinkaan pitää hyväksyttävänä. Tosin ei nykyisen hallitusmuodon voimassa ollessa ole aikaisemmin ollut määrättynä toista ministeriä pääministerin ohella käsittelemään valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita. Ja kun tällaiseen tehtävään määrätty valtioneuvoston jäsen pääministerin apulaisena ja lähimpänä työtoverina voi olla omansa saamaan muihin ministereihin verrattuna jollakin tavoin korostetumman aseman, joka saattaa lähetä todellista sijais- tai varapääministeriyttä, ei edellämainittujen lainkohtien varsin monimerkityksinen sanonta »ensimmäisestä ministeristä» ehkä sinänsä olisi estänyt antamasta niille tällaistakin sisältöä. Pääministerin apulaista voitaisiin pitää »ensimmäisenä ministerinä» jopa kenties paremmillakin perusteilla kuin virkaiältään vanhinta ministeriä.

Mutta viimeksi mainittu sisältö on kysymyksessä oleville sanonnoille kuitenkin siinä määrin vakaantunut, että sitä on itse asiassa pidettävä jo tavanomaisen oikeuden sanktioimana. Lisäksi on huomattava, että tuollainen uuden tulkinnan mukainen sisältö noille sanoille ei vielä yksinään olisi riittävä. Sitä olisi ilmeisesti täydennettävä myös vanhan käsityksen mukaisella periaatteella sen tapauksen varalta, että sekä pääministeri että hänen apulaisensa olisivat saman-

[24] A. kielilaissa mainittujen käännösten toimittamisesta suoritettavista maksuista annetun asetuksen muuttamisesta (N:o 986/22. 12. 1944) sekä A. väliaikaisen valtion tiedoituskeskuksen perustamisesta (N:o 987/22. 12. 1944).

aikaisesti kumpainenkin poissa tai esteellisiä. Muussa tapauksessa oikeusjärjestykseen jäisi näet paha aukko, eikä tämä tulkinta sitä paitsi ilman tavallista lisäystä myöskään soveltuisi pääministerin sijaisuutta koskevaan pääsäännökseen, HM 39 §:ään, jossa puhutaan valtioneuvoston ensimmäisestä läsnä olevasta jäsenestä. Näin suuria ja mutkallisia muutoksia vakaantuneeseen oikeuskäsitykseen ei kuitenkaan voida aikaansaada muuta kuin lainsäädäntötoimenpitein. Lopputulokseksi jää niin ollen, että varapääministerijärjestelmän soveltaminen valtiojärjestykseemme edellyttää valtiosäännön muutosta. Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri voi toimia pääministerin sijaisena ja siis myös esitellä tämän ratkaistavaksi siirrettyjä asioita vain samoilla edellytyksillä kuin muukin valtioneuvoston jäsen.

Jos tällainen muu ministeri joutuu esittelemään ja tietysti siis myös varmentamaan pääministerille siirretyn, valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvan asian ratkaisun, ei siitä seuraa, että myöskin sen valmistelu- ja täytäntöönpanotoimenpiteet siirtyisivät hänen ministeriöönsä. HM 44 §:n säännös on näet ehdoton, eikä poikkeuksellinen esittely- ja varmennusjärjestely voi järkyttää ministeriöitten toimivallan jakoa. Valmistelu- ja täytäntöönpanotoimenpiteet on aina suoritettava siinä ministeriössä, jonka toimialaan asia varsinaisesti kuuluu, eli siis tässä tapauksessa esittelyn ja varmennuksen poikkeuksellisuudesta huolimatta valtioneuvoston kansliassa.

Kun pääministeri toimii valtioneuvostossa puheenjohtajana sekä sen tavallisissa istunnoissa että tietysti myös silloin, kun hän ratkaisee presidentiltä siirrettyjä asioita, on valtioneuvoston kokoonpano siis kumpaisessakin tapauksessa sama. Tästä johtuu, että vaikka päätösten niin sanoakseni oikeudellinen rakenne niissä onkin varsin erilainen, päätösten tekemismenettelyt kuitenkin voidaan käytännöllisinä toimenpiteinä liittää varsin mutkattomasti toisiinsa. Esim. silloin, kun valtionpäämiehen on tehtävä päätöksensä valtioneuvoston esityksestä, valtioneuvosto saattaa ensiksi tehdä asianomaisen virkamiehen esittelyn perusteella päätöksensä, minkä jälkeen välittömästi

pääministeri saattaa tuon virkamiehen esimiehen, so. asianomaisen ministerin esittelystä tehdä oman päätöksensä. Samalla tavoin voidaan valtioneuvoston epävirallinen, valmistava käsittely, josta ei laadita pöytäkirjaakaan, mutkattomasti liittää ratkaisevaan käsittelyyn, jossa pääministeri presidentin sijasta päättää asian. Tällä tavoin saatetaan niin sanoakseni samalta istumalta käsitellä milloin valtioneuvoston, milloin valtionpäämiehen ratkaistavia asioita. Näin onkin tiettävästi menetelty nykyisen pääministerin ja myös pääministeri Hackzellin aikana. Pääministeri Castrén sitävastoin noudatti tehtävän arvoa enemmän korostavaa, mutta epäkäytännöllisempää erillisten istuntojen menettelyä, jota on käytetty myös aikaisemmin pääministerin toimiessa HM 25 §:n nojalla presidentin sijaisena tämän estyneenä olon aikana.

Pääministeri allekirjoittaa päätöksensä hänelle siirretyissä asioissa »Tasavallan Presidentin sijasta». Hoitaessaan presidentin tehtäviä HM 25 §:n nojalla hän on allekirjoittanut päätöksensä »Tasavallan Presidentin estyneenä ollessa». Hoitaessaan niitä presidentti Rytin luovuttua tehtävästään ja ennenkuin uusi presidentti oli astunut virkaansa, hän allekirjoitti päätöksensä »Tasavallan Presidentin tehtävien hoitajana».

Mitä vihdoin tulee pääministerin oikeudelliseen asemaan kokonaisuudessaan näiden siirrettyjen tehtävien suorittajana, voidaan sanoa, että se muistuttaa sangen suuresti vastaavaa tilannetta hänen toimiessaan presidentin sijaisena tämän esteen aikana. Tässä yhteydessä ei sen vuoksi olekaan tarvis ryhtyä pohtimaan niitä seikkoja, ioita olen jälkimmäisen osalta jo aikaisemmin selvitellyt.[25] Merkittäviä eroavaisuuksiakin kuitenkin tietysti on. Pääasiallisesti ne johtuvat siitä, että pääministerille eivät edellisessä tapauksessa ole siirtyneet kaikki presidentin tehtävät ja että ne eivät ole siirtyneet välittömästi lainsäännöksen nojalla. Siirtämisen on suorittanut tasavallan presidentti itse, ja hän on rajoittanut tämän siirron vain erääseen osaan tehtävistään. Siitä ja myös tämän järjestelyn eräästä erikoiskohdasta johtuukin, että toisaalta presidentin ja toisaalta näitä

[25] *Kastari*, main. kirj.; ks. myös *Kaira* s. 219—223.

siirrettyjä tehtäviä hoitavan pääministerin välinen suhde on oikeudelliseltakin kannalta varsin mielenkiintoinen.

Aikaisemmin olen useasti joutunut viittaamaan siihen tehtävien siirtämistä koskevaan asetuksen säännökseen (4 §), jonka mukaan presidentti voi mainitun asetuksen estämättä ottaa pääministerille siirrettyjenkin tehtävien piiriin kuuluvan asian päätettäväkseen. Millä tavoin tällainen nähtävästi poikkeukseksi tarkoitettu ratkaisu on suoritettava? Ilmeistä on, että asian palauttamiseen takaisin presidentin ratkaistavaksi ei tarvita asetustietä niinkuin aikoinaan tarvittiin sen siirtämiseen presidentiltä pääministerille. Presidentti voi palauttamisen suorittaa, kuten mainitussa säännöksessä sanotaankin, »asetuksen estämättä». Mutta onko presidentin tehtävä siitä edes erityistä muodollista päätöstäkään, joka silloin tietenkin tapahtuisi tavallisessa järjestyksessä valtioneuvoston istunnossa? Kun kysymyksessä olevat tehtävät on siirretty pääministerin kompetenssipiiriin, merkitsee siis asian ottaminen presidentin itsensä päätettäväksi tuon kompetenssipiirin supistamista. Sen vuoksi voitaneen katsoa, että tällaisessa toimenpiteessä on kysymys presidentin vallankäytöstä, joka oikeastaan edellyttäisi hänen päätöksilleen säädettyjen muotomääräysten noudattamista. Käytännössä lienee kuitenkin menetelty siten, että presidentti ilman erillistä, ennakollista palautuspäätöstä tai muuta muodollisuutta on ottanut ratkaistavakseen tällaisen pääministerille siirretynkin asian.[26] Tällöin voitaisiin katsoa sen päätöksen, jolla presidentti ratkaisee päätettäväkseen ottamansa varsinaisen asian, samalla sisältävän tuon hänen ratkaistavakseen paluttamista koskevan ennakkokysymyksenkin ratkaisun, mikäli se halutaan erilliseksi ratkaisuksi konstruoida. Asetuksessa olevan säännöksen sanamuoto on kuitenkin sellainen, että se ei tällaista erillisyyskonstruktiotakaan vaadi, eikä lainsäätäjä sitä kenties ole tar-

[26] Edellä viitteessä 7 mainitussa tapauksessa ei asiakirjoissa ole mitään merkintää siitä, että presidentti olisi palauttanut asian omaan ratkaisuvaltaansa, tai yleensä mitään muutakaan tavallisuudesta poikkeavaa mainintaa. Huomattava kuitenkin on, että presidentti ei tässä oikeastaan tahtonutkaan rajoittaa pääministerin toimivaltaa. Hän vain, pääministerin ollessa estynyt, suoritti tehtävän, jonka tämä muuten olisi tehnyt.

koittanutkaan. Lainsäätäjä on ehkä ajatellut sellaista järjestelyä, että pääministerille siirretyt asiat voisivat kuulua ilman muuta samanaikaisesti sekä presidentin että pääministerille siirrettyjen asioiden kompetenssipiiriin.

Joka tapauksessa näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että presidentti voi tällaisen toimivaltaa koskevan ennakollisen päätöksen tehdä.[27] Se on silloin pääministeriä sitova, eikä hän saa ylittää tällä tavoin rajoitettua kompetenssiaan. Tällaisen päätöksen tiedoksi annosta enempää kuin muistakaan siihen liittyvistä seikoista ei ole mitään säädetty, kenties sellaisen mahdollisuutta ei ole säännösten valmistelutyön kiireellisyyden vuoksi aikanaan ehditty tarkemmin harkitakaan. Siitä on seurauksena sellainen epäkohta, että pääministerin toimivallan rajat saattavat jäädä ulkopuolisille epävarmoiksi.[28] Kun kuitenkin on selvää, että pääministeri tulee käyttämään hänelle siirrettyä valtaa täysin lojaalisti ja hyvässä yhteisymmärryksessä presidentin kanssa, ei tämän epämääräisyyden tarvinne johtaa käytännöllisiin hankaluuksiin.

Mitään oikeudellisesti sitovia ohjeita siirrettyjen asioiden ratkaisemisessa ei presidentti kuitenkaan voi antaa pääministerille. Oikeudellisesti on pääministeri hänelle siirrettyjen asioiden ratkaisemisessa presidentistä täysin riippumaton ja itsenäinen samalla tavoin kuin hoitaessaan HM 25 §:n nojalla presidentin esteen aikana tämän tehtäviä.[29] Mutta tosiasiallisesti saattaa presidentin mielipide tietysti muodostua ratkaisevaksi. Pääministerin erikoisasemahan tällaisten hänelle siirrettyjen tehtävien hoitajana on oikeudellisesti täydelleen presidentin harkinnan varassa. Presidentillä on valta ei ainoastaan supistaa pääministerin kompetenssipiiriä, vaan myös kokonaisuudes-

---

[27] Käytännössä onkin ainakin kerran näin tapahtunut. Vahvistaessaan lain vuonna 1945 toimitettavista edustajanvaaleista (N:o 861/1. 12. 1944) presidentti näet asiasta laaditun pöytäkirjan mukaan samalla »päätti pidättää itselleen oikeuden antaa asetuksen, jossa määrätään minä päivinä edustajanvaalit on toimitettava». Sittemmin presidentti onkin antanut asetuksen edustajanvaalien toimittamisesta (N:o 1037/29. 12. 1944).

[28] Niinpä edustajanvaalien ajankohdan määräämisen pidättämistä koskevaa edellämainittua presidentin päätöstä ei ole saatettu millään tavoin julkisuuteen.

[29] *Kastari*, main. kirj. s. 132.

saan lopettaa pääministerin erikoisvaltuudet kumoamalla tehtävien siirtoa koskeva asetus.

Pääministeri puolestaan ei sitävastoin voi oikeudellisesti millään tavoin itsenäisesti vaikuttaa kompetenssipiirinsä muuttumiseen. Hänellä ei ole edes oikeutta alistaa laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitäkään asioita presidentin ratkaistavaksi.[30] Hänen on ne ratkaistava itse ja omalla vastuullaan. Presidentti voi, jos tahtoo, pysyttää itsensä kokonaan näiden siirrettyjen asioiden käsittelyn ulkopuolella.

Mitä lopuksi tulee siihen kysymykseen, voiko se ministeri, joka ensimmäisenä läsnäolevana valtioneuvoston jäsenenä HM 39 §:n ja VNOS 7 §:n nojalla toimii, pääministerin ollessa poissa tai esteellisenä, hänen sijassaan, ratkaista myös presidentiltä pääministerille siirrettyjä asioita, näyttää siihen olevan vastattava kieltävästi.[31] Tehtävien siirtoa koskeva asetus puhuu ainoastaan pääministeristä eikä näytä edellyttävänkään ratkaisuvaltaa hänen sijaiselleen. Sama on laita myöskin asiaa koskevassa laissa olevan säännöksen. Kun niitä poikkeussäännöksinä on, kuten mainittu, tulkittava ahtaasti, on päädyttävä siihen tulokseen, että presidentti ei voisikaan siirtää tehtäviään pääministerille sillä tavoin, että myöskin tämän sijainen voisi niitä hoitaa.[32]

---

[30] Vrt. ministerin oikeutta alistaa asia valtioneuvoston ratkaistavaksi VNOS 13 §:n 2 mom.

[31] Toisin on sitävastoin asianlaita presidentin tehtävien hoitamisen suhteen HM 25 §:n nojalla hänen ollessaan estyneenä. *Kastari*, main. kirj. s. 144.

[32] Niinpä edellä viitteessä 7 mainittua asetusta ei katsottu voitavan esitellä pääministerin sijassa toimivalle, virkaiältään vanhimmalle ministerille, vaan asetus oli presidentin itse annettava.

Reino Kuuskoski

Valitus terveydenhoitolautakunnan päätöksestä

Valtion viranomaisten ohella on yleistä terveydenhoitoa varten kunnallisia terveydenhoitoviranomaisia. Tärkein näistä on terveydenhoitolautakunta, joka on asetettava jokaiseen kuntaan, jollei kunnanvaltuusto maalaiskunnassa päätä, että kunnallislautakunnan on toimittava terveydenhoitolautakuntana noudattamalla maalaiskunnan terveydenhoitolautakunnasta voimassa olevia säännöksiä.[1]

Terveydenhoitolautakunnan tehtävä on pitää huolta yleisestä terveydenhoidosta kunnassa ja erittäinkin valvoa terveydenhoidosta annettujen säännösten noudattamista sekä toimia terveydenhoidon edistämiseksi, terveydellisten epäkohtien poistamiseksi ja tarttuvien tautien vastustamiseksi.[2] Terveydenhoitolautakunta joutuu tällöin julkisena viranomaisena huolehtimaan valtion paikallisista hallintotehtävistä valtion viranomaisen sijasta käyttämällä valtion sille siirtämää (delegoimaa) julkista valtaa. Nämä lautakunnan valtuudet ja velvollisuudet perustuvat erikoislainsäädäntöön eikä kunnan yleiseen toimivaltaan, jonka kunnallislait määrittelevät kunnan jäsenten hoidettaviksi kunnan yhteisiksi talous- ja järjestysasioiksi.[3] Tällaista

[1] 1. 7. 1927 ann. terveydenhoitolain (as.kok. n:o 192) (jälempänä TervL) 2 §.

[2] TervL 3 §, jota täydentää 2. 12. 1927 ann. terveydenhoitosäännön (as.kok. n:o 336) (jälempänä TervS) 1 ja 52 §.

[3] 27. 11. 1917 ann. maalaiskuntain kunnallislain (jälempänä MKL) 1 §:n 2 mom. ja s. p. ann. kaupunkien kunnallislain (jälempänä KKL) 1 §:n 1 mom., molemmat lainkohdat 19. 5. 1925 ann. L:ssa.

kunnallisen viranomaisen hallintotoimintaa voidaan, erotukseksi kunnan omaa taloutta palvelevasta toiminnasta, kunnan taloushallinnosta (egenförvaltning, ekonomisk förvaltning), nimittää kunnan itsehallinnoksi (självförvaltning, offentlig förvaltning).[4]

Suomen hallinto-oikeudessa on yleisenä sääntönä, että hallintoviranomaisen ratkaisu voidaan saattaa ylemmän viranomaisen uudelleen tutkittavaksi.[5] Tätä sääntöä, joka on ilmaus oikeusturvasta hallinnon alalla, sovelletaan myös itsehallintoa toimittaviin kunnallisiin viranomaisiin. Terveydenhoitolautakunnankin päätöksestä on TervL:n 27 §:ssä säädetty mahdollisuus hakea siihen muutosta. Sen mukaan terveydenhoitolautakunnan TervL:n ja TervS:n nojalla antamasta päätöksestä voidaan valittaa lääninhallitukselle 30 päivässä siitä, kun valittaja on saanut päätöksestä tiedon, ja se, joka ei tyydy lääninhallituksen päätökseen, saa hakea siihen muutosta valituksella, joka on jätettävä korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivässä tiedon saamisesta. Muita yleisiä säännöksiä valittamisesta terveydenhoitolautakunnan päätöksestä ei ole. Tämä niukka valitussäännös jättääkin monta aukkoa. Siitä ei käy ilmi, kenellä on valitusoikeus, eikä myöskään, millä perusteella päätökseen voi menestyksellisesti hakea muutosta. Valitusasteen ja valitusajan täydennykseksi valitusmenettelystä ei ole annettu säännöksiä. Lisäksi valitusoikeus on annettu vain terveydenhoitolautakunnan TervL:n ja TervS:n nojalla tehdystä päätöksestä. Jos päätös on tehty muun säännöksen nojalla, onko valitus silloinkin sallittu? Jos tähän vastataan myönteisesti, niin minkälaiseksi valitus muodostuu yksityiskohdissaan? Tulkittavaksi jää edelleen, onko terveydenhoitolautakuntana toimi-

---

[4] *Sundberg,* Kommunalrätt, Almänna delen (1936) (jälempänä Sundberg, Kommunalrätt), s. 33 ss.

Kunnalle uskotut itsehallintotehtävät on erotettava ns. toimeksisaantitehtävistä, joita kunnat joutuvat hoitamaan suoranaisina valtion hallintotehtävinä valtion viranomaisten välittömän käskyvallan alaisina. Ks. *Ståhlberg,* Suomen Hallinto-oikeus, Yleinen osa, 2 uud. painos (1928) (jälempänä Ståhlberg, Hallinto-oikeus) s. 273; *Kekkonen,* Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan (1936) s. 54; *Fleiner,* Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8 painos (1928) s. 115.

[5] *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 435; *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror (1925) s. 344.

van kunnallislautakunnan päätöksestä valitus tehtävä MKL:n vai TervL:n mukaan? Vielä on selvitettävä, mitä terveydenhoitoasiassa tehtävään valitukseen vaikuttaa se, että terveydenhoitolautakunnan päätös voidaan alistaa kaupunginhallituksen ratkaistavaksi.[6] Näitä kysymyksiä pyritään seuraavassa tarkemmin selvittelemään.

Ensimmäisenä tarkastetaan valitusta TervL:n 27 §:n mukaan. Minkälaiseen terveydenhoitolautakunnan ratkaisuun tämän säännöksen nojalla voidaan hakea muutosta? Lainkohdassa säädetään nimenomaan, että valitus voidaan tehdä päätöksestä eikä vain yleisesti toimenpiteestä. Terveydenhoitolautakunta joutuu nimittäin suorittamaan TervL:n ja TervS:n nojalla myöskin erilaisia toimenpiteitä ja tehtäviä, jotka eivät sisällä sellaista asianratkaisua, josta valitus on sallittu. Tällaisia ovat ensinnäkin kaikki tosiasialliset hallintotoimet, kuten lääkärintarkastuksen toimittaminen, asunnon desinfiointi, viemärien teko jne. Yleinen sääntö on myös, että päätökseen, joka sisältää ainoastaan valmistavan toimenpiteen myöhemmin tehtävää päätöstä varten tai aikaisemmin tehdyn päätöksen toimeenpanon, ei saa erikseen hakea muutosta.[7] Terveydenhoitolautakunnan toiselle kunnalliselle tai valtion viranomaiselle tekemästä esityksestä tai antamasta lausunnosta ei niinikään voi valittaa.[8] Sama sääntö koskee selitystä, jonka valitusviranomainen vaatii lautakunnalta sen päätöksestä tehdyn valituksen johdosta.[9] Mitään asiaratkaisua ei myöskään sisälly lautakunnan sisäistä toiminnan järjestelyä koskeviin päätöksiin, kuten kokouksen ajan ja käsittelyjärjestyksen määräämiseen, eikä niihinkään voida katsoa olevan muutoksenhakuoikeutta.[10] Valitus voidaan näin ollen tehdä ainoastaan sel-

---

[6] KKL 34 § 3 mom. 9. 12. 1927 ann. L:ssa.

[7] KKL 45 §, 2 mom. 9. 12. 1927 ann. L:ssa. *Sundberg*, Kommunalrätt s. 300, 324 s.; KHO 1928 II 616, 1937 II 1251.

[8] *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 278; *Sundberg*, Kommunalrätt s. 300 s.; KHO 1921 I 121, 1922 II 145, 1925 II 1135, 1935 II 146 ja 1938 I 3.

[9] KHO 1925 II 1135 ja 1612, 1928 II 2338, 1931 II 3233.

[10] *Sundberg*, Utredning rörande inrättande av ett särskild besvärsinstitut i befordringsärenden för Stockholms stad, Stadskollegiets utlåtanden och memorial, Bihang 1932 n:o 10 (jälempänä Sundberg, Besvärsinstitut) s. 42.

laisesta terveydenhoitolautakunnan päätöksestä, johon sisältyy lautakunnan lopullinen ratkaisu käsiteltävässä asiassa.

TervL:n 27 § jättää avoimeksi, kenellä on valitusoikeus terveydenhoitolautakunnan päätöksestä. Kunnallislakien mukaan valitusoikeus valtuuston ja eräiden muiden kunnallisten elinten päätöksistä on jokaisella kunnan jäsenellä.[11] Kun terveydenhoitolautakuntakin on kunnallinen viranomainen, voidaan ajatella, että sen päätöksistä jokaisella kunnan jäsenellä olisi yleinen valitusoikeus. Terveydenhoitolautakunnan päätöksissä ei kunnan jäsenillä yleensä kuitenkaan ole sellaisia yhteisiä etuja valvottavana kuin kunnan yhteisissä talous- ja järjestysasioissa, joissa tehdyt virheet jäävät kunnan veronmaksajien rasitukseksi. Kun valtion viranomaisen päätöksestä ei ole tunnustettu yleistä valitusoikeutta (actio popularis), ei samanlaisen tehtävän siirtäminen kunnallisen toimielimen suoritettavaksi valtion viranomaisen sijasta voine aiheuttaa valitusoikeuden laajentamista. Terveydenhoitolautakunnan TervL:n ja TervS:n nojalla tekemästä päätöksestä ei siis voida katsoa kenelläkään kunnan jäsenyyden nojalla olevan valitusoikeutta (KHO 1933 II 2111).

Yleinen sääntö hallintovalituksessa on, että muutosta saa hakea asianosainen eli se, jonka oikeutta päätös välittömästi koskee (intressentti).[12] Tämä sääntö koskee myös terveydenhoitolautakunnan päätöstä. Välittömästi päätös koskee jokaista, jolle siinä on asetettu jokin velvollisuus.[12a] Edelleen päätös voi koskea henkilön oikeuspiiriä siten, että se sallii toisen tehdä sellaista, mikä vaikuttaa hänen

---

[11] KKL 43 §:n 1 mom. laissa 9. 12. 1927, *Sundberg,* Kommunalrätt s. 301; *sama,* Besvärsinstitut s. 45; *Ikkala,* Valitus kunnanvaltuuston päätöksestä alistettavassa asiassa, Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 (1943) s. 181; KHO 1936 I 15. Toisen mielipiteen mukaan valitusoikeus kuuluu vain kunnan äänioikeutetuille jäsenille. Ks. *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 276; *sama,* Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta, 3 uud. painos (1926) (jälempänä Ståhlberg, Kunnallishallinto) s. 247 ja *Willgren,* m.t. s. 432.

[12] *Ståhlberg,* Hallinto-oikeus s. 437; *Sundberg,* Kommunalrätt s. 326; *sama,* Grunddragen av allmän förvaltningsrätt (1943) (jälempänä Sundberg, Förvaltningsrätt) s. 159; *Saarialho,* Köyhäinhoitolainsäädäntö selityksillä ja oikeustapauksilla varustettuna (1935) s. 288, 295.

[12a] KHO I 1920 II 199, 1924 II 2185, 1929 II 117, 1995, 2190, 2772 ja 2884, 1931 II 2768, 1932 II 129, 1933 II 2111 ja 2088, 1937 II 3664 a.

oikeusasemaansa. Niinpä laitos voi laskea vesistöön jätteitä, jotka saastuttavat naapurin vedenottopaikan (KHO 1936 II 1962). Myöskin kielteinen päätös, päätös, jolla lautakunta kieltäytyy ryhtymästä pyydettyyn toimenpiteeseen, voi välittömästi koskea henkilön oikeusasemaa. Henkilö voi pyytää terveydenhoitolautakunnan toimenpidettä häntä loukkaavan terveydellisen epäkohdan korjaamiseksi, mutta lautakunta päättää olla toimenpiteeseen ryhtymättä (KHO 1936 II 1962, 1938 II 1102—3). Myös kunta yksityisoikeudellisena oikeussubjektina, esim. kiinteistön omistajana, voi valittaa terveydenhoitolautakunnan päätöksestä, ja kunnan puhevaltaa käyttää se viranomainen, jonka tulee edustaa kuntaa sellaisissa asioissa.[13] Sitä vastoin henkilön oikeusasemaan ei vaikuta se, että päätös vain tosiasiallisesti aiheuttaa hänelle haitallisen seuraamuksen. Ammatinharjoittajan oikeutta ei loukkaa se, että toiselle annetaan lupa samanlaiseen liiketoimintaan (KHO 1935 II 1501, 1938 II 1357). Eikä päätös, jolla terveydenhoidollisen epäkohdan takia suljetaan liike, loukkaa liikkeen työläisen oikeutta, vaikka hän toimenpiteen kautta menettäisikin työpaikkansa, eikä hänellä siis ole oikeutta valittaa päätöksestä (vrt. KHO 1937 II 4034). Miten laajalle terveydenhoitolautakunnan eri päätösten välitön oikeudellinen vaikutus ulottuu, ei voida yleisellä säännöllä määrätä, vaan on erikseen ratkaistava kussakin yksityistapauksessa.[14]

Valitusmenettelystä TervL:n 27 §:ssä annetut säännökset ovat niukat. Ainoastaan valitusaste ja valitusaika on siinä määritelty. Valitusasteena on aina lääninhallitus, ja oikea valitusviranomainen on sen läänin lääninhallitus, johon se kunta kuuluu, minkä terveydenhoitolautakunnan päätöksestä valitetaan. Valitusaika taas on 30 päivää päätöksen tiedoksisaamisesta laskettuna päivittäin eikä kalenterikuukausittain. Säädettyjen määräaikain laskemisesta 25. 4. 1930 annetun lain (as.kok. n:o 150) mukaan tiedoksiantopäivää ei oteta

[13] *Sundberg*, Kommunalsrätt s. 326; *Sama*, Besvärsinstitut s. 69.

[14] Lihanjalostuslaitoksen omistajalla, jonka 25. 8. 1922 ann. lihantarkastuslain (as.kok. n:o 197) 12 §:n mukaan on korvattava laitoksen valvojan palkkio, on katsottu olevan valitusoikeus valvojan palkkion määräämistä koskevasta päätöksestä (KHO 1931 II 209, 1939 II 2147).

lukuun valitusaikaa laskettaessa ja valitus on jätettävä lääninhallitukseen viimeistään 30. päivänä ennen kello 12:ta. Jos valitusaika päättyy pyhäpäivänä, voidaan valitus jättää vielä ensimmäisenä arkipäivänä ennen kello 12:ta. Valittajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon silloin, kun hänelle jätetään pöytäkirjan ote tai virallinen ilmoitus päätöksestä. Milloin henkilö on saapuvilla lautakunnan kokouksessa, katsotaan hänen silloin saaneen päätöksestä tiedon, vaikkei pöytäkirjan otetta tai kirjallista ilmoitusta siitä hänelle jätetä.

Vaikka lainkohdassa ei olekaan mitään säännöstä valituksen muodosta, niin on pidettävä selviönä, ettei suullisesti tehtyä valitusta tutkita, vaan ainoastaan kirjallinen valitus voidaan lääninhallituksessa ottaa huomioon. Samassa valituskirjassa ei voi valittaa useasta eri päätöksestä (OK 14: 5).[15]

Valitukseen tulee liittää valituksenalainen päätös,[16] virallisesti oikeaksi todistettu ote terveydenhoitolautakunnan pöytäkirjasta tai muu virallinen ilmoitus lautakunnan päätöksen sisällöstä sekä selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksestä tiedon. Valitukseen tulee edelleen liittää kaikki ne todisteet, joihin valituksessa tahdotaan vedota. Valituskirja liitteineen on valittajan itsensä tai hänen laillisesti valtuuttamansa asiamiehen jätettävä lääninhallitukselle. Muulle viranomaiselle annettua valitusta ei tutkita, vaikka valitus olisikin jätetty lääninhallitukselle toimittamista varten. Sen sijaan valitus voidaan lähettää lääninhallitukselle oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse 31. 1. 1930 annetun lain (as.kok. n:o 45) mukaan valittajan vastuulla myöskin postitse maksetussa kirjeessä. Tällöinkin valituksen on oltava perillä lääninhallituksessa ennen määräajan umpeenkulumista. Valitusmuotojen laiminlyömisestä seuraa yleensä, että valitusta ei oteta tutkittavaksi. Jos kuitenkin virheellinen menettely on ollut valitusosoituksen mukainen, mikä velvoittavan lainsäännöksen puuttumisesta huolimatta

[15] Vaikka useampia valituksia on yhdistetty samaan valituskirjaan, valituksia ei voi jättää tutkimatta, vaan ne on erotettava. *Saarialho* m.t. s. 289; KHO 1934 I 53, 1938 II 1679.

[16] Vaikka päätöstä ei ole jätetty, valitus tutkitaan, jos vastapuoli jättää sen. KHO 1937 II 2951.

tavallisesti liitetään terveydenhoitolautakunnan päätökseen, on valitus tästä virheestä huolimatta tutkittava.[17]

Valitusasiain käsittelemisessä lääninhallituksessa varataan vakaantuneen käytännön mukaan mahdolliselle vastapuolelle tilaisuus selityksen antamiseen ja hankitaan selitys tai lausunto päätöksen tehneeltä terveydenhoitolautakunnalta. Mikäli selityksessä tai lausunnossa on esitetty uusia näkökohtia, varataan valittajalle tilaisuus vastata niihin. Asian käsittelyssä lääninhallituksessa ei voida kuulla todistajia, mutta lääninhallitus voi määrätä todistajain kuulustelun toimitettavaksi alioikeudessa. Lääninhallitus voi edelleen hankkia asiasta lausunnon muulta valtion tai kunnan viranomaiselta, lähinnä lääninlääkäriltä tai lääkintöhallitukselta. Kun selitykset ja lausunnot sekä muu tarvittava selvitys on saatu, asia ratkaistaan lääninhallituksen päätöksellä, johon on liitettävä valitusosoitus.[17a]

Hallintovalituksessa on yleisenä sääntönä, että valitus voidaan perustaa sekä päätöksen lainvastaisuuteen (oikeusvalitus) että sen epätarkoituksenmukaisuuteen (tarkoituksenmukaisuusvalitus).[18] Päätös voidaan kumota tai muuttaa oikeusvalituksessa, jos sen voidaan näyttää syntyneen muodollisesti väärässä järjestyksessä tai olevan sisällöltään vastoin lakia, ja tarkoituksenmukaisuusvalituksessa lisäksi, milloin voidaan todistaa viranomaisen vapaata harkintavaltaa käyttäessään poikenneen siitä ratkaisusta, jota asiassa on objektiivisesti arvostellen pidettävä hyödyllisimpänä ja edullisimpana.

Jos terveydenhoitolautakunnan päätökseen ei katsota voitavan hakea muutosta hallintovalituksin sekä oikeudellisten että tarkoituksenmukaisuusperusteiden nojalla, on toisena mahdollisuutena soveltaa kunnallislakien mukaisia valitusperusteita myöskin terveydenhoitolautakunnan päätöksestä tehtävään valitukseen. Kunnal-

---

[17] *Sundberg*, Förvaltningsrätt, s. 160; KHO 1937 II 2199, 1938 II 1677.

[17a] Lääninhallituksesta 12. 2. 1937 ann. asetuksen (as.kok. N:o 85) 59 §.

[18] *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 442; *Willgren* m.t. s. 347.

Sundberg katsoo, ettei oikeusvalituksen ja tarkoituksenmukaisuusvalituksen välillä ole periaatteellista eroa. *Sundberg*, Förvaltningsrätt s. 167; *sama*, Kommunalrätt s. 306 s. Ks. myös *Hammarskiöld*, Om inrättande av en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt, Underdånigt betänkande (1907) s. 186.

lislakien mukaisessa kunnallisvalituksessa valitusperusteet ovat rajoitetut siihen, että päätös loukkaa valittajan yksityistä oikeutta taikka että päätös on syntynyt laista poikkeavassa järjestyksessä taikka on vastoin lakia tai asetuksia taikka menee päättäjän toimivaltaa ulommaksi. Kunnallisvalitus on siis luonteeltaan yksinomaan oikeusvalitus.[19] Se on kuitenkin erikoisinstituutti, joka soveltuu kunnallisiin talous- ja järjestysasioihin, joissa kunnan jäsenten taloudellinen vastuu on etusijalla. Terveydenhoitoasioissa sitä vastoin on määräävänä julkinen intressi, joka vaatii, että hallinnolliset ratkaisut ovat sekä laillisia että tarkoituksenmukaisia. Aihetta valitusperusteiden rajoittamiseen ei kunnallisissakaan terveydenhoitoasioissa ole. Terveydenhoitolautakunnan päätöksestä tehtävään valitukseen on näin ollen noudatettava yleistä hallintovalitusta koskevia säännöksiä myös valitusperusteisiin nähden. Käytännössä onkin tarkoituksenmukaisuusvalitus terveydenhoitolautakunnan päätöksestä hyväksytty (KHO 1937 II 3664 a).

Lääninhallituksen päätös sisältää joko valituksen hylkäämisen, jolloin terveydenhoitolautakunnan päätös joko sellaisenaan tai uusin perusteluin jää voimaan, taikka sen hyväksymiseen joko osaksi tai kokonaisuudessaan. Milloin valitus hyväksytään, voidaan terveydenhoitolautakunnan päätös välittömästi oikaista, jos valitusasteella on käytettävänään kaikki tarvittava todistusaineisto. Usein kuitenkin valitusaste voi todeta päätöksen vääräksi tai virheelliseksi, mutta ei voi asiakirjojen nojalla ratkaista, miten päätös on korjattava. Tällöin valitusviranomaisen on pakko palauttaa se päätöksen tehneelle viranomaiselle uuden asiallisen ratkaisun antamista varten. Näin on meneteltävä varsinkin, milloin asian käsittelyssä terveydenhoitolautakunnassa on menetelty virheellisesti. Valitukseen lääninhallitus antaa päätöksensä kirjallisesti, ja siihen on liitettävä valitusosoitus.

Valituksen jatkamisesta lääninhallituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen TervL:n 27 §:ssä annetut säännökset ovat myös niu-

[19] KKL 43 §, verr. KKL 44 § ja MKL 73 §, viimeksimain. laissa 13. 5. 1932. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus, s. 276; *sama*, Kunnallishallinto, s. 247, 283 ja 300; *Willgren* m.t. s. 432; *Sundberg*, Kommunalrätt, s. 306 ss.

kat. Ainoastaan valitusaste sekä valitusaika ja sen laskeminen on siinä määrätty. Valitussubjektista ei ole annettu säännöksiä. Tällöin voidaan vastaavasti soveltaa niitä sääntöjä, joiden mukaan terveydenhoitolautakunnan päätöksestä valittamaan oikeutettu on edellä määritelty. Milloin lääninhallitus on kokonaan hyväksynyt valituksen, niin valitusoikeus on alkuperäisen valittajan vastapuolella. Jos valitus on osittain hyväksytty, voivat valitusta jatkaa sekä alkuperäinen valittaja että hänen vastapuolensa. Milloin valitus taas on hylätty, on valitustie vain alkuperäisen valittajan käytettävissä. Sen lisäksi on vakaantuneen käytännön mukaan katsottu, että myös terveydenhoitolautakunnalla on valitusoikeus lääninhallituksen päätöksestä, milloin lääninhallitus on muuttanut terveydenhoitolautakunnan päätöstä.[20] Terveydenhoitolautakuntaa ei kylläkään tällöin voida pitää asianosaisena, eikä hallintovalituksessa yleensä ole annettu valitusoikeutta sille viranomaiselle, jonka päätös valituksen johdosta on kumottu tai muutettu.[21] Valitusoikeus terveydenhoitolautakunnalle lienee myönnetty lähinnä sen vuoksi, että se valitusmenettelyssä julkisen edun valvojana edustaa valittajalle vastaisia intressejä. Valituksen tekemisessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja valitusmenettelyyn nähden siellä voidaan myös soveltuvin osin vastaavasti soveltaa niitä sääntöjä, mitkä edellä on annettu valitusmenettelystä lääninhallituksessa.

Selostetut valitussäännöt ovat koskeneet terveydenhoitolautakunnan TervL:n ja TervS:n nojalla tekemiä päätöksiä. Terveydenhoitolautakunta joutuu kuitenkin käsittelemään muitakin asioita ja antamaan päätöksiä muiden säännösten nojalla. Onko näihin ratkaisuihin sovellettava edellä selostettuja tai joitakin muita valitussäännöksiä vai onko valitus niistä kokonaan kielletty, on tulkinnan ratkaistava. Erikoislaeissa, joissa terveydenhoitolautakunnalle annetaan tehtäviä, ei valittamisesta terveydenhoitolautakunnan päätöksestä

[20] KHO 1931 II 209 ja 2768, 1932 II 129, 1933 II 2111, 1934 II 2759 ja 1937 II 3664 a.

[21] *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 438, KHO 1920 I 111, 1923 II 1099, 1926 II 1466, 1929 II 782, 1932 II 380, 1938 II 494.

ole annettu säännöksiä. Poikkeuksen tekee vain rokotuslain 18 §. Sen mukaan terveydenhoitolautakunnan rokotuslain nojalla asettamasta uhkasakosta voidaan valittaa TervL:n 27 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Sitävastoin ei rokotuslaissakaan ole säädetty valittamisesta muusta terveydenhoitolautakunnan sen nojalla tekemästä päätöksestä.[22]

Erikoislakien määräämät tehtävät ovat luonteeltaan samanlaisia itsehallintotehtäviä kuin TervL:n ja TervS:n mukaan terveydenhoitolautakunnalle uskotut tehtävät. On luonnollista, että terveydenhoitolautakunta niitä käsitellessään nimenomaisten säännösten puutteessa noudattaa samanlaista menettelyä kuin sen hoidettavissa muissa terveydenhoitoasioissa. Missään erikoislaissa ei ole valituskieltoa, joten yleisen säännön mukaan muutoksenhaku on katsottava sallituksi. Tästä voidaan johtaa analoginen tulkinta myös valitussäännöksin. Näin ollen on katsottava, että myös niistä terveydenhoitolautakunnan päätöksistä, joita lautakunta ei ole tehnyt TervL:n ja TervS:n, vaan jonkin erikoislain nojalla, voidaan valittaa TervL:n 27 §:n mukaan. Käytännössäkin tämä tulkinta on hyväksytty makkarain ja muiden lihatuotteiden valvonnasta annettuun asetukseen perustuvaan terveydenhoitolautakunnan päätökseen, joka koskee lihanjalostuslaitoksen valvojan palkan määräämistä.[23]

Kunnan hoidettaviksi määrättyjen itsehallintotehtävien lisäksi terveydenhoitolautakunnalle voidaan antaa myös kunnan taloushallinnossa tehtäviä, jotka säännöllisesti kuuluvat kaupungin hallitukselle, kauppalanhallitukselle ja kunnallislautakunnalle. Valtuusto nimittäin voi siirtää näiltä kunnan hallintoelimiltä taloushallinnon

[22] Erikoislaeista, jotka asettavat terveydenhoitolautakunnalle velvollisuuksia, voidaan mainita 11. 11. 1927 ann. tuberkuloosiasetus (as.kok. n:o 298), makkarain ja muiden lihatuotteiden valituksen valvonnasta 29. 4. 1932 ann. asetus (as.kok. n:o 133), 10. 7. 1936 ann. rokotuslaki (as.kok. n:o 258), s. p. ann. rokotusasetus (as.kok. n:o 259), 18. 6. 1937 ann. mielisairaslaki (as.kok. n:o 286), 22. 12. 1937 ann. mielisairasasetus (as.kok. n:o 455), 9. 6. 1939 ann. sukupuolitautilaki (as.kok. n:o 198), s.p. ann. sukupuolitautiasetus (as.kok. n:o 199), kunnallisista terveyssisarista 31. 3. 1944 ann. laki (as.kok. n:o 220), kunnan kätilöistä s. p. ann. laki (as.kok. n:o 223) ja kunnallisista äitiys- ja lastenneuvoloista s. p. ann. laki (as.kok. n:o 224).

[23] KHO 1931 II 209, 1939 II 147 ja 17. 12. 1940 päätöstaltio n:o 4028.

alaan kuuluvia tehtäviä muille kunnallisille lautakunnille tai perustaa niitä varten erityisiä lautakuntia. Terveydenhoitolautakunnalle voidaan tällöin siirtää tehtäviä, jotka liittyvät sen säännölliseen toimialaan. Tällaisista tehtävistä voidaan mainita terveyden- ja sairaanhoitoa palvelevien kiinteistöjen hallinto, lautakunnan alaisen palveluskunnan palkkaus, terveydenhoitolaitosten tulojen kanto ja tileistäpoisto jne. Milloin tällainen kunnan taloushallinnon asia on jätetty terveydenhoitolautakunnan ratkaistavaksi, joudutaan selvittämään muutoksenhakumahdollisuus sellaisesta lautakunnan päätöksestä.

Edellä on jo todettu se yleinen sääntö, että kunnallishallinnossa muutoksenhaku on sallittu, jollei sitä nimenomaan ole kielletty. Tämän säännön mukaan on tunnustettava valitusoikeus myös terveydenhoitolautakunnan tekemistä taloushallintoon kuuluvista päätöksistä, koska nimenomaista muutoksenhakukieltoa ei ole. Seuraavassa tarkastetaan lähemmin, miten yksityiskohtaisten säännösten puuttuessa tällaiseen terveydenhoitolautakunnan päätökseen voidaan hakea muutosta.

Tulkinnalla on käytettävänään eri mahdollisuuksia. Ensinnäkin voidaan TervL:n 27 §:n valitussäännökset analogiatulkinnalla ulottaa myös terveydenhoitolautakunnan päätöksiin talousasioissa. Toinen mahdollisuus on soveltaa näihin asioihin, jotka on siirretty terveydenhoitolautakunnalle kaupunginhallitukselta, kauppalanhallitukselta tai kunnallislautakunnalta, niitä muutoksenhakusäännöksiä, jotka ovat voimassa valittamisesta näiden hallintoelinten päätöksistä. Muutoksenhaku määräytyisi silloin kunnallisvalituksesta voimassa olevien säännösten mukaan. Jälkimmäisen vaihtoehdon omaksumisesta joutuu edelleen selvitettäväksi kysymys valitustiestä. Onko kunnallisvalitus tällöin tehtävä terveydenhoitolautakunnasta suoraan lääninhallitukseen vai onko asia saatettava ensin kaupunginhallituksen, kauppalanhallituksen tai kunnallislautakunnan käsiteltäväksi ja vasta sen päätöksestä tehtävä valitus lääninhallitukseen?

TervL:n 27 §:n mukaisen hallintovalituksen soveltamista terveydenhoitolautakunnan ratkaisemiin taloushallinnon asioihin voidaan

perustella sillä, että silloin saataisiin kaikista terveydenhoitolautakunnan päätöksistä niiden luonteesta riippumatta yhtenäinen muutoksenhakutie. Tällainen käytännössä mutkaton menettelytapa onkin säädetty köyhäinhoitoasioissa.[24]

Ne tehtävät, joita terveydenhoitolautakunta taloushallinnon alalla suorittaa, eroavat kuitenkin luonteeltaan lautakunnan itsehallintotehtävistä. Niissä ei ole ainakaan pääasiallisesti kysymys julkisesta tai yksityisen edusta, vaan kunnan taloudellisista eduista. Jos terveydenhoitolautakunta hoitaa huonosti sairaalarakennusta, ei se loukkaa kenenkään yksityistä oikeutta, mutta kyllä kunnan jäsenten yhteistä etua. Säännöllisesti tällainen asia on kaupunginhallituksen, kauppalanhallituksen tai kunnallislautakunnan ratkaistava, ja silloin päätökseen voidaan hakea muutosta kunnallisvalitusta koskevien säännösten mukaan (KKL 45 §, MKL 71 §). Jos samanlainen asia siirretään terveydenhoitolautakunnan käsiteltäväksi, ei voine olla aihetta sitä silloin saattaa toisenlaisten muutoksenhakusäännösten alaiseksi. Se valvontamahdollisuus, joka kunnallisvalituksessa on kaikille kunnan jäsenille pidätetty, ja se suoja valtion viranomaista vastaan, mikä sisältyy kunnallisvalituksen rajoittamiseen laillisuusvalitukseksi, eivät voine heikentyä siitä, että asia siirretään toisen kunnallisen elimen ratkaistavaksi. Kun lisäksi kunnallisvalituksen soveltamiseen ei liity sellaisia käytännöllisiä vaikeuksia, jotka pakottaisivat omaksumaan periaatteellisesti arveluttavamman valitustien, niin näyttää kunnallisvalituksen soveltaminen terveydenhoitolautakunnan taloushallinnon alaan kuuluvaan päätökseen oikeutetulta.[25] Tätä tulkintaa tukee edelleen se, että tällainen päätös, kuten jälempänä tarkemmin selvitetään, voidaan kaupungissa alistaa kaupunginhallituksen ratkaistavaksi (KKL 34 § 3 mom.), ja silloin asiassa annettavaan kaupunginhallituksen päätökseen voidaan hakea muutosta kunnallisvalituksin.

---

[24] 1. 6. 1922 ann. köyhäinhoitolain (as.kok. n:o 145) 69 §, verr. 11 §:ään laissa 18. 5. 1934. Huoltolautakunnan tehtävänä on mm. huolehtia sen haltuun uskottujen varojen ja omaisuuden hallinnasta ja hoidosta.

[25] *Sundberg,* Kommunalrätt, s. 324.

Kunnallisvalituksen soveltamisessa terveydenhoitolautakunnan päätökseen on eräitä käytännöllisiä vaikeuksia. Ensinnä on ratkaistava edellä mainittu kysymys valitustiestä. Edellä on todettu, että terveydenhoitolautakunnan itsehallintoasiassa antamasta päätöksestä on säädetty suora valitustie lääninhallitukseen. Kaupunginhallituksen, kauppalanhallituksen ja kunnallislautakunnan päätöksestä on myös valitusasteena lääninhallitus (KKL 45 §, MKL 71 §). Sitä vastoin on katsottu, milloin muutoksenhakua kaupungissa taloushallinnon tehtäviä huolehtivan lautakunnan päätökseen ei ole järjestetty, että valitus on tehtävä lautakunnan päätöksestä ensin kaupunginhallitukseen ja vasta sen päätöksestä voidaan tehdä kunnallisvalitus lääninhallitukseen (KHO 1939 II 1364). Kun kuitenkin terveydenhoitolautakunnan päätöksestä itsehallintoasiassa on säädetty suora valitustie lääninhallitukseen, ei taloushallinnon asioissakaan ole aihetta sellaiseen mutkallisempaan menettelyyn, mitä valitustien ohjaaminen kaupunginhallituksen, kauppalanhallituksen tai kunnallislautakunnan kautta merkitsisi. Täten päädytään siis tulokseen, että valitusaste terveydenhoitolautakunnan päätöksestä myös taloushallinnon asioissa on suoraan lääninhallitus.

Taloushallinnon asioissa haettaessa kunnallisvalituksin muutosta joudutaan kuitenkin noudattamaan toisia valitussäännöksiä kuin TervL:n 27 §:n mukaan tehtävässä valituksessa. Oleellisimmat eroavaisuudet ovat valitukseen oikeutetuissa ja valitusperusteissa. Kunnallisvalituksessa valitusoikeus on, kuten edellä on selvitetty, paitsi sillä, jonka yksityistä oikeutta päätös loukkaa, siis sellaisella intressentillä, joka edellä esitetyn mukaan on oikeutettu TervL:n 27 §:n mukaankin valittamaan, lisäksi jokaisella kunnan jäsenellä. Valitusperusteissa taas todettiin kunnallisvalituksen eroavan hallintovalituksesta siinä, että se on puhdas laillisuusvalitus. Valitus voidaan tällöin perustaa vain siihen, että valittajan yksityistä oikeutta on loukattu taikka että päätös ei ole laillisessa järjestyksessä tehty taikka että se on ristiriidassa lain tai asetusten kanssa taikka että se menee päättäjän toimivaltaa ulommaksi. Mutta tarkoituksenmukaisuusharkinta on poissuljettu.

Muussa suhteessa ei valitus taloushallinnon asiassa oleellisesti poikkea niistä säännöistä, joita valittamisesta terveydenhoitolautakunnan itsehallintoasiassa antamasta päätöksestä edellä on annettu. Milloin kuitenkin eroavaisuutta on kunnallisvalituksen valitussäännöksien ja TervL:n 27 §:n välillä, lienee valitus taloushallinnon asiassa katsottava oikein tehdyksi, jos se vastaa jompaa kumpaa valitussäännöstä. Niinpä valitusaika, joka KKL:n mukaan tehtävässä kunnallisvalituksessa on 14 päivää (KKL 43 §), voitaneen katsoa 30 päiväksi yhdenmukaisesti TervL:n 27 §:n valitusajan kanssa.[26] Valitusmenettelyyn nähden valituksen kunnallisvalituksen luonteesta ei muuten johtune poikkeuksia. Myös valituksen jatkaminen lääninhallituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen noudattaa pääasiassa samoja sääntöjä siitä riippumatta, käsitetäänkö valitus luonteeltaan kunnallisvalitukseksi vai itsehallintovalitukseksi. Valitusaika on kunnallisvalituksessa MKL:n 74 §:n mukaan 60 päivää, ja sitä lienee sovellettava myös terveydenhoitolautakunnan taloushallinnon asiassa antamaan päätökseen. Valitus voitaneen MKL:n 74 §:n ja KKL:n 46 §:n nojalla jättää myös lääninhallitukseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen toimitettavaksi.

Kunnallislautakunta voi, kuten edellä on mainittu, TervL:n 2 §:n 2 momentin mukaisesti joutua toimimaan terveydenhoitolautakuntana maalaiskunnassa, jossa erityisen terveydenhoitolautakunnan asettamista ei pidetä tarpeen vaatimana. Kunnallislautakunnan tulee tällöin noudattaa, mitä maalaiskunnan terveydenhoitolautakunnasta on säädetty. Näiden säännösten nojalla on selvitettävä, miten haetaan muutosta terveydenhoitolautakuntana toimivan kunnallislautakunnan päätökseen.

Kunnallislautakunnan päätöksestä on MKL:n 71 §:ssä säädetty yleinen valitusoikeus, ja tämä valitus on luonteeltaan kunnallisvalitus. Onko kunnallislautakunnan päätöksestä terveydenhoitoasiassa tehtävä valitus arvosteltava tämän lainkohdan mukaan? Tällöin on ensinnäkin huomattava, että kunnallislautakunta ei voi terveyden-

[26] Lapin kihlakunnassa valitusaika lienee MKL 71 §:n mukaan katsottava 45 päiväksi.

hoitolautakunnan ominaisuudessa joutua käsittelemään kunnan taloushallintoon kuuluvaa terveydenhoitoasiaa. Eihän voida ajatella, että tällainen asia siirrettäisiin kunnallislautakunnalta terveydenhoitolautakuntana toimivan kunnallislautakunnan ratkaistavaksi. Taloushallintoon kuuluvista päätöksistä valittamiseen ei siis kunnallislautakunnan asema terveydenhoitolautakuntana aiheuta mitään muutosta. Sitä vastoin itsehallintoasiana kunnallislautakunnassa käsitellyn terveydenhoitoasian suhteen on toinenkin tulkintamahdollisuus. Kunnallislautakunnan päätöksestä voidaan näet tällöin katsoa olevan yleisen hallintovalituksen luontoinen muutoksenhakutie samanlaisena kuin terveydenhoitolautakunnan päätöksestä. TervL:n 2 §:n 2 momentin mukaan kunnallislautakunnan tulee tällöin noudattaa maalaiskunnan terveydenhoitolautakunnasta voimassa olevia säännöksiä. Tämän viittauksen täytynee katsoa ulottuvan myös valitussäännöksiin. Mitään aihetta ei myöskään ole asettaa kunnallislautakunnan käsittelemiä terveydenhoitoasioita valitukseen nähden toiseen asemaan kuin terveydenhoitolautakunnan käsittelemiä samanlaisia asioita. Näissä asioissa on niin ollen katsottava olevan kunnallislautakunnan päätöksestä yleinen hallintovalitus, jota ei ole rajoitettu laillisuusvalitukseksi ja jota kunnan jäsen ei voi käyttää olematta asianosainen.[27]

Kaupungin terveydenhoitolautakunnan osalta on vielä tutkittava, miten terveydenhoitolautakunnan päätöksestä valittamiseen vaikuttaa se, että KKL:n 34 §:n 3 momentin mukaan lautakunnan päätös on, jos kauppalanhallitus tai sen esimies vaatii, alistettava kaupunginhallituksen tutkittavaksi, mikäli lautakunnan toimivaltaa ei ole johtosäännöllä tai muulla laillisella säännöksellä toisin järjestetty. Säännös koskee vastaavasti kauppalan terveydenhoitolautakunnan päätöstä (MKL 79 § laissa 5. 12. 1930). Ei ole aivan selvä, millaisia päätöksiä lainkohdan mukaan voidaan alistaa kaupunginhallituksen tutkittavaksi. On luonnollista, että alistaminen nimenomaan voidaan kieltää laissa, asetuksessa sekä ohje- ja

[27] *Sundberg* mainitsee nimenomaan (Kommunalrätt s. 142), että kunnallislautakunta voi toimia myös kunnallisena itsehallintoviranomaisena.

johtosäännöissä. Missään laissa tai asetuksessa ei tällaista alistuskieltoa ole säädetty, eikä sitä yleensä liene otettu kunnallisiin sääntöihinkään. Sen sijaan useissa erikoislaeissa on annettu määrätylle kunnalliselle lautakunnalle jonkin hallintotehtävän hoitaminen. Niinpä huoltolautakunnan tulee määrätä köyhäinhoidon antamisesta, terveydenhoitolautakunnan kulkutautien vastustamisesta, holhouslautakunnan holhouksen vaarinpidosta jne. Tällöin on kunnalliselle itsehallintoviranomaiselle lailla annettu määrätty toimivalta, eikä tätä toimivaltaa voi siirtää toiselle kunnalliselle viranomaiselle, kaupunginhallitukselle, käyttämällä alistamista kiertotienä.[28] Tämä koskee kaikkia lautakunnan toimittamia itsehallintotehtäviä. Erikoislailla säännöstellyissä terveydenhoitoasioissakaan ei lautakunnan päätöstä siis voi alistaa kaupunginhallituksen ratkaistavaksi. Tämä tulkinta on myös sopusoinnussa säännöksen tarkoitusperän kanssa. Se kuuluu niihin KKL:n säännöksiin, jotka pyrkivät luomaan kaupunginhallituksesta keskeisen täytäntöönpano- ja hallintoelimen kunnan taloushallinnossa. Ja silloin riittää, että taloushallintoon kuuluvat asiat voidaan tarvittaessa saattaa kaupunginhallituksen lopullisesti päätettäviksi.[29]

Jos alistaminen näin rajoitetaan taloushallinnon alaan kuuluviin asioihin, ei siitä johdu mainittavia muutoksia valitusmenettelyyn. Edellä esitetyn mukaan terveydenhoitolautakunnan taloushallinnon alaan kuuluvaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksin, ja samassa järjestyksessä valitetaan kaupunginhallituksen terveydenhoitolautakunnasta alistetussa asiassa tekemästä päätöksestä. Sekaannusta voi aiheutua ainoastaan, milloin terveydenhoitolautakunnan päätöksestä jo on tehty valitus lääninhallitukseen ja asia vasta sen jälkeen alistetaan kaupunginhallitukseen. Kun alistaminen kaupunginhallitukseen siirtää asian kokonaisuudessaan hallituksen uudelleen käsiteltäväksi, menettää lautakunnan päätös alistamisen ilmoit-

[28] Ks. *Harvia*, Kaupunkien hallinnon uudistus, Suomen Kunnallislehti 1927, s. 84 s.

[29] Mainittakoon, että käytännössä alistaminen kaupunginhallitukselle on perin harvinaista.

tamisella oikeudellisen vaikutuksensa. Sitä ei voida enää panna täytäntöön, eikä sitä vastaan voitane muutoksenhakuakaan jatkaa. Lääninhallituksen tulee tällöin vain todeta terveydenhoitolautakunnan päätöksen alistaminen kaupunginhallitukselle ja jättää muun lausuman antaminen valituksesta raukeamaan. Vasta kaupunginhallituksen päätöksestä voidaan asiassa tehdä valitus, jossa riidanalainen kysymys voidaan saattaa asiallisesti tutkittavaksi.

Muutoksenhakukeinoja tutkittaessa on kosketeltava myös mitättömyysvalitusta, joka tarkoittaa virheellisyyden takia kokonaan tehottomana pidettävän hallintotoimen mitättömyyden toteamista. Terveydenhoitolautakunnan päätöstä on näet pidettävä mitättömänä, jos se on ratkaissut asian, jota käsittelemään se on ilmeisesti epäpätevä, esim. valinnut kihlakunnanoikeuden lautamiehen, taikka jos terveydenhoitolautakunnan päätöksen on tehnyt kokous, jossa ei ole ollut päätösvaltaista määrää lautakunnan jäseniä.[30] Mitättömyysvalitus ei kuitenkaan ole luonteeltaan muutoksenhakemus, koska sen kohteena olevalla päätöksellä ei ole mitään oikeudellista kantavuutta, vaan hakemus, jolla pyydetään valitusviranomaista selittämään päätös mitättömäksi. Sen vuoksi mitättömyysvalitus ei ole sidottu valitusaikaan (KHO 1922 I 40) eikä muitakaan valitusmuotoja tarvinne siihen soveltaa.[31]

Lopuksi voidaan mainita, että terveydenhoitolautakunnan päätös voi joutua ylemmän viranomaisen uudelleen tutkittavaksi kantelun ja ylimääräisten muutoksenhakukeinojen yhteydessä. Ns. prosessuaalinen kantelu,[32] jolla tarkoitetaan asian käsittelyssä tapahtuneeseen virheeseen perustuvaa muutoksenhakemista oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 21 ja 22 §:n nojalla, on käytännössä katsottu mahdolliseksi myös terveydenhoitolautakunnan päätöksestä (KHO 1930 II 643). Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja, lainvoiman saa-

[30] *Sundberg*, Kommunalrätt s. 203.

[31] Ks. *Sundberg*, Förvaltningsrätt s. 178; *Willgren*, m.t. s. 347; *Andersen*, Dansk Förvaltningsret, Almindelige Emner (1936) s. 231.

[32] Ks. *Tarjanne*, Kantelu oikeutusturvakeinona Suomen hallinto-oikeudessa, Festkrift för Otto Hjalmar Granfelt, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (1934) s. 400 ss.

neen päätöksen purkamista ja menetetyn määräajan palauttamista, voidaan niin ikään käyttää terveydenhoitolautakunnan päätöstä vastaan (KHO 1939 II 1837—1838). Näiden muutoksenhakuinstituuttien yksityiskohtainen käsittely ei kuitenkaan kuulu tämän kirjoituksen puitteisiin.

Tauno Suontausta

Kansainväliset organisatiosuunnitelmat ja puolueettomuus

Tarkastettaessa puolueettomuuden asemaa suunnitelmissa, jotka koskevat sodanjälkeistä kansainvälistä organisatiota, on syytä palauttaa mieleen eräitä esitettyihin organisatiosuunnitelmiin liittyviä yleisiä näkökohtia.

Käynnissä olevan suursodan päämääriä koskeville lausunnoille näyttää olevan luonteenomaista, ettei kysymyksessä yksin ole vastustajan sotilaallinen nujertaminen, vaan että yhtä tärkeänä kuin sodan voittamista pidetään sitä seuraavan rauhan voittamista,[1] so. — lainataksemme Englannin pääministerin Chamberlainin 12. 10. 1939 käyttämiä sanoja — sellaisen perustan löytämistä paremmalle kansainväliselle järjestelmälle, ettei sota olisi joka sukupolven välttämätön kohtalo.[2] On kyllä totta, että sodanpäämääriä koskeviin lausumiin on, niihin useimmiten sisältyvän propagandaluonteen vuoksi, erityisesti pienten valtioiden syytä suhtautua tietyin varauksin. Mutta sittenkin näyttää siltä, että sodanjälkeiseen aikaan kohdistuva odotus on perusteltua sikäli, että jotakin uutta ilmeisesti on syntymässä kansainvälisen organisation alalla. Sillä kansainvälisen organisation historia osoittaa, että kehitys sittenkin kulkee, vaikkapa vain hitaasti, eteenpäin ja että mitä erityisesti sotiin tulee, jokainen kahden viime vuosisadan aikana käyty suursota on edistänyt kansainvälisen yhtei-

[1] Vrt. *C. J. Hambro*, Hur freden vinnes, 1943 s. 166.
[2] Vrt. *P. Guggenheim*, L'organisation de la société internationale, 1944 s. 14.

sön poliittisten ja juridisten institutioiden kypsytysprosessia.[3] Wienin kongressista, joka lopetti Napoleonin sodat, esimerkiksi sai alkunsa kansainvälinen liikenneorganisatio. Krimin sodan jälkeen pidetyssä Pariisin konferenssissa päästiin sopimukseen ensimmäisistä yhteisistä merisotaa koskevista säännöistä. Punaisen Ristin perustaminen oli niinikään tuloksena sodasta, jonka kärsimyksiä sen oli tarkoitus lieventää. Ja ensimmäisen maailmansodan jälkeen syntyivät Kansainliitto, sen sisarjärjestö Kansainvälinen Työjärjestö sekä Pysyvä Kansainvälinen Tuomioistuin. Kansainliiton syntyminen ei suinkaan ollut vuosien 1914—1918 maailmansodan voittajavaltojen mielijohteen tulos, vaan kansainvälisen yhdyselämän kiinteyttämisen tarpeen konkreettinen ilmaus; olivathan jo vuosien 1899 ja 1907 rauhankonferenssit, vaikka ne on tahdottu leimata puhtaiksi oikeudellisiksi konferensseiksi, samalla osoituksena siitä, että yleisessä kehityksessä oli kysymys enemmästä kuin pelkästään teknillisten oikeussääntöjen kehittämisestä[4]; ennen kaikkea on suunnitelmaa konferenssin jatkamiseksi säännöllisin väliajoin pidetty merkkinä siitä, että kysymyksessä oli hakeutuminen kiinteämpiin muotoihin kansainvälisessä yhdyselämässä. — Monet syyt puhuvat sen puolesta, että nytkin käynnissä olevan suursodan päätyttyä on jotakin uutta syntymässä, joka merkitsee kansainvälisen organisation kehitystä.[5] Viitattakoon tässä yhteydessä vain yhteen tekijään, joka on omiaan vaikuttamaan kansainvälisen yhteisön yhdyselämän kiinteytymiseen: nykyinen sota on osoittanut, että maailma on kaiken teknillisen kehityksen vuoksi käymässä pieneksi, niin että uusien muotojen löytäminen valtioiden yhdyselämän keskinäiseen sopeutumiseen näyttää väistämättömältä tehtävältä.

Tarkasteltaessa esitettyjä organisatiosuunnitelmia ja hahmotte-

---

[3] Vrt. *Guggenheim*, s. 14; *Descamps*, Le droit international nouveau, L'influence de la guerre sur l'évolution juridique internationale, 1931 s. 96; *Walters*, Probleme Europas, 1943 s. 269 ss.

[4] Vrt. *H. Wehberg*, Die Marschrichtung der geschichtlichen Entwicklung, Die Friedens-Warte 1944 n:o 1, s. 1 ss.

[5] Samaa ajatusta korosti paavi 1. 9. 1944 pitämässään puheessa lausuessaan, että uusi maailma on syntymässä ja että uusi, entistä terveempi ja suunnattomasti paljon paremmin järjestetty maailma on ihmiselle välttämätön.

luja puhtaasti oikeudelliselta kannalta on niissä silmäänpistävänä piirteenä ylimalkaisuus, joka aiheuttaa sen, että suunnitelmien yleinenkin oikeusteknillinen tarkastelu on useimmissa tapauksissa mahdotonta. Tässä suhteessa on Atlantin julistus, jonka presidentti Roosevelt ja pääministeri Churchill allekirjoittivat 12. 8. 1941,[6] tyypillinen esimerkki. Yhtä vapaamuotoinen kuin oli mainitun asiakirjan syntyminen oikeudellisessa suhteessa — tärkeydestään huolimatta sitä ei ole kummassakaan maassa saatettu parlamenttikäsittelyyn — yhtä epämääräinen, konkreettisia oikeudellisia kiinnekohtia vailla julistus on asialliselta sisällykseltään. Yhtyneiden kansakuntien monilukuinen liityntä on ollut omiaan antamaan julistukselle entistä suurempaa kantavuutta, mutta toisaalta ovat eräät julistuksen sisällystä ja merkitystä tulkitsemaan tarkoitetut lausunnot saattaneet koko julistuksen arvon problemaattiseksi. Kun vuosien 1914—1918 maailmansodan aikana esitetyille organisatiosuunnitelmille oli luonteenomaista yksityiskohtien tarkkamääräisyys, joka teki mahdolliseksi suunnitelmien oikeusteknillisen arvioinnin, on nyt käynnissä olevan sodan aikana esitetyille suunnitelmille ominaista, että ensi sijassa pyritään vahvistamaan tulevan organisation pohjana olevat yleiset periaatteet kysymyksen organisation yksityiskohdista jäädessä taka-alalle. Käsiteltävänä olevan aiheen kannalta veisi liian pitkälle ryhtyä erittelemään uuden menettelytavan syitä sekä sen hyviä ja huonoja puolia. Todettakoon tässä ainoastaan, että omaksuttu menettelytapa, jonka mukaan uuden organisation yksityiskohtien on tarkoitus antaa vähitellen muotoutua ja hioutua, vastaa anglosaksilaista käytännölliskonkreettista ajattelutapaa ja tekee myös oikeutta näkökohdalle, että suunnitellun organisation tehokkuudelle ja kestävyydelle on lopultakin tärkeämpää siinä vallitseva henki kuin teknillisten yksityiskohtien saumattomuus, niin tärkeätä kuin organisation oikeusteknillisen rungon moitteettomuus tietysti onkin. Kansainvälisen organisation vähitellen tapahtuvasta kypsyttämisestä seuraa, että jo julistettujen yleisten periaatteiden nojalla on vielä

[6] Kun julistuksen sanamuoto julkaistiin ensi kerran 14. 8. 1941, on tätä päivämäärää toisinaan käytetty julistuksen päivämääränä.

uskallettua päätellä, minkälaisiksi kansainvälisen organisation oleellisetkin yksityiskohdat tulevat muodostumaan. Suurvallat, joiden panos kansainvälisen organisation lopullisessa hahmottumisessa tulee tietenkin olemaan ratkaiseva, edustavat kukin omaa käsitystään kansainvälisen yhdyselämän perusteista; näiden eri käsitysten välisen kilvoittelun lopputulos tulee määräämään sen ilmapiirin, jossa aseellista kamppailua seuraava konstruktiivinen työ tapahtuu.[7]

Kysymys, miten sodanjälkeinen maailma on organisoitava, on esitetyissä virallisissa ja puolivirallisissa suunnitelmissa sekä yksityisissä hahmotteluissa saanut eri suuntiin käyviä ratkaisuja. Poikkeuksena säännöstä, että varsinkin yksityistaholta esitetyt suunnitelmat ovat liian ylimalkaisia, jotta niiden yksityiskohtainen oikeudellinen arvostelu kävisi päinsä, on Amerikassa vuoden 1944 alussa julkaistu ns. Community of States-suunnitelma l. valtioyhteisö-suunnitelma.[8] Tähän suunnitelmaan on aihetta kiinnittää tarkempaa huomiota, paitsi sen arvovaltaisuuden takia — suunnitelman valmisteluun on kahden vuoden aikana osallistunut n. 200 Yhdysvaltain ja Kanadan kansainvälisen oikeuden tutkijaa ja muuta asiantuntijaa —, myös sen johdosta, että suunnitelman antama yhtenäinen kuva ehdotetusta kansainvälisestä järjestelmästä näyttää vastaavan ainakin yleispiirteittäin niitä suuntaviivoja, joita virallisetkin anglosaksilaiset suunnittelut ilmeisesti seuraavat, ja monessa suhteessa muistuttavan myös jäljempänä selostettavaa, Ison-Britannian, Yhdysvaltain, Neuvostoliiton ja Kiinan kesken Dumbarton Oaksissa 21. 8.—7. 10. 1944 pidetyissä puolivirallisissa neuvotteluissa hyväksyttyä alustavaa ehdotusta Yhtyneet kansakunnat nimisen järjestön perustamiseksi. Mainitulle amerikkalaiselle suunnitelmalle voitaneen siis, niin yleisluontoinen kuin sekin on, ainakin peruskohdissa

---

[7] Vrt. *Maurice Bourquin*in Charles Burkyn teokseen Grandes puissances et organisation de monde, 1943, kirjoittamaan esipuheeseen s. XI ss.

[8] Vrt. *William E. Rappard*in selostavaa artikkelia De la Société des Nations à une Communauté des États, de nouvelles suggestions américaines, Die Friedens-Warte 1944 n:o 2/3 s. 123 ss. Ehdotuksen sanamuodon julkaisee myös mm. Revue de Droit International, 1944 n:o 2 s. 171 ss.

antaa oireellinen merkitys; tämä pitänee paikkansa erityisesti puolueettomuuskysymyksen suhteen.

Community of States-suunnitelma sisältää kolme osaa: vastaisen kansainvälisen oikeuden postulaatit l. vaatielmat, vastaisen kansainvälisen oikeuden periaatteet sekä vastaista kansainvälistä oikeutta koskevat varsinaiset ehdotukset; nämä ehdotukset jakautuvat vuorostaan kolmeen osaan, joista ensimmäinen koskee valtioyhteisön organisatiota, toinen kansainvälisiä riitaisuuksia sekä kolmas sopimuksia ja rauhanomaisia muutoksia.

Sodan ja rauhan oikeuden (jus belli ac pacis) kannalta kiintyy huomio postulaattien kohtiin, joiden mukaan jonkin valtion suorittama kansainvälisen oikeuden loukkaus koskee koko valtioyhteisöä (4. kohta), ja turvautuminen väkivaltaan tai uhkaus turvautua väkivaltaan kansainvälisissä suhteissa koskee niinikään koko valtioyhteisöä (5. kohta) ja on kiellettyä ilman valtioyhteisön asianomaisen elimen lupaa (periaatteiden 7. kohta). Periaatteiden 8. kohdan mukaan jokaisen valtion velvollisuutena on ryhtyä yksissä toimin muiden valtioiden kanssa sellaisiin toimenpiteisiin, joita valtioyhteisön asianomaiset elimet voivat määrätä jonkin valtion saamiseksi ehkäistyksi tai luopumaan väkivallan käytöstä suhteissaan johonkin toiseen valtioon.

Mitä valtioyhteisön organisatioon tulee, amerikkalainen suunnitelma ehdotuksineen yleiskokoukseksi ja täytäntöönpanevaksi neuvostoksi muistuttaa paljon Kansainliiton järjestelmää. Kaikki valtiot olisivat edustettuina yleiskokouksessa, mutta valtioiden äänioikeus vaaleissa olisi määrätyssä suhteessa valtioiden poliittiseen vaikutusvaltaan. Täytäntöönpaneva neuvosto olisi, kuten Kansainliiton neuvostokin, ensi sijassa suurvaltojen elin, mutta siinä edustettujen valtioiden lukua lisättäisiin jossakin määrin; valtiolla ei olisi äänivaltaa kysymyksissä, jotka koskisivat erityisesti ko. valtiota. Organisation tehokkuutta kansainliittojärjestelmään verraten on pyritty lisäämään ehdotuksella, että yleiskokouksen päätökset tehtäisiin enemmistöpäätöksellä, ellei nimenomaan ole toisin määrätty; täytäntöönpanevan neuvoston suhteen säilytettäisiin periaatteessa Kansain-

liiton neuvostoa koskeva perussääntö, so. päätösten yksimielisyys, mutta toisaalta on tästä edellytetty niin lukuisia ja tärkeitä poikkeuksia, että käytännössä yksimielisyysperiaate olisi oleellisesti rajoitettu. — Suunnitelma perustuu universaalisuuteen l. yleismaailmallisuuteen; tämän ei kuitenkaan katsota tekevän mahdottomaksi valtioryhmien muodostumista, joissa pohjana olisi maantieteellinen naapuruus, historialliset suhteet tai sellainen etuyhteisyys, joka ei olisi ristiriidassa yleisen organisation kanssa.

Täytäntöönpaneva neuvosto voisi yleiskokouksen suostumuksella ryhtyä yleisiin toimenpiteisiin ehkäistäkseen tai tukahduttaakseen väkivallan käytön valtioiden välisissä suhteissa. Niinikään olisi täytäntöönpanevalla neuvostolla joko omasta aloitteestaan tai jonkin valtion pyynnöstä valta puuttua jokaiseen tapaukseen, joka koskee väkivaltaa tai väkivallan uhkaa valtioiden välisissä suhteissa, toimia tarpeelliseksi katsomallaan tavalla valtioyhteisön etujen suojaamiseksi sekä määrätä erityisiä toimenpiteitä, joihin valtioiden olisi ryhdyttävä väkivallan käytön ehkäisemiseksi tai tukahduttamiseksi. Kansainvälisten riitaisuuksien selvittämisessä ehdotus edellyttää kahta päätapausta, nim. että riitaisuus on saatettu Pysyvän Kansainvälisen Tuomioistuimen päätettäväksi tai että näin ei ole asian laita. Jos valtio edellisessä tapauksessa ei noudattaisi tuomioistuimen päätöstä, olisi täytäntöönpanevalla neuvostolla valta toimia tarpeelliseksi katsomallaan tavalla antaakseen päätökselle tehoa. Jos riitaisuutta ei olisi saatettu tuomioistuimen käsittelyyn, olisi neuvostolla omasta aloitteestaan tai jonkin valtion pyynnöstä valta siihen puuttua; neuvostolla olisi tällöin valta ryhtyä tarpeelliseksi katsottuihin toimenpiteisiin ehkäistäkseen selkkauksen jyrkkenemisen tai laajenemisen. Ellei neuvoston onnistuisi selvittää selkkausta asianosaisten välisellä sopimuksella, se voisi, jäsenten ollessa yksimielisiä, tehdä päätöksen, joka sitoisi asianomaisia; ellei neuvoston päätös olisi yksimielinen, olisi sillä valta enemmistöpäätöksellä vahvistaa ja julkaista kertomus, joka sisältää selostuksen tosiasiallisesta puolesta ja niistä ratkaisuista, joita neuvosto suosittelee kohtuullisimpana ja ko. tapauksessa parhaiten paikallaan olevina.

Mitä Dumbarton Oaksin konferensissa hyväksyttyyn puoliviralliseen suunnitelmaan tulee, se on tarkoitettu, kuten ulkoasiainministeri Hull jo ennen konferenssia antoi ymmärtää, vain alustavaksi ehdotukseksi, sillä tarkoituksena on, että mainitussa suurvaltakonferenssissa vahvistetut yleiset periaatteet tarkastetaan myöhemmässä kaikkien yhtyneiden kansakuntien konferenssissa, jossa myös on tarkoitus laatia yksityiskohtainen organisatiosuunnitelma. Suunnitelman nykyvaiheessa ei sen tarkempaan oikeudelliseen erittelyyn vielä ole mahdollisuutta. Yleisen rauhan ja turvallisuuden varmistaminen on ilmeisesti tarkoitus toteuttaa järjestön kaikkien jäsenten yhteisvastuun muodossa, mutta toistaiseksi näyttää epäselvältä, miten tämä yhteisvastuu toteutetaan. Niin paljon voitaneen kuitenkin sanoa, että yhtyneiden kansakuntien nimisenä kulkevassa suunnitelmassa peittelemättömämmin kuin Community of States-suunnitelmassa korostetaan suurvaltojen johtoasemaa ja että oikeudellisten näkökohtien on vastaavasti ollut annettava tilaa poliittisille näkökohdille.

Sen perusteella, mitä nykysodan aikana esitetyistä organisatiosuunnitelmista on tiedossa, näyttää ilmeiseltä, ettei kysymys näytä olevan oleellisista muutoksista tai lisäyksistä niihin solidaarisuusperiaatteisiin, jotka ovat saaneet ilmauksensa Kansainliiton peruskirjassa. Tämä huomio on omiaan jälleen osoittamaan todeksi vanhan toteamuksen, että Kansainliiton oikeusjärjestys sinänsä rakentui oikeille ja kestäville periaatteille ja ettei ollut organisation, vaan yksityisten jäsenvaltioiden vika, ettei Kansainliitto ole pystynyt täyttämään suurta tehtäväänsä, rauhan ja turvallisuuden takaamista kansoille, muuta kuin vajavaisesti.[9] Mutta itse asiassa Kansainliiton peruskirja on hyökkäyssodan tuomitsemisessaan ja valtioiden välisen solidaarisuuden vaatimuksessaan ehdottomampi, ankarampaa oikeutta ilmentävä kuin nyt esitetyt suunnitelmat. Kansainliiton peruskirjan mukaan katsotaan Liiton jäsenen, joka vastoin jäsenvel-

[9] Vrt. *Rafael Erich*, En verklig rättsordning och en förvanskad. Svensk tidskrift 1944, s. 190; *L. Ledermann*, Fédération internationale et organisation économique mondiale d'après-guerre, 1943, s. 7.

vollisuuksiaan ryhtyy sotaan, sillä tehneen sotateon Liiton kaikkia muita jäseniä vastaan, ja peruskirjan alkuperäisenä tarkoituksena oli, että sanktioissa l. pakotteissa ilmenevä Liiton jäsenten solidaarinen yhteistoiminta hyökkäyksen torjumiseksi alkaisi automaattisesti, odottamatta Liiton orgaanien päätöstä.[10] Näihin säännöksiin verraten, jotka huokuvat ehdotonta hyökkäyksen tuomitsemista, ovat nykyiset suunnitelmat sanamuodoltaan paljoa vaatimattomampia ja näyttävät edellyttävän, että toimenpiteisiin väkivallan käytön tukahduttamiseksi ryhdytään vasta valtioyhteisön orgaanien tehtyä siitä päätöksensä. Tämä sanamuodollinen vaatimattomuus on kylläkin tervettä sikäli, ettei se ole omiaan houkuttelemaan liiallisiin toiveisiin, jotka — Kansainliittoon asetetut toiveet ovat tästä hyvänä esimerkkinä — voivat olla vaarallisia itsessään hyvällekin asialle.

Pohjimmaltaan nykyiset suunnitelmat, kuten sanottu, seuraavat organisatiohahmottelussaan samoja periaatteita kuin kansainliittojärjestelmä. Ne seuraavat uskollisesti Kansainliiton jälkiä myös siinä, etteivät ne anna selvää vastausta kysymykseen, mikä on puolueettomuuden asema suunnitellussa valtioyhteisössä. Jos kansojen välisessä elämässä tahdotaan pyrkiä parempaan järjestykseen, kuin mitä Kansainliiton piirissä on pystytty toteuttamaan, niin tämä on saavutettavissa vain — tästä ollaan yleisesti yksimielisiä — solidaarisuuden tehostamisella. Kun solidaarisuus ja puolueettomuus ovat periaatteessa toistensa vastakohtia, tulisi siitä seurata, että puolueettomuuteen pitäisi suunnitellussa yleismaailmallisessa organisatiossa olla vielä vähemmän mahdollisuuksia kuin kansainliittojärjestelmän aikana. Itse asiassa esim. Community of States-suunnitelmassa julkilausuttu periaate, että väkivallan käyttö kansainvälisissä suhteissa koskee koko valtioyhteisöä, sulkeekin pois sen mahdollisuuden, että jokin valtio voisi jäädä aseellisessa kamppailussa syrjästäkatsojaksi soveltamalla selkkaukseen osallistuviin valtioihin

[10] Vrt. *Rafael Erich*, Några folkrättsliga synpunkter hänförande sig till sanktionsproblemet, Nordisk Tidskrift for International Ret 1936, n:o 2/3, s. 106; *Léopold Epiratis*, La S.D.N. non coupable, 1944, s. 167 ss.; *Léopold Boissier*, Regards vers la paix, 1943 s. 12.

perinnäisiä puolueettomuusoikeuden sääntöjä. Mutta myös Kansainliiton peruskirjassa on julkilausuttu sama ehdottoman solidaarisuuden periaate, vieläpä voimakkaammassa ja, niinkuin näyttää, oikeudellisesti sitovammassa muodossa, ja kuitenkin on kansainliittojärjestelmän aikana jo ennen, kuin sanktiojärjestelmän kukistumisen vuoksi alettiin puhua kuuluisan 16:nnen sanktioartiklan tosiasiallisesti tapahtuneesta revisiosta, katsottu eräänlainen osittainen, ehdollinen puolueettomuus mahdolliseksi ainakin eräissä tapauksissa.[11] Näin ollen herää kysymys, edellyttääkö amerikkalainen suunnitelma sittenkin puolueettomuuden mahdolliseksi. Ehdotuksen tekijät ovat itse kosketelleet tätä kysymystä lausumalla ehdotuksen perusteluissa:

»Ei voida edellyttää, että kaikki valtiot ovat samassa asemassa, kun on ryhdytty väkivallan käyttöön tai sillä uhkaamiseen; jonkin valtion tehtäväksi voitaisiin määrätä ryhtyä toimenpiteisiin, joihin muut valtiot eivät pystyisi. Tällaisia kysymyksiä ei voida ratkaista yhdenmukaisella ja yleispätevällä tavalla. Kuitenkin olisi jokaisella valtiolla velvollisuus keskinäiseen apuun eikä yhdenkään valtion voitaisi sallia tehdä mitättömäksi valtioyhteisön ponnistuksia vetoamalla XIX vuosisadan puolueettomuusoikeuteen.»

Tällä selityksellä on ilmeisesti tahdottu ensi sijassa lausua, että sanktioiden käytännöllisessä soveltamisessa eri valtioiden osuus saattaisi, tapauksesta riippuen, olla erilainen. Epätietoista sensijaan on, sisältääkö selitys myös sen mahdollisuuden, että jokin valtio voisi jäädä rauhanrikkojaa vastaan aloitettavissa yhteistoimenpiteissä pelkästään sivustakatsojaksi joko sen johdosta, ettei neuvosto ole velvoittanut sitä ryhtymään määrättyihin sanktioihin, tai siitä johtuen, että neuvosto on vapauttanut sen osallistumasta määrättyihin sanktioihin. Mutta vaikka tällainen täydellinen vapauttaminen edellytettäisiin yksittäistapauksessa mahdolliseksi, niin asianomaisen valtion oikeus pysyä syrjässä sanktiotoimenpiteistä olisi kuitenkin luonteeltaan oleellisesti ehdollinen, koska periaatteessa olisi aina se mahdollisuus jäljellä, että sanktioiden soveltamisvelvollisuus laajennettaisiin milloin tahansa koskemaan myös ko. valtiota.

[11] Vrt. *Erich* s. 123.

Mitä tulee yhteissanktiosta syrjässäpysymisen mahdollisuuteen Dumbarton Oaksin konferenssin suunnitelmien mukaan, lausui ulkoasiainministeri Eden välittömästi konferenssin jälkeen pitämässään puheessa, että »kansat eivät enää voi kulkea omia teitään ja yrittää itse määrätä kohtalostaan naapureistaan välittämättä» sekä että »puolueettomuudesta on tullut illusio».

On huomattavaa, että amerikkalaisen ehdotuksen perusteluihin sisältyvä edellä mainittu selitys, joka koskee sanktioiden käytännöllistä soveltamista, ei ole kansainliittojärjestelmään verraten periaatteessa mitään uutta. Hyväksyihän Kansainliiton neuvosto 4. 10. 1921 16:nnen sanktioartiklan soveltamisesta tunnetut yleisohjeensa, joissa mm. vahvistettiin, että kaikkien valtioiden tuli samoin perustein osallistua pakkotoimenpiteisiin, kuitenkin niin, että vain joidenkin valtioiden tehtäväksi voitiin suositella määrättyihin toimenpiteisiin ryhtymistä ja että sanktioihin osallistuminen voitiin joidenkin valtioiden osalta kokonaan tai osittain lykätä[12]; lisäksi yleisohjeet sisälsivät koko joukon muita käytännöllisiä ohjeita sanktioiden soveltamisessa, mm. mikäli on kysymys niiden asteittaisesta koventamisesta.

Nykysodan aikana esitetyt suunnitelmat kansainvälisen yhteiselämän järjestämiseksi ovat vain ehdotuksia, ja on mahdotonta sanoa, missä määrin kansainvälisen yhteiselämän vastaiset muodot tulevat tosiasiallisesti vastaamaan näiden suunnitelmien antamaa kuvaa. Todennäköiseltä kuitenkin tuntuu, että mikäli uusi kansainvälinen oikeusjärjestys saadaan aikaan, mikä välttämättömästi merkitsee yhteisvastuun ilmentämistä sanktiojärjestelmän muodossa, sanktioihin osallistuminen on oleva erilainen,[13] niin että sanktioihin ryhdyt-

---

[12] Vrt. Actes de la deuxième Assemblée de la Société des Nations, Séances plénières s. 438 ss., 813; *Miroslas Gonsiorowski*, Société des Nations et Problème de la Paix, II, 1927 s. 399 ss.

[13] Vrt. *Guggenheim* s. 98 ss., joka katsoo, että tulevassa kansainvälisessä organisatiossa on sanktioihin osallistuminen oleva erilainen siitä riippuen, onko kysymyksessä suurvalta, joka on kiinnostunut status quo'n pysyttämisestä, tai muu valtio, jonka yksilöllinen intressi vallitsevan järjestyksen pysyttämiseen on vähäisempi, sekä että erilainen osallistuminen riippuu edelleen toimenpiteiden tarkoitusperästä,

täessä toisten valtioiden asema määrätyssä tilanteessa oleellisesti muistuttaa sodankävijän asemaa, toisten valtioiden taas voidessa pysytellä siihen määrin passiivisina yhteissanktiossa, että niiden asenne on verrattavissa puolueettomuusasenteeseen ainakin sikäli, että ne pysyttelevät erillään asevoimin tapahtuvista toimenpiteistä. Periaatteellisesti katsoen ei tällainen eriasteinen osallistuminen täytäntöönpano- ja interventiotoimenpiteisiin ole sinänsä osoitus sanktiojärjestelmän heikkoudesta; onhan valtionkin piirissä reaktio yhteiskunnanvastaisia tekoja vastaan organisoitu rankaisujärjestelmän muodossa niin, ettei toimenpiteisiin ryhtyminen rikkonutta vastaan enää ole kaikkien yhteiskunnan jäsenten velvollisuutena. Eriasteinen osallistuminen sanktioihin ei kuitenkaan saa merkitä, jos halutaan pitää kiinni oikeista periaatteista, pohjan kaivamista itse yhteisvastuuajatuksen alta, kuten tapahtui Kansainliiton vuoden 1921 yleisohjeiden yhteydessä, jotka itse asiassa johtivat Kansainliiton peruskirjan vahvistaman yhteisvastuuvelvoituksen höllentämiseen; myös sanktiovelvoitusten eriasteisuus on joutunut väärille urille, jos se ei merkitse muuta kuin suurvaltojen aseman tehostamista kansainvälisen oikeusjärjestyksen voimassapitämisen varjolla.[14]

Jos kansainvälinen organisatio yleismaailmallisella pohjalla aikaansaadaan, on loppujen lopuksi suurelta osalta terminologinen kysymys, nimitetäänkö niitä valtioita, jotka sanktioiden soveltamistapauksessa eivät osallistu sotilaallisiin toimenpiteisiin ja tässä merkityksessä pysyttelevät aseellisen voimainmittelyn ulkopuolella, neutraaleiksi. Jos neutraalisuudelle pidetään tunnusomaisena tasapuolisuutta, on tuskin syytä pitää sotilaallisiin toimenpiteisiin osallistumatonta valtiota perinnäisessä merkityksessä neutraalina, koska organisation vahvistama yhteisvastuu joka tapauksessa pakottanee jokaisen valtion sellaiseen asenteenottoon rauhanhäiritsijää vastaan,

---

niin että jotkut valtiot voivat osallistua toisella tavoin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on turvata kansainvälisen tuomioistuimen päätöksen toteuttaminen, kuin sellaisiin sanktioihin, joilla pyritään saamaan täytäntöön jokin kyseenalaiselta vaikuttava rajanjärjestely.

[14] Vrt. *Erich* s. 125 ss.

joka suhteessa tai toisessa on sopeutumaton perinnäisiin puolueettomuussääntöihin. Jos taas katsotaan sen, että valtio on neutraali, sisältävän ensi sijassa, että valtio pysyy muiden valtioiden välisen aseellisen kamppailun aikana rauhantilassa, ts. jos puolueettomuuden katsotaan merkitsevän vain sotatilan vastakohtaa, eivät kamppailuun osallistumattoman valtion suhtautumistapaa säännöstelevät sanktiomääräykset ole muuta kuin puolueettomuusmääräyksiä, niin paradoksaaliselta kuin tämä sanonta kuulostaakin, sillä sanktiomääräykset ovat tämän katsantokannan mukaan vain sääntöjä, jotka määräävät kamppailuun osallistumattomien valtioiden suhtautumisen sodankävijöihin.[15]

On selvää, että neutraalisuudella tällöin on aivan toinen sisällys kuin perinteellisten puolueettomuussääntöjen mukaan. Mikään ei kuitenkaan estäisi tällöinkään käyttämästä nimitystä neutraali l. puolueeton valtioista, jotka eivät suoranaisesti osallistu aseelliseen kamppailuun. Edellytyksenä tähän kuitenkin olisi, että kansainvälinen organisatio olisi todella yleismaailmallinen, niin että neutraalisuus perinteellisessä merkityksessä olisi täysin kumoutunut ja saanut aivan uuden sisällyksen. — Tärkeämpi kuin tämä terminologinen kysymys on kuitenkin kysymys siitä, mikä on uusien sanktiomääräysten sisällys. Jo kansainliittojärjestelmän aikana voitiin todeta, että Kansainliiton peruskirjassa olevat sanktiomääräykset eivät sinänsä kyllin riittävästi määritelleet sotilaallisista toimenpiteistä määrätyssä tapauksessa erillään pysyvien valtioiden asemaa. Useimmissa tapauksissa ei sanktiomääräysten täydentäminen perinteellisillä puolueettomuusmääräyksillä ollut mahdollista, koska kummatkin määräykset olivat keskenään ristiriitaisia. Sanktiomääräysten täydentäminen, esim. sopeuttamalla niihin soveltuvin osin perinteellisiä puolueettomuussääntöjä, oli senvuoksi tärkeä tehtävä, jota ei kuitenkaan

[15] Vrt. *Gunnar Sandberg*, Folkförbundspaktens sanktionssystem och neutraliteten, Nordisk Tidskrift for International Ret 1939, n:o 2—3 s. 83 ss. *Sandberg* puolustaa kantaa, että Kansainliiton sanktiomääräykset eivät ole muuta kuin uusia neutraalisuussääntöjä, jotka tosin vain puutteellisesti sopeutuvat perinnäisten puolueettomuussääntöjen järjestelmään.

saatu kansainliittojärjestelmän aikana loppuunsuoritetuksi. Sama sopeuttamistehtävä on edessä myös vastaisuudessa. Erityisesti pienille valtioille tulee tämä sopeuttaminen olemaan tärkeätä niiden oikeusaseman selvyyttä ja vakiintumista silmälläpitäen.

Presidentti Kaarlo Juho Ståhlbergin tieteellinen julkaisutoiminta

I. Lainopilliset julkaisut

(Luettelo sanomalehtikirjoituksista teoksessa *K. J. Ståhlberg,* Juhlakirja, Helsinki 1940, s. 303—307.)

1890

Suomen käräjälaitoksesta 1500-luvun keskipaikoilla. Valvoja 1890 s. 349—362.

1893

Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Yliopistollinen väitöskirja. 209 s. Helsinki 1893.

1895

Talonpoikaissäädyn äänioikeus. 23 s. Helsinki 1895.

Äänioikeusliikkeitä. Yhteiskunnallisia kysymyksiä 7. 75 s. Helsinki 1895.

Referendum. Nuori Suomi 1895 s. 33—43.

1896

Suomennos: *L. Mechelin,* Suomen perustuslakien sisällys. SKS:n toimituksia, 88 osa. 456 s. Helsinki 1896.

Verotusperiaatteita. Valvoja 1896 s. 267—288.

1898

Suomennos: *Karl Theodor von Eheberg,* Finanssioppi. 446 s. Helsinki 1898. Liitteenä suomalais-saksalainen ja saksalais-suomalainen finanssisanasto s. 413—446.

Valtion metsätalouden tarkoituksesta. Valvoja 1898 s. 633—654.

Virkamiehen palkasta. Esitelmiä Kansantaloudellisessa Yhdistyksessä, 2 sarja s. 274—294. Porvoo 1896—1897.

1901

Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta, selityksillä varustettuna. 348 s. Kuopio 1901.

Erinäisiä venäläistyttämistoimenpiteitä. 16 s. Mikkeli 1901.

1902

Kunnallisen itsehallinnon kehittämisestä. Esitelmä. 15 s. Vaasa 1902.

1903

Työttömyysvakuutuksesta. Yhteiskunnallisia kysymyksiä 22. 40 s. Helsinki 1903.

Laki maanvuokrasta maalla, selityksillä varustettuna. VI +$_a$234 s. Kuopio 1903.

Perinnöllisistä vuokrasopimuksista. LM 1903 s. 13—19.

1904

Talonpoikaissäädyn vaalit ja niistä valittaminen. 25 s. Helsinki 1904.

1905

Työriitain sovittaminen ja ratkaiseminen. Yhteiskunnallisia kysymyksiä 23. 64 s. Kuopio 1905.

Förlikning och skiljedom i arbetstvister. Ekonomiska samfundet i Finland. Föredrag och förhandlingar, Band IV, Häfte 2. 45 s. Helsinki 1905.

Pormestarin palkan määräämisestä. LM 1905 s. 103—105.

1906

Valtion omistamat talot kunnallisverotuksessa. LM 1906 s. 103—106.

Toisessa kunnassa toimivan tai osan vuotta oleskelevan kunnallisverotuksesta. LM 1906 s. 195—198.

1907

Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta, selityksillä varustettuna. Toinen painos. 429 s. Kuopio 1907.

1908

Suomen oloihin sovellettu suomennos: *P. Munch*, Yhteiskuntaoppi. Toinen painos. 124 s. Helsinki 1908. (Ensimmäinen painos ilmestynyt v. 1905 Ilmari Blomstedtin suomentamana. Kolmas, uudistettu painos 1911, neljäs painos 1918, viides painos 1922, kuudes painos 1924, seitsemäs painos 1929.)

Vieläkin suomenkielisestä lakitekstistä. LM 1908 s. 83—85.

Hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestäminen muissa maissa. LM 1908 s. 95—111.

Kirjallisuutta. Suomen Finanssioikeus suomeksi. K. Willgren, Suomen finanssioikeus. Suomennos. Ensimmäinen vihko. LM 1908 s. 85—88.

1909

Uusi torppariasetus ja vanhat vuokrasopimukset. 30 s. Helsinki 1909.

Elinkeinolainsäädännön uudistus. 11 s. Helsinki 1909.

Jätetäänkö tieasia kokonaan raukeamaan? 9 s. Helsinki 1909.

Hallinnon ja lainkäytön rajamailta. LM 1909 s. 17—26.

Kirjallisuutta. Rafael Erich: Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen. LM 1910 s. 251—254.

1910

Venäläisten oikeuksista Suomessa. (Yhdessä R. A. Wreden, E. Estlanderin ja F. O. Liliuksen kanssa.) 59 s. Helsinki 1910.

Till frågan om ryssarnas rättigheter i Finland. (Jämte R. A. Wrede, E. Estlander och F. O. Lilius.) (4 +) 56 s. Helsinki 1910.

Virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuudesta. LM 1910 s. 271—290.

Irtolaisuus ja kerjuu. Yhteiskunnallinen käsikirja s. 65—71. Helsinki 1910.

1911

Suomennos: *Karl Theodor von Eheberg,* Finanssioppi. Toinen, laajennettu painos. 664 s. Jyväskylä 1911.

Julkaisemisoikeudesta. LM 1911 s. 17—22.

Järjestysvallan rajoista. LM 1911 s. 151—163.

Uusi maanvuokra-asetus lainkäytössä. LM 1911 s. 223—245.

1912

Työriitain sovittaminen ja ratkaiseminen. Nykyaikainen yhteiskuntapolitiikka IX. Suomen työväensuojelus- ja sosialivakuutusyhdistyksen julkaisuja II. 23 s. Porvoo 1912.

Lakiasioita. 445 s. Helsinki 1912.

Yksityisten työnvälitystoimistojen lakkauttaminen ja valtion korvausvelvollisuus. Lausunto. 55 s. Helsinki 1912.

Yhdistysvapaus Suomessa. JFT 1912 s. 367—390, sekä Ylioppilaiden keskusteluseuran julkaisuja n:o 15, (2 +) 24 s. Helsinki 1912.

Elinkeino-oikeudet ja uusi lainsäädäntö. LM 1912 s. 1—15.

Kunnanvaltuuston toimivalta. LM 1912 s. 37—42.

Uusi maanvuokra-asetus lainkäytössä. LM 1912, s. 182—198.

Paloviinaveron luonteesta. Liite valtiovarainvaliokunnan mietintöön 1912. 10 s. Helsinki 1912.

Kirjallisuutta. Siviilioikeuden pääpiirteet. I Rudolph Sohm, Yleinen Siviilioikeus. II Karl Gareis, Kauppa- ja vekselioikeus. Suomentanut Onni Karhunen. LM 1912 s. 163—165.

Kirjallisuutta. Rafael Erich, Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). Das oeffentliche Recht der Gegenwart. LM 1912 s. 204—219.

1913

Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. XI + 502 s. Helsinki 1913.

Kokoontumisvapaus Suomessa. LM 1913 s. 113—147, sekä Ylioppilaiden keskusteluseuran julkaisuja n:o 16, 44 s. Helsinki 1913.

Painovapaus Suomessa. LM 1913 s. 213—273, sekä Ylioppilaiden keskusteluseuran julkaisuja n:o 17, 59 s. Helsinki 1913.

Uusi maanvuokra-asetus lainkäytössä. LM 1913 s. 273—294.

1915

Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. XIII + 973 s. Helsinki 1915.

1916

Suomen hallinto-oikeus pääpiirteissään. VI + 225 s. Helsinki 1916.

Suomen Pankin voittovarat valtiovallan kolmijaon valossa. Juhlajulkaisu Professori Robert Hermansonille 70-vuotiaalle, s. 323—333. Helsinki 1916.

1917

Metsätulot kunnallisverotuksessa. 39 s. Helsinki 1917.

Papiston virkatilojen metsät ja papiston erioikeudet. Lausunto. 43 s. Turku 1917.

1919

Korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytöstä. LM 1919 s. 121—139.

1925

Puheita 1919—1925. 199 s. Helsinki 1925.

1926

Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta. Kolmas, uudistettu painos. 852 s. Helsinki 1926.

1927

Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. 95 s. Helsinki 1927.

Parlamentarismen i Finlands statsförfatting. 99 s. Helsinki 1927.

1928

Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos. XII + 493 s. Helsinki 1928.

Korkein hallinto-oikeus toimintansa alussa. LM 1928 s. 223—227.

1929

Valtion järjestysmuoto. Suomen kartasto 1925 s. 1—16. Helsinki 1929.

Om statens organisation. Atlas över Finland 1925 s. 1—16. Helsinki 1929.

The organisation of state. Atlas of Finland 1925 s. 1—16. Helsinki 1929.

1930

Ylemmänasteisen itsehallinnon tehtävistä Suomessa. LM 1930 s. 182—185.

Pakkolunastus kadun- ja tontinjärjestelyä varten. LM 1930 s. 238—248.

1931

Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Toinen, uudistettu painos. 920 s. Helsinki 1931.

Yhdistyksen sääntöjen muuttamisesta. LM 1929 s. 318—327.

1934

Suomen hallinto-oikeus pääpiirteissään. Toinen, uudistettu painos. VIII + 322 s. Porvoo 1934.

Kuolemanrangaistuksen vaiheista Suomessa ja kuolemanrangaistuksesta. 23 s. Helsinki 1934.

Oikeudenkäyntilaitoksen uudistus. Esitelmä. 4 s. Helsinki 1934.

Laki- ja asetusehdotusten tarkastuksesta. Festskrift för Otto Hjalmar Granfelt, s. 142—148. Helsinki 1934.

1935

Yksityisoikeudellinen säätiö ja valtiovalta. LM 1935 s. 54—58.

1936

Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Lisäyksiä ja muutoksia toiseen painokseen. (2 +) 168 s. Helsinki 1936.

Om ordnandet av den administrativa lagkskipningen i lägre instans. NAT 1936 s. 1—20.

Alemmanasteisen hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestämisestä. LM s. 1936 s. 15—37.

Kahden tai useamman kunnan alueella harjoitettu sahaliike kunnallisverotuksessa. LM 1936 s. 1921—1931.

Myyntiyhdistysten kunnallisverotus. Suomen Kunnallislehti 1936 s. 1—5.

Försäljningsorganisationernas kommunalskatt. Finsk Kommunaltidskrift 1936 s. 1—6.

Suomen valtio. Suomen maantieteen käsikirja, s. 689—702. Helsinki 1936.

1939

Toimittanut: Julkisen oikeuden lakikirja. XXVII + 2418 s. Helsinki 1939.

Kunnan itsepuolustusoikeus toiseen kuntaan liittämistä vastaan. LM 1939 s. 474—477.

1940

Finlands förvaltningsrätt. Allmänna delen. Översättning från originalet av *Herman Koroleff*. XIII + 565 s. Helsinki 1940.

Suomen maalaiskunta 75-vuotias. Maalaiskunta 1940 s. 414—417.

1941

Om Finlands landskommuner. NAT 1941 s. 1—6.

Suomen maalaiskunnista. JFT 1941 s. 4—17.

Piirteitä muutoksenhausta ja valitusoikeudesta hallintoasioissa. JFT 1941 s. 200—238.

1943

Toimittanut: Julkisen oikeuden lakikirja. Lisäosa vuosilta 1939—1943. XXII + 619 s. Helsinki 1943.

II. Lainvalmistelukunnan ehdotukset ja mietinnöt, jotka K. J. Ståhlberg on jaoston vanhempana jäsenenä sulkeissa mainittujen nuorempien jäsenten kanssa valmistanut

1926

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta. (C. G. Möller.)

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamiseksi. (C. G. Möller.)

1927

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle oikeudenkäyntilaitoksen uudistamisesta. (C. G. Möller.)

LVK:n ehdotus lainsäädännöksi valtionsyyttäjistä suurempia rikosasioita varten ynnä perustelut. (C. G. Möller.) LVK:n julkaisuja 1927 n:o 5.

1928

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle viran ja toimenhaltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan. (C. G. Möller.)

LVK:n ehdotus asetukseksi myrkkykaupasta sekä siitä, mitä muuten myrkyllisistä aineista ja tavaroista on noudatettava, annetun asetuksen muuttamisesta. (C. G. Möller.)

LVK:n ehdotus asetukseksi lähempiä määräysiä siitä, mitenkä ehdotonta vapausrangaistusta määräävä tuomio on täytäntöönpantava, sisältävän asetuksen muuttamisesta. (C. G. Möller.)

LVK:n ehdotus asetukseksi sakkorangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen muuttamisesta. (C. G. Möller.)

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse ynnä perustelut. (C. G. Möller.) LVK:n julkaisuja 1928 n:o 2.

1929

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle painovapauslain muuttamisesta. (C. G. Möller.)

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle oikeudenkäyntilaitoksen uudistamisesta. (C. G. Möller.)

1930

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle maakuntain itsehallinnosta sekä lääneistä ja maakunnista. (C. G. Möller.) LVK:n julkaisuja 1930 n:o 1.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle asiain ratkaisemisesta Valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä annetun lain muuttamisesta sekä ehdotus Valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta. (Y. W. Puhakka.) LVK:n julkaisuja 1930 n:o 2.

LVK:n ehdotus asetukseksi menetetyksi tuomitun omaisuuden pidättämisestä valtiolle. (Y. W. Puhakka.) LVK:n julkaisuja 1930 n:o 8.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle kaivoslaiksi. (Y. W. Puhakka.) LVK:n julkaisuja 1930 n:o 15.

LVK:n mietintö lääninvirkakunnan maalla olevien virkain uudesta järjestämisestä. (C. G. Möller.) LVK:n julkaisuja 1930 n:o 19.

LVK:n ehdotus asetukseksi, joka sisältää säännöksiä vangittuja henkilöitä koskevien asioiden käsittelyn jouduttamiseksi alioikeuksissa. (Y. W. Puhakka.) LVK:n julkaisuja 1930 n:o 23.

1931

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle rangaistusmääräyksestä. (Aarne Saarialho.) LVK:n julkaisuja 1931 n:o 2.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle ulosottolain muuttamisesta. (Aarne Saarialho.) LVK:n julkaisuja 1931 n:o 7.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle köyhäinhoitolain muuttamisesta. (Aarne Saarialho.) LVK:n julkaisuja 1931 n:o 14.

1932

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi väkijuomista. (Aarne Saarialho.) LVK:n julkaisuja 1932 n:o 2.

1933

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi vähittäismaksukaupasta. (Aarne Saarialho.) LVK:n julkaisuja 1933 n:o 3.

1934

LVK:n ehdotus verolaiksi, verotuslaiksi sekä laiksi niiden toimeenpanosta ynnä perustelut. (Aarne Saarialho.) LVK:n julkaisuja 1934 n:o 2.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle valtion viran ja toimen haltijain oikeudesta eläkkeeseen annetun lain 12 ja 16 §:n muuttamisesta. (Kurt Kaira.) LVK:n julkaisuja 1934 n:o 3.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle valtion viran ja pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan annetun lain 24 §:n muuttamisesta. (Kurt Kaira.) LVK:n julkaisuja 1934 n:o 5.

LVK:n ehdotus säännöksiksi tuomiokuntain hoidosta ynnä perustelut. (Kurt Kaira.) LVK:n julkaisuja 1934 n:o 8.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle säännöksistä tuomiokuntain hoidosta. (Kurt Kaira.) LVK:n julkaisuja 1934 n:o 15.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle kiinteistöön tai siitä saadun tulon perusteella maksuunpantujen kunnallis- ja kirkollisverojen etuoikeudesta. (Kurt Kaira.) LVK:n julkaisuja 1934 n:o 18.

1935

LVK:n ehdotus asetukseksi kielilain täytäntöönpanosta annetun asetuksen muuttamisesta sekä asetukseksi kielilaissa mainittujen käännösten toimittamisesta suoritettavista maksuista annetun asetuksen muuttamisesta. (Matti Piipponen.) LVK:n julkaisuja 1935 n:o 19.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen annetun asetuksen muuttamisesta. (Matti Piipponen.) LVK:n julkaisuja 1935 n:o 14.

LVK:n mietintö virkavalasta, tuomarinvalasta ja uskollisuudenvalasta. (Matti Piipponen.) LVK:n julkaisuja 1935 n:o 15.

LVK:n ehdotus asetukseksi oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse annetun asetuksen muuttamisesta. (Matti Piipponen.) LVK:n julkaisuja 1935 n:o 19.

1936

LVK:n mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. (Matti Piipponen.) LVK:n julkaisuja 1936 n:o 5.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle kiinteistöstä saadun tulon perusteella maksuunpantujen kunnallis- ja kirkollisverojen etuoikeudesta. (Matti Piipponen.) LVK:n julkaisuja 1936 n:o 8.

LVK:n ehdotus asetukseksi eräiden kasvatus- ynnä muiden laitosten maksujen ulosmittauksesta. (Matti Piipponen.) LVK:n julkaisuja 1936 n:o 10.

LVK:n ehdotus verolaiksi, verotuslaiksi sekä laiksi niiden voimaanpanosta. Muutoksia perusteluineen. (Matti Piipponen.) LVK:n julkaisuja 1936 n:o 12.

1937

LVK:n ehdotus perintö- ja lahjaverolaiksi perusteluineen. (Mikko Louhivaara.) LVK:n julkaisuja 1937 n:o 4.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle julkisesta liputuksesta. (Mikko Louhivaara.) LVK:n julkaisuja 1937 n:o 5.

LVK:n ehdotus laiksi julkisista arkistoista perusteluineen. (Mikko Louhivaara.) LVK:n julkaisuja 1937 n:o 21.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle oikeudenkäyntilaitoksen uudistamisesta. (Hugo Malmberg.) LVK:n julkaisuja 1937 n:o 16.

1938

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. (Paavo Kastari.) LVK:n julkaisuja 1938 n:o 1.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle kunnan lunastusoikeudesta myytyyn kiinteistöön. (Paavo Kastari.) LVK:n julkaisuja 1938 n:o 4.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle kustannussopimuslaiksi. (Paavo Kastari.) LVK:n julkaisuja 1938 n:o 10.

1939

LVK:n tarkistettu ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. (C. G. Möller.) LVK:n julkaisuja 1939 n:o 4.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle viran ja toimen haltijain siirtämisestä eräissä tapauksissa hoitamaan toista virkaa tai tointa. (C. G. Möller.) LVK:n julkaisuja 1939 n:o 9.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksen 21 §:n muuttamisesta. LVK:n julkaisuja 1939 n:o 10.

1940

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle tulo- ja omaisuusverolain 71 §:n muuttamisesta. (Paavo Kastari.) LVK:n julkaisuja 1940 n:o 15.

1941

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle liikevaihtoveron etuoikeudesta. (Paavo Kastari.) LVK:n julkaisuja 1941 n:o 3.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta. (C. G. Möller.) LVK:n julkaisuja 1941 n:o 5.

LVK:n mietintö kunnallislainsäädännön koonnasta. (Paavo Kastari.) LVK:n julkaisuja 1941 n:o 6.

1942

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle leimaverolaista. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1942 n:o 1.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle eräiden viranomaisten toimituskirjoista ja virkatoimista suoritettavain maksujen perusteista. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1942 n:o 2.

LVK:n ehdotus asetukseksi toimituskirjain lunastuksesta ja toimituspalkkioista. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1942 n:o 3.

LVK:n ehdotus Valtioneuvoston päätökseksi leimaverolain soveltamisesta. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1942 n:o 4.

LVK:n mietintö maistraatin tehtäväin toimittamisesta oikeudenkäyntiuudistuksen jälkeen. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1942 n:o 6.

1943

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle lakkautetun viran tai toimen haltijalle, joka on siirretty alempipalkkaiseen virkaan tai toimeen, tulevasta henkilökohtaisesta palkkauksen lisästä. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1943 n:o 1.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle tulo- ja omaisuusveron kannon yhteydessä valtiolle tulevista maksuista valtakuntaan palautetulla alueella. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1943 n:o 4.

LVK:n mietintö kihlakunnan tuomarin sijaisen palkkiosta. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1943 n:o 5.

LVK:n ehdotus asetukseksi yksityisten rautateiden laillistuksesta, kiinnityksestä ja ulosottotoimin myymisestä suoritettavasta toimituskirjain lunastuksesta ja toimituspalkkiosta. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1943 n:o 6.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle avioliittolain muuttamisesta. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1943 n:o 8.

1944

LVK:n mietintö etunimistä. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1944 n:o 3.

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan annetun lain muuttamisesta. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1944 n:o 4.

LVK:n mietintö muutoksenhausta hallintoasioissa. (Harald Brunou.) LVK:n julkaisuja 1944 n:o 5.

1945

LVK:n ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta. (Paavo Kastari.) LVK:n julkaisuja 1945 n:o 6.

Sisällysluettelo

Ulkomaiset kirjoittajat

Thulin, Gabriel, regeringsråd: Ökad möjlighet för nordiska förvaltningsmän att följa utvecklingen i Finland på det förvaltningsrättsliga området 7

Herlitz, Nils, professor: Några ord om förvaltningsrättslig lagskipning i Finland och Sverige 11

Kuylenstierna, Carl W. U., regeringsråd: Beskattningsprinciper och internationella skattefrågor 27

Kotimaiset kirjoittajat

Uggla, John, laamanni: Seutukuntasuunnitelma 47

Böök, Einar, ylitirehtööri: Yhteiskunnallisen huollon käsite ja järjestelmä 52

Tulenheimo, Antti, kansleri: Konkurssirikosten kehityksen yleispiirteet 67

Sjöström, B., professori: Ns. törkeän rikoksen käsitteestä. Pieni lisä kysymyksen selvittelyyn 104

Castrén, U. J., presidentti: Viranomaisilta saatavien asiakirjojen postitse lähettämisestä 114

Ahla, Eino J., hallintoneuvos: Kirkkohallintokunta seurakunnan taloudellisena elimenä 131

Honkasalo, Brynolf, professori: Rikoslain 6 luv. 5 §:n tulkintaa. Milloin rangaistus on katsottava täydelleen kärsityksi? 145

Aura, Matti, hallintoneuvos: Kylätierasitus ja kysymys sen tasoittamisesta 164

Kaira, Kaarlo, professori: Huomattava uudistus kirkkolainsäädännössä 191
Saarialho, Aarne, hallintoneuvos: Vero ja tulo vero-oikeudellisina käsitteinä 204
Carlson, Bror Clas, oikeusneuvosmies: Sotilaallisen kurinpitorangaistuksen huomioonottaminen asiaa oikeudessa ratkaistaessa 221
Rekola, Aarne, hallintoneuvos, lakit. tri: Pääomanhäviön ja yritystappion erosta tuloverotuksessa 233
Alanen, Aatos, professori: Oikeustieteen tehtävistä 262
Ikkala, A. K., hallintoneuvos: Ylimääräisten verojen ja sotalainain riippuvaisuus tulo- ja omaisuusverotuksesta 268
Caselius, Ilmari, professori: Asunto-osakeyhtiön käsitteestä 297
Heikonen, A. R., lakit. tri: Kiinteistön luovutus panokseksi avoimeen yhtiöön 307
Raninen, Huugo, professori: Äänestysjärjestys, äänestys ja äänestystuloksen toteaminen 319
Mäkinen-Ollinen, Aune, hallitussihteeri: Ahvenanmaan maakunnassa voimassa olevasta huoltolainsäädännöstä ja huoltohallinnosta 347
Tammio, E. H. I., lakit. kand.: Pakkolunastus kunnan tarkoituksiin ja asemakaavoitus 362
Castrén, Erik, professori: Muukalaisen oikeus saada korvausta sotatoimien ja rauhansopimukseen sisältyvän alueluovutuksen johdosta hänelle aiheutuneista taloudellisista vahingoista erityisesti silmällä pitäen Suomen ja Neuvostoliiton sotaa .. 372
Hakulinen, Y. J., oikeusneuvos, lakit. tri: Keksijän oikeussuojasta 383
Tirkkonen, Tauno, lakit. tri: Prosessioikeuden johtavista periaatteista 422
Merikoski, V., professori: Hallintovirkamiehen esteellisyys 441
Sipilä, Arvo, professori: Vapaaehtoinen työntekijän tapaturmavakuutus. Näkökohtia 463

Kytömaa, Ensio, lakit. kand.: Kurinpidon oikeudellisesta luonteesta 472
Kastari, Paavo, lakit. tri: Nykyisen tasavallan presidentin sekä pääministerin oikeudellista erikoisasemaa koskevia näkökohtia 492
Kuuskoski, Reino, lakit. kand.: Valitus terveydenhoitolautakunnan päätöksestä 511
Suontausta, Tauno, lakit. tri: Kansainväliset organisatiosuunnitelmat ja puolueettomuus 529

Presidentti Kaarlo Juho Ståhlbergin tieteellinen julkaisutoiminta

I. Lainopilliset julkaisut 543
II. Lainvalmistelukunnan ehdotukset ja mietinnöt, jotka K. J. Ståhlberg on jaoston vanhempana jäsenenä sulkeissa mainittujen nuorempien jäsenten kanssa valmistanut 550