

JUHLAJULKAISU

**SUOMALAINEN
LAKIMIESYHDISTYS**

1898 · 22/10 · 1948

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

TOIMITUSKUNTA:

AARNE REKOLA

V. MERIKOSKI

TAUNO TIRKKONEN

ILMARI MELANDER

TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY - VAMMALA 1948

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Ensio Kytömaa

Miten pitkälle kunnallinen autonomia voi ulottua?

Yksityisen kansalaisen ja valtion välinen suhde on viime vuosina useassa eri yhteydessä joutunut tarkasteltavaksi. Oikeudelliselta kannalta on kysymys esiintynyt lähinnä siinä muodossa, miten pitkälle ulottuu hallitusmuodon takaama kansalaisten perusoikeuksien suoja ja milloin t.s. puuttuminen yksityisen oikeuspiiriin edellyttää perustuslain säätämässä noudatettavaa järjestystä. Vastakohtaisuus yksilön ja julkisen vallan välillä voi ilmetä myös itsehallinnollisen yhdyskunnan, kunnan, ja sen jäsenten välisissä suhteissa. Kunnilla on meillä tietty oikeus antaa järjestysääntöjä, niinsanottu autonomia. Aikaisemmin ei liene yleisemmin jouduttu kiinnittämään erityistä huomiota siihen, miten syvästi kunnallisella järjestyssäännöllä voidaan kajota yksityisen oikeusasemaan ja minne raja on tässä kohden vedettävä, mutta nyt on tämäkin kysymys tullut käytännössä esille.

Helsingin kaupungin 8 päivänä toukokuuta 1917 vahvistetun rakennusjärjestyksen 16 ja 20 §:n mukaan tontinomistaja oli, ellei muuta oltu säädetty tai sovittu, velvollinen pitämään katua kunnossa tonttinsa kohdalla puolelta kadun leveydeltä tahi 30 metriä leveämmän kadun varrella tai yleisen paikan vierellä, jollei siihen päättyvä katu ilmaissut muuta leveyttä, 15 metrin päähän tontin rajasta. Tämän mukaan niiden tonttien, jotka olivat yleisen paikan varrella, mutta joiden kohdalla yleiseen paikkaan päättyvä katu ilmaisi muuta leveyttä, omistajat olivat velvollisia pitämään kunnossa vain puoli katua. Uuden, joulukuun 27 päivänä 1945 vahvistetun ja seuraavan vuoden alusta voimaan tulleen rakennusjärjes-

Miten pitkälle kunnallinen autonomia voi ulottua?

tyksen 5 ja 6 §:n mukaan taas on tontin kohdalla oleva yleisen paikan osa, joka on tarkoitettu ajotienä tai jalkakäytävänä käytettäväksi, ja yleiseen paikkaan rajoittuva katu tontinomistajan pidettävä kunnossa tontin rajasta enintään 15 metrin leveydeltä siitä riippumatta, miten leveä asianomainen katu on. Sanotuilla uuden rakennusjärjestyksen määräyksillä on monessa tapauksessa laajennettu tontinomistajan kunnossapidettävää katualuetta ja siirretty tontinomistajalle kaupungilta rasituksia, jotka aikaisemmin kuuluivat kaupungille itselleen. Tämän yksityistapauksen pohjalla on oikeudelliselta kannalta mielenkiintoista tutkia, onko kaupunki nykyisen oikeusjärjestyksen mukaan oikeutettu rakennusjärjestyksessä lisäämään tontinomistajien velvollisuuksia kadun kunnossapitoon nähden.

Ensimmäinen lainkohta, johon asiassa on kiinnitettävä huomiota, on hallitusmuodon 61 §, jonka mukaan lailla on säädettävä samoin kuin verosta myös yleisistä rasituksista. Jos tontinomistajalle kuuluvaa kadun kunnossapitovelvollisuutta voitaisiin pitää sellaisena yleisenä rasituksena, jota tarkoitetaan HM:61 §:ssä, olisi kysymys oikeastaan jo tällä ratkaistu. Kunnossapitovelvollisuuden säännöstäminen kuuluisi HM:n nimenomaisen säännöksen perusteella lainsäädännön alaan eikä sen lisäämisestä olisi enää mahdollista määrätä sellaisessa kunnallisessa järjestyssäännössä kuin rakennusjärjestyksessä. Tälle kannalle on asettunut *Pajula* eräässä vastikään julkaistussa kirjoituksessa.¹ On kuitenkin vaikeata olettaa, että valtioneuvosto olisi kaupunkien rakennusjärjestyksiä vahvistaessaan kokonaan jättänyt huomaamatta ja syrjäyttänyt HM:n nimenomaisen säännöksen. Jo tämän vuoksi onkin ensiksi tarkemmin tutkittava, missä määrin kadun kunnossapitovelvollisuus on luettavissa HM:ssa tarkoitettuihin yleisiin rasituksiin.

Hallitusmuodon säätämistä edeltäneet valmistelutyöt eivät tässä kohden anna minkäänlaista johtoa puoleen tai toiseen.

Säännös, joka vastaa HM 61 §:ää puheena olevassa kohdassa, esiintyi valtiosääntöoikeudessamme ensimmäisen kerran silloin, kun vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 61 §:ään lisättiin 17 päivänä huhtikuuta 1919 annetulla lailla uusi 2 momentti, joka kuului: Yleisistä rasituksista olkoon

¹ Ministeri *Paavo Pajula*: Kaupunkien rakennusjärjestykset ristiriidassa hallitusmuodon kanssa, *Lakimies* 1948, erittäinkin s. 87.

voimassa mitä verosta tässä edellä on sanottu. Säännöstä, joka muuttamattomana tuli lakiin vuonna 1917 asetetun ns. perustuslakikomitean lakiehdotuksista, perusteli sanottu komitea seuraavasti: »Uudeksi 2 momentiksi on 61 §:ään otettu säännös, että lakia yleisistä rasituksista on säädettävä samalla tavalla kuin verosta. Tämä näyttää luonnolliselta, koska sellainen rasitus taloudelliselta vaikutukseltaan merkitsee velvoituksenalaiselle samaa kuin verokin.» Hallituksen esitys vuoden 1917 toisille valtiopäiville ei sisällä mitään perusteluja, ja ne perustelut, jotka perustuslakivaliokunta vuoden 1918 valtiopäivillä esittää säännöksen tueksi, ovat taas asiallisesti aivan samansisältöiset kuin komiteankin.²

Yleisistä rasituksista vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 61 §:ään tehty lisäys koski lainsäätämisjärjestystä. Perustuslakikomitea lähti oikeastaan siitä edellytyksestä, että yleisistä rasituksista säädetään lailla. Komitea ei tarkemmin määritellyt, mitä yleisellä rasituksella tarkoitetaan, vaan totesi sen taloudelliselta vaikutukseltaan merkitsevän samaa kuin veronkin.

Vuoden 1919 HM:n 61 §:ssä sitten vahvistettiin periaate, että yleisistä rasituksista on säädettävä lailla. Hallitusmuodon säätämistä edeltäneet valmistelutyöt eivät kuitenkaan anna mitään lisävalaistusta siihen, mitä on pidettävä yleisenä rasituksena. Yleisiä rasituksia koskeva säännös esiintyy niissä kauttaaltaan samanlaisena kuin hallitusmuodossa. Lakiehdotuksen perusteluihin ei myöskään sisälly mitään yleisen rasituksen käsitettä valaisevaa.³ On sen vuoksi syytä tarkastaa, mitä tieteisopissa katsotaan yleisiin rasituksiin kuuluvaksi.

Vaikka saksalaisesta hallinto-oikeustieteestä ei luonnollisestikaan voida tehdä mitään sitovia johtopäätöksiä meidän oikeutemme tulkintaan nähden, on kuitenkin asiaa valaisevaa aivan lyhyesti mainita niistä yleisistä käsitejaoitteluista, joita saksalaisessa tieteisopissa, tosin eri vivahtein, käytetään. Siinä jaetaan julkiset rasitukset (öffentliche Lasten) kolmeen eri ryhmään: yleiset rasitukset (gemeine Lasten), etusijasta johtuvat rasitukset (Vorzugslasten) ja yhteisrasitukset (Verbandslasten).

² Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 5, 1917, s. 20; Hallituksen esitys N:o 5 1917 v. II Vp.; Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 4 1918 v. Vp., s. 2 ja 4.

³ Hallituksen esitykset N:o 1 ja 62 1917 v. II Vp.; Hallituksen esitys N:o 1 1918 ylimäär. Vp.; Hallituksen esitys N:o 17 1919 Vp.; Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 2 1919 Vp.; Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 4 1919 Vp.

Yleinen rasitus voi periaatteessa kohdistua jokaiseen. Milloin rasitus taas koskee vain niitä, joiden tavalla tai toisella katsotaan olevan erityisesti osallisina rasituksen, tarkoittamassa yrityksessä, kuuluu se toiseen tai kolmanteen ryhmään siitä riippuen, onko kysymys yksilön erillisestä vai ryhmän yhteissuorituksesta. Tällaisia rasituksia ovat mm. erilaiset katurasitukset. Jos luontoissuorituksen asemasta käytetään rahasuoritusta, nimitetään sitä apumaksuksi (Beitrag), joka erotetaan toisaalta veroista (Steuern), toisaalta maksuista (Gebühren), viimeksimainituista sillä perusteella, että maksussa on kysymys julkisen laitoksen erityisen käytön aiheuttamasta vastasuorituksesta ja apumaksussa vain erityisestä osallisuudesta julkiseen yritykseen.⁴

Suomalaisessa hallinto-oikeustieteessä ei ole kiinnitetty samaa huomiota kuin Saksassa yleisen rasituksen ja sitä lähellä olevien oikeussäännösten käsitteiden selvittämiseen. Vanhemmassa lainopillisessa kirjallisuudessa käsittelee von *Bonsdorff* yleisiä rasituksia (ohera pública eller allmänna besvär). Paitsi niitä veroja ja maksuja, mitä valtiolle (kruunulle) suoritetaan niiltä kiinteistöiltä, joihin maan yleinen verotus kohdistuu, on näillä tiettyjä velvollisuuksia valtion tarpeisiin tai niiden tulee vastata erityisten yleisten laitosten ylläpidosta. Näitä velvollisuuksia nimitetään yleisiksi rasituksiksi, jotka tavallisesti ovat työvelvoituksia, mutta joskus myös muita, yleiseksi eduksi ja hyödyksi myönnettyjä rasituksia eli suorituksia, mitä ei kuitenkaan tavallisesti toimiteta joka vuosi samanlaisina, vaan tarpeen mukaan. Sellaisina yleisinä rasituksina von *Bonsdorff* luettelee: 1) tienteon ja sillanrakennuksen, 2) eräiden yleisten rakennusten, niinkuin kirkon, pappilan ja käräjätalon, kunnossapidon, 3) kyydityksen ja vankeinhoidon, 4) majoituksen ja 5) joukon pienempiä, ns. pitäjäläisrasituksia (insockne besvär), joita olivat esim. ajo (skallgång), arpakapulän kuljetus (budkafle), metsäpalojen sammuttaminen ym.⁵ Kaupunkien alueella olevien teiden ylläpitoa selostetaan tientekoräsituksen

⁴ Ks. esim. *Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht I—II*, 3. painos, München—Leipzig 1924, I s. 315, II s. 217 ss. ja s. 231 s.; *Walter Jellinek: Verwaltungsrecht*, 3. painos, Berlin 1931, s. 391 s. ja s. 418 s.; *Fritz Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 8. painos, Tübingen 1928, s. 414 ss. ja s. 427 s. *Y. J. Hakulinen: Lakikielen sanakirja*, Helsinki 1944, s. 321 kääntää öffentliche Last = julkinen, yleinen rasitus.

⁵ *Johan Gabriel von Bonsdorff: Stor-Furstendömet Finlands Kameral-lagfarenhet*, Helsinki 1833, s. 736 ss.

yhteydessä, mutta kaupunkien katurasitusta ei von Bonsdorff mainitse yleisten rasitusten joukossa eikä muuallakaan teoksessaan.

Uudemmassa lainopillisessa kirjallisuudessa on ensin kiinnitettävä huomiota valtiosääntöoikeuden alaan kuuluviin esityksiin. *Erich* määrittelee yleiset rasitukset siten, että niillä tarkoitetaan kansalaisilta *yleensä* (tekij. alleviivaus) vaadittavia luontoissuorituksia, niinkuin sotaväen majoitusta, kyyditystä ym. Toisessa yhteydessä hän vielä mainitsee esi-merkkinä tienteekovelvollisuuden. Yleiselle rasitukselle on ominaista, että taloudellista arvoa edustavia suorituksia säädetään yksityisten kannettaviksi. Velvoitukset, jotka tarkoittavat osanottoa maanpuolustukseen, niinkuin asevelvollisuus ja sen sijaissuoritukset, eivät ole yleisiä rasituksia. Jos rasituksista annettava laki koskettelee perustuslakia tai säätyjen erioikeuksia, on asianomaista lainsäädäntöjärjestystä noudatettava.⁶ Pakkolunastuksesta eroaa yleinen rasitus siinä, että omaisuuden tai rajoitetun esineoikeuden otto tai käyttö esiintyy valtiovallan vaatimana luontoissuorituksena eikä määrätyn, juuri asianomaisen omaisuusesineen avulla tapahtuvana yleisen tarpeen tyydyttämisenä.⁷ *Erich*'in esitykseen näyttää yhtyvän *Hakkila* huomauttaen kuitenkin, että yleiset rasitukset, jotka aikaisemmin ovat olleet, maaveroihin läheisesti liittyvinä, maalaiskiinteistöjen kannettavina, ovat vähitellen joutuneet pääasiassa valtion kannettaviksi.⁸

Varsinaisista hallinto-oikeuden tutkijoista mainittakoon ensinnä *Willgren*, jonka mielipiteeseen *Pajula* viittaa. Syventymättä tarkemmin siihen, monessa suhteessa omintakeiseen järjestelmään, jota käyttäen *Willgren* luokittelee kansalaisilta julkisille yhdyskunnille tai niiden tarpeisiin tulevat suoritukset, on mainittava, että *Willgren*'in mukaan meidän hallinto-oikeudessamme ymmärretään yleisillä rasituksilla (*onera publica*) niihin velvollisten kiinteistönhaltijain luonnossa suoritettavia palveluksia tien rakentamista, käräjätalon hankkimista yms. varten. Tässä yhteydessä hän myös mainitsee kaupungeissa asianomaisille tontinomistajille *yleensä* kuuluvan kadun kunnossapidon.⁹ Sanottu yleisen rasituksen mää-

⁶ *Rafael Erich*: Suomen valtio-oikeus I—II, Helsinki—Porvoo 1924—25, I s. 361 ja II s. 249.

⁷ *Erich*: I, s. 227.

⁸ *Esko Hakkila*: Suomen tasavallan perustuslait, Porvoo—Helsinki 1939, s. 580 ja 261.

⁹ *Karl Willgren*: Förvaltningsrättens allmänna läror, Helsinki 1925, s. 286.

ritelmä on suppeampi kuin esim. Erich'in esittämä. Eräässä myöhemmässä teoksessaan on Willgren laajentanut yleisten rasitusten käsitettä muihinkin kuin kiinteistönhaltijain suorituksiin ulottuvaksi ja lukee kadun kunnossapidon edelleenkin yleisten rasitusten joukkoon.¹⁰ Tästä osaltaan johtunee, että Willgren on valmis pitämään sitä vuotuista, tontilta suoritettavaa korvausmaksua, josta kaupunki on ottanut pitääkseen tontin katuosan kunnossa, erikoisveron luontoisena, vaikka hän esittääkin sen edunhaltijain apumaksujen joukossa.¹¹ Tarjanne mainitsee verojen ja maksujen rinnalla kolmantena julkisoikeudellisena suoritusryhmänä apumaksut. Ne ovat sellaisia julkisoikeudellisia suorituksia, osamaksuja määrättyyn yhteiseen tarkoitukseen osallistuvilta, joita varsinkin kunnat kantavat erällä hallinnonaloilla, esim. kadunrakentamista varten, niiltä, joilla yrityksestä on etua. Ne ovat ainakin nyttemmin jo poikkeusluontoisiksi katsottavia suorituksia ja kokonaan riippuvaisia asianomaista hallinnon alaa koskevista asiallisista säännöksistä.¹² Tämän vuoksi Tarjanne ei vero-oikeuden yhteydessä ryhdy tarkemmin selvittämään apumaksujen oikeudellista luonnetta.

Edellä mainittu Willgren'in käsitys, jonka mukaan tontinomistajan kadun kunnossapitoa koskeva velvollisuus olisi yleinen rasitus ja jota kyllä voidaan puolustaa, ei kuitenkaan näytä ainakaan vakaantuneen tieteissä eikä oikeuskäytännössä.

Hallinto-oikeutemme suurin auktoriteetti Ståhlberg, johon Pajulan kirjoituksessa niin ikään viitataan, määrittelee yleiset rasitukset (allmänna besvär, onera publica) siten, että niillä tarkoitetaan suorituksia, joilla kansalaiset ja erityisesti maalaiskiinteistön omistajat ja haltijat ovat velvolliset suorastaan tyydyttämään jotakin yleistä tarvetta.¹³ Määritelmässä, joka sisältyy maanteitä koskevaan esitykseen, korostetaan yleisten rasitusten liittymistä maalaiskiinteistöihin ja tällä tavoin jätetään ikäänkuin asian ulkopuolelle kaupunkikiinteistöt, joiden rasituksia ei myöskään mainita yleisten rasitusten joukossa. Kun Ståhlberg esittäessään kadun ra-

¹⁰ Karl Willgren, Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt, Helsinki 1934, s. 211.

¹¹ Karl Willgren: Finlands finansrätt, 2. painos, Helsinki 1932, s. 568 s. ja s. 31 s.

¹² Tapio Tarjanne: Vero-oikeus, Turku 1939, s. 15.

¹³ K. J. Ståhlberg: Suomen hallinto-oikeus, sisäasiain hallinto, 2. painos, Helsinki 1931, s. 765.

kentamis- ja kunnossapitovelvollisuutta koskevia oikeussäännöstöjä välttää nimittämistä tätä rasitusta yleiseksi,¹⁴ näyttää siltä, että hän on pitänyt yleisen rasituksen ja katurasituksen käsitteet erillään.

Oikeudellisesti mielenkiintoinen on *Auran* selitys, jonka mukaan velvollisuus rakentaa ja pitää kunnossa kaupungin asemakaavoitetulla alueella olevat kadut, torit ja yleiset paikat, nk. katurasitus, on meillä julkisoikeudellinen rasitus (onus publicum). Rasitus on kaupunkikunnan ja tontinomistajien kannettavana. Jos syntyy erimielisyyttä esim. siitä, kenen toimesta joku katuosa on ylläpidettävä, on kysymys siitä, miten julkinen katurasitus on yksityisessä tapauksessa jaettava kaupungin ja tontinomistajan kesken.¹⁵ Puuttumatta siihen, onko valtion siis katsottava kannattavan sitä hallinnollista tarkoituksena, jonka hyväksi katurasitukseen sisältyvät suoritukset tapahtuvat, voidaan todeta, että myös *Aura* välttää käyttämästä katurasituksesta nimitystä yleinen rasitus, vaan sanoo sitä julkisoikeudelliseksi, mikä tietysti on sekin oikein. Lopuksi on mainittava *Harvian* mielipide, jonka mukaan tontinomistajille kuuluva katujen kunnossa- ja puhtaanapitovelvollisuus on katsottava kunnalliseksi erikoisveroksi, kiinteistöveroksi, jonka talonomistajat suorittavat in natura, luonnossa.¹⁶

Edellä olevan nojalla on todettavissa, että meillä yleisen rasituksen käsite on epämääräisempi kuin Saksan aikaisemmassa oikeudessa. Tarkkaa rajaa erityyppisten julkisoikeudellisten rasitusten välillä ei ole vedetty. Yleisinä rasituksina pidetään meillä sellaisiakin suorituksia, jotka Saksassa jäivät gemeine Lasten ryhmän ulkopuolelle. Kuitenkaan ei siitä, voidaanko nimenomaan kadun kunnossapitovelvollisuus katsoa yleiseksi rasitukseksi, tieteisopissamme ole esiintynyt sellaista yksimielisyyttä, että asiaa voitaisiin pitää riidattomasti ratkaistuna. Asian selvittämiseksi on edelleen tarkastettava katurasituksen historiallista kehitystä ja sitä koskevaa voimassa olevaa oikeutta.

¹⁴ K. J. Ståhlberg: s. 784 s.

¹⁵ M. *Aura*: Onko kadun kunnossapitovelvollisuutta koskeva riita kaupunkikunnan ja kaupunkitontin omistajan välillä käsiteltävä maistraatissa vai raastuvanoikeudessa, JFT 1930, s. 227 ss.

¹⁶ Yrjö *Harvia*: Eräitä kaupunkikiinteistöjen kunnallisia rasituksia I, Suomen kunnallislehti 1930, s. 4. Jos katurasitus olisi käsiteltävä veroksi, ei vain kansantaloudellisesti, vaan myös oikeudellisessa mielessä, näyttäisi tämä ratkaisevan esillä olevan kysymyksen, sillä HM 61 § koskee kaikkia veroja.

Miten pitkälle kunnallinen autonomia voi ulottua?

Katurasitus, johon sisältyy mm. kadun kunnossapito, on vanhimista ajoista alkaen Ruotsissa ja Suomessa kuulunut tontinomistajille. Sen oikeudellisessa järjestelyssä on erotettavissa eri vaiheita.

Ennen vuoden 1734 lakia säädettiin yleisessä kaupunginlaisissa rangastus sille, joka ei asianmukaisesti hoitanut katuaan. Myös kaupunkien hallintoa koskevassa vuoden 1619 säännössä, jota käytännössä noudatettiin, vaikka sitä ei virallisesti vähvistettukaan, määrättiin kaupunkien viranomaisten velvollisuudeksi valvoa, että kadut kivettiin ja puhtaanapidettiin.¹⁷ Ritariston ja aatelin erioikeuksissa vuodelta 1723 mainittiin nimenomaan 12. kohdassa, että aatelin jäsenten vapaus kaupungin veroista ei koskenut »kadunlaskua». Lain ylimalkaisia säännöksiä täydennettiin eri tapauksissa paikallisilla asetuksilla, joissa tarkemmin määrättiin katurasituksen jakautumisesta. Alkuaan ja pohjimmaltaan näyttää tontinomistajien velvollisuus perustuneen lakiin ja tavanomaiseen oikeuteen.

Toinen ajanjakso alkaa vuoden 1734 laista. Tähän ei otettu säännöksiä katurasituksesta, vaan ne oli muun ohessa tarkoitettu sisällytettäväksi erityiseen rakennussääntöön. Tähän viitataan rakennuskaaren 29 luvun 1 §:ssä.¹⁸ Käytettävänä olevista lähteistä ei selvästi ilmene, oliko tarkoituksena antaa sanottu sääntö lainsäädäntöjärjestyksessä vai kuninkaan taloudelliseen lainsäädäntövaltaan sisältyvänä asetuksena. Tälle seikalle ei kuitenkaan voitane antaa suurempaa periaatteellista merkitystä, sillä asetukset oli vuoden 1720 hallitusmuodon mukaan alistettava säätyjen hyväksyttäväksi. Mitään yleistä rakennussääntöä ei kuitenkaan vielä puheena olevana aikana saatettu voimaan, vaan katurasituksen tarkempi järjestely jäi edelleenkin tavanomaisen käytännön ja paikallisten säännösten varaan. Niinpä siinä rakennusjärjestyksessä, jonka hallitus vuonna 1800 Vaasan läänin maaherran esityksestä vahvisti läänin kaikkia kaupunkia varten ja joka on vanhimpia maamme kaupunkien rakennustointa koskevia sääntöjä, oli määräyksiä myös kadun rakentamisesta ja kunnossapidosta.¹⁹ Sellaisiksi paikallisiksi säännöksiksi tulivat vähitellen ku-

¹⁷ Handlingar tillkomna vid Landtdagen i Helsingfors år 1894, V, Motionsbetänkande N:o 6, s. 5; *Stjernman*, Samling af Kongl. Bref, stadgar och förordningar, I, s. 736.

¹⁸ Lainvalmistelukunnan ehdotus asemakaavalainsäädännöksi sekä yleiseksi rakennussäännöksi perusteluineen, Helsinki 1924, s. 49 ja 151.

¹⁹ Lainvalmistelukunta 1924, s. 63 s.

takin kaupunkia varten erikseen laaditut rakennusjärjestykset. Näiden laatimisesta saatiin tarkempia määräyksiä ajanjakson lopulla. Maaliskuun 18 päivänä 1856 nimittäin annettiin hallinnollisessa järjestyksessä asetus, koskeva yhteisiä perustuksia kaupunkien järjestämiselle ja rakentamiselle Suomen isoruhtinaanmaassa. Tämän asetuksen 32 §:ssä määrättiin kaupungeille tehtäväksi »pykäys-» eli rakennusjärjestykset, jotka maistraatin oli laadittava yhdessä porvariston kanssa ja kuvernöörin välityksellä alistettava senaatin talousosaston tutkittaviksi ja vahvistettaviksi. Sanottu asetus, joka aikoinaan merkitsi huomattavaa edistysaskelta kaupunkien rakennustoimessa mm. paloturvallisuuden kannalta, oli rakennuskaareissa tarkoitettu yleinen valtakunnallinen sääntö, mutta merkille pantavaa on, että siihen ei sisällynyt mitään säännöksiä katurasituksesta, vaan tämä jäi entiselle pohjalle. Rakennuskaaren 29 luvun 1 §:ssä oleva viittaus, joka alunperin tarkoitti koko valtakuntaa koskevia säännöksiä, siirtyi tällä tavoin vähitellen katurasituksen osalta kohdistumaan valtion toimielinten vahvistamiin itsehallintoyhdyskuntien määräyksiin, rakennusjärjestyksiin.

Uuteen vaiheeseen joutui katurasitusta koskeva kysymys silloin, kun lain veroinen asetus kunnallishallituksesta kaupungissa annettiin 12 päivänä joulukuuta 1873. Tämän asetuksen 7 §:ssä säädettiin seuraavaa: »Tämä asetus ei tee mitään muutosta niissä kunnallisissa oikeuksissa ja velvollisuuksissa, jotka perustuslaissa taikka etuoikeuksissa perustuslain pyhyydellä ovat eriksensä visseille kaupunkikunnan jäsenille määrättyt, jota vastaan kaikki muut kunnalliset oikeudet ja velvollisuudet, jotka tähän saakka ovat olleet porvariston ja talonomistajain yhteisesti tai kummankin erikseen omina, tästälähin tulevat kaikille kaupunkikunnan jäsenille yhteisiksi.» Tämän säännöksen johdosta syntyi erimielisyyttä siitä, oliko tontinomistajille kuulunut katurasitus nyt siirtynyt kaupungin toimitettavaksi. Valtiopäiväasiakirjat eivät tässä kohden anna mitään johdtoa, sillä niissä ei ole mitään puhetta katurasituksesta.²⁰ Käytännössä vakaantui se mielipide, että puheenaoleva säännös ei koskenut tontinomistajille kuuluvaa kadun kunnossapitovelvollisuutta.²¹ Tämä käsitys ei pe-

²⁰ Handlingar tillkomna vid Landtdagen i Helsingfors år 1874, III, s. 427 ss.

²¹ Ks. esim. senaatin talousosaston päätös 9. 5. 1876, JFT 1876, s. 63 ss.; Leo Ehrnrooth: Suomen kunnallispolitiikka, Helsinki 1915 s. 160 ss.; Landtdagshandlingar 1894, V, motionsbetänkande N:o 6 s. 7 ss.; Lainvalmistelukunta 1924, s. 151 s.

Miten pitkälle kunnallinen autonomia voi ulottua?

rustu siihen, että sanottu velvollisuus olisi niitä, joita tarkoitetaan säännöksen alkuosassa, ja kuuluisi »perustuslain pyhyydellä» tontinomistajille (silloinhan siitä ei voitaisi edes tavallisella lailla säätää), vaan siihen, että säännöksen loppuosassa tarkoitetaan vain niitä yleisiä rasituksia, joita porvaristo ja talonomistajat erityisinä luokkina olivat kantaneet, eikä muuteta niitä velvollisuuksia, jotka kuuluvat jokaiselle yksityiselle talonomistajalle kaupunkikiinteistön omistajana.²² Tämä käsitys, jonka mukaan katujen kunnossapito kuului edelleenkin tontinomistajille, on sen jälkeen oikeastaan saanut lainsäätäjänkin vahvistuksen. Valtiosäätyjen aloitteesta nimittäin annettiin 4 päivänä toukokuuta 1896 asetus, joka koskee kaupunkikunnan ja tontinomistajan sopimusta katujen kunnossapidon ottamisesta kunnan tehtäväksi. Tämä asetus, jonka johtolauseessa mainitaan, että se on annettu säätyjen esityksestä, ja joka on lain veroinen asetus, perustuu siihen edellytykseen, että katujen kunnossapito kuuluu tontinomistajille, ja osoittaa sen järjestyksen, jota noudattaen kunnossapito voidaan siirtää kaupungin hoidettavaksi.²³

Katujen kunnossapitovelvollisuuden oikeudelliseen järjestelyyn on jatkuvasti kiinnitetty huomiota. Lainvalmistelukunnan ehdotuksen mukaisesti sisälsi vuoden 1929 toisille valtiopäiville annettu hallituksen esitys asemakaavalainsäädännöksi myös säännöksiä kadun kunnossa- ja puhtaanapidosta. Asia ei silloin kuitenkaan ehtinyt laki- ja talousvaliokunnan käsittelyä pitemmälle. Kun esitys sitten uudelleen annettiin vuoden 1930 toisille valtiopäiville, jätettiin siitä pois kadun kunnossa- ja puhtaanapidon koskevat säännökset, jotka esityksen perustelujen mukaan eivät oleellisesti kuulu asemakaavalainsäädännön alaan.²⁴ Asiaa koskevan erillisen lakiehdotuksen valmistamista, joka on lainvalmistelukunnan tehtävänä, ei sotien ja niiden vaikutusten vuoksi ole saatu loppuunsaoritetuksi.

Kadun kunnossapitovelvollisuuden ja sitä koskevien säännösten kehityksen tarkastelu ei näytä sekään antavan riidatonta vastausta siihen kysymykseen, onko sanottua velvollisuutta pidettävä HM 61 §:ssä tarkoitettuna yleisenä rasituksena vai ei. Sille seikalle, että velvollisuuden on

²² Ks. esim. KHO 28. 11. 1924 T. 2600.

²³ Ks. viitteessä 21) mainittu kirjallisuus.

²⁴ Hallituksen esitys N:o 1 1929 II Vp.; Laki- ja talousvaliokunnan mietintö N:o 1 1930 Vp.; Hallituksen esitys N:o 46 1930 II Vp., s. 3.

katsottu kuuluvan kullekin tontinomistajalle erikseen eikä tontinomistajille yhteisesti erityisenä ryhmänä, ei nähdäkseni voida antaa ratkaisevaa merkitystä. Meidän oikeudessamme näyttää yleisen rasituksen käsite olevan siksi laaja, että siihen voi sisältyä kummankin tyyppisiä velvollisuuksia. Vaikkakin Willgren'in ja Pajulan edellä mainittua käsitystä, jonka mukaan kadun kunnossapito kuuluu yleisiin rasituksiin, voidaan pitää perusteltuna, on kuitenkin todettavissa, että siihen ei ole tieteisopissa eikä käytännössä yksimielisesti yhdytty. Pelkästään HM 61 §:n säännöksiin ei sen vuoksi ole syytä nojautua esillä olevassa asiassa.

Toinen lainkohta, jota ei kokonaan voida sivuuttaa, on HM 6 §:n 1 momentti. Tämä kuuluu: Jokainen Suomen kansalainen olkoon lain mukaan turvattu hengen, kunnian, henkilökohtaisen vapauden ja omaisuuden puolesta.

Kadun kunnossapitovelvollisuuden täyttäminen vaatii tontinomistajalta taloudellisia suorituksia. Velvollisuuden lisääminen merkitsee näin ollen puuttumista HM:n suojaamiin yksilön varallisuusoikeuksiin, joita tieteisopin yksimielisen käsityksen mukaan tarkoitetaan sanalla omaisuus. Jos nyt hallitusmuodon lausussa lain mukaan sanalla laki olisi ymmärrettävä muodollista lakia, ts. eduskuntalakia, asia olisi selvä. Rakennusjärjestyksellä ei silloin voitaisi kadun kunnossapitovelvollisuutta entisestään laajentaa.

Meillä onkin eräs oikeusoppinut, nimittäin *Puhakka*, esittänyt sen mielipiteen, että HM 6 §:n 1 momentissa tarkoitetaan sanalla laki lakia muodollisessa mielessä, ts. eduskunnan hyväksyttävää lakia.²⁵ *Kaira* käyttää tässä yhteydessä sanontaa yleinen laki määrittelemättä kuitenkin kantansa Puhakan mielipiteeseen nähden.²⁶ Ylivoimaisesti vallitsevan käsityksen mukaan HM 6 §:n 1 momentissa laki merkitsee lakia aineellisessa mielessä eli ts. oikeusjärjestystä yleensä. Tätä mieltä ovat esim. *Erich*, *Hakkila*, *Merikoski* ja *Kastari*.²⁷ Tätä käsitystä onkin mielestäni pidet-

²⁵ Y. W. *Puhakka*: Laki ja asetus Suomen oikeudessa, Helsinki 1925, s. 67 s. ja s. 96 ss.

²⁶ *Kaarlo Kaira*: Tuotantokomiteat ja perustuslaki, Lakimies 1946, s. 168 s.

²⁷ *Erich*: m.t. I s. 224; *Hakkila*: m.t. s. 41; *V. Merikoski*: Omistusoikeuden perustuslainsuojasta, Lakimies 1947 s. 206 s.; *Paavo Kastari*: Sosialisoinen perustuslaillisista edellytyksistä, Vammala 1947, s. 17.

tävä oikeana. Kun taas osana oikeusjärjestystä ovat lakien ja asetusten lisäksi myös sellaiset paikalliset järjestyssäännöt kuin rakennusjärjestykset, ei HM 6 §:n 1 momentti sinänsä vielä oikeuta väittämään puheena olevaa Helsingin kaupungin rakennusjärjestyksen määräystä lakiin perustumattomaksi.

Luotettavan ja riittävästi perustellun vastauksen saamiseksi esillä olevaan kysymykseen ei ole rajoitauduttava vain yksityisiin hallitusmuodon säännöksiin, vaan sitä on tarkastettava yleisempää taustaa vastaan. Kysymyksen asettelun tulee tapahtua siten, että tutkitaan, onko kaupungilla lakiemme ja oikeusjärjestyksemme sekä niihin sisältyvien periaatteiden mukaan valta sen luontoisella kunnallisella järjestyssäännöllä kuin rakennusjärjestyksellä lisätä tontinomistajien katurasitusta. Tämä merkitsee, että toisaalta selvitetään niitä lainsäädännöllisiä perusteita, joihin rakennusjärjestyksen antaminen nojautuu, ja toisaalta sitä, onko katurasituksesta ja siihen sisältyvästä kadun kunnossapidosta määräämistä asialliselta sisällöltään pidettävä lainsäädäntökysymyksenä, kun otetaan huomioon, millä tavoin meillä on säännöstetty muiden, vastaavanlaisten velvoitusten asettamista yksityisille kansalaisille. Sellaisella itsehallintoyhdyskunnalla kuin kaupungilla, jonka tehtävät pääasiassa kuuluvat hallinnon eli täytäntöönpanon alaan, on valta tehdä lainsäädännön alaan kuuluvia päätöksiä vain silloin, kun on olemassa nimenomainen lainsäädännöllinen perusta.

Ensinnä on syytä todeta, että mitään sellaista, perustuslain veroisena voimassa olevaa erioikeutta, jolla katurasituksen järjestäminen rakennusjärjestyksellä olisi jätetty kaupungeille, ei ole löydettävissä. Ainoa säännös, joka tässä kohden näyttäisi antavan aihetta edes yksityiskohtaisemalle tutkimiselle, on valtakunnan porvaristolle ja kaupungeille yhteisesti 23 päivänä helmikuuta 1789 annetun kuninkaallisen vakuutuksen 3 §. Siinä muodossa, minkä tämä säännös sai 8 päivänä joulukuuta 1873 annetussa asetuksessa, se kuuluu seuraavasti: »Porvaristolle ja kaupunkille tätä ennen vakuutettu oikeus saada ehdottaa pormestaria ja valita raatimiehiä, itsellensä ottaa alhaisempia virkamiehiä, olla omain jäsentensä verotettavina ja hoitaa kaupunkien yksityisiä rahastoja, kuitenkin niin, että ne täysin riittäkööt ja ulottukoot yleisiin ja välttämättömiin tarpeihin, on tästälähin järkähtämättä kuuluva kaupunkikuntain kaikille

raastuvankokouksessa ääntövaltaisille jäsenille.»²⁸ Säännös koskee kuitenkin paitsi sellaista, josta nyt ei ole kysymys, kaupunkikuntien oikeutta säännöksestä ilmenevin rajoituksin itse verottaa jäseniään, mistä siitakin on säädettävä lailla, ja määrätä kaupungin tulojen käytöstä. Sitä vastoin siinä ei ole puhetta tietyille kaupunkikunnan jäsenille kuuluvien rasituksen järjestämisestä. Tietyvästi ei koskaan ole väitettykään, että kaupungit olisivat puheena olevan säännöksen nojalla oikeutetut määräämään katurasituksesta. Päinvastoin ovat sekä lainvalmistelukunta että hallitus silloin, kun ne ehdottivat tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä hyväksyttävään asemakaavalakiin otettavaksi säännöksiä myös kadun kunnossapitovelvollisuudesta, asettuneet sille kannalle, että tämän velvollisuuden järjestäminen ei sisälly kaupunkien erioikeuksien piiriin. Tämä kanta on saanut myös lainsäätäjän hyväksymisen. Eräs katurasituksen osa, nimittäin katujen rakentaminen, on jo säännöstetty tavallisella lailla, nimittäin juuri asemakaavalailla, jonka säätämisen ei katsottu vaativan perustuslain säätämisjärjestystä, mikä olisi ollut tarpeen, jos olisi ollut kysymys kaupunkien erioikeuksissa olevien valtuuksien supistamisesta.

Tämän jälkeen on tarkastettava, onko kaupungeille ehkä jollakin tavallisen lain piiriin kuuluvalla säännöksellä jätetty valta vapaasti säännöstää rakennusjärjestyksellä katujen kunnossapitorasitusta. Sellaisena säännöksenä oli ajateltavissa rakennuskaaren 29 luvun 1 §, jonka ensimmäinen lause kuuluu: »Miten huoneita on kaupungissa rakennettava ja kunnossa pidettävä, niin myös mitä muutoin kaupungin hyödyksi ja kaunistukseksi on vaarinoitava, siitä on erittäin säädetty.» Säännöksen johdosta on kuitenkin huomattava ensinnäkin, että siihen sisältyvä viittaus erikseen tapahtuvaan säätämiseen ei sen mukaan, mitä historiallisessa katsauksessa edellä jo on tullut mainituksi, alunperin ollenkaan tarkoittanut kaupunkien rakennusjärjestyksiä, vaan koko valtakunnalle annettavaa yleistä rakennussääntöä. Kun tällaista ei kuitenkaan saatu aikaan, oli pakko järjestää oloja paikallisilla asetuksilla, jollaisiksi sitten vähitellen tulivat nykyään kunnallisen autonomian piiriin kuuluvat rakennusjärjestykset. Kun nämä tehtiin pakollisiksi ja niiden antamisjärjestys määrättiin vuoden 1856 hallinnollisella rakennussäännöllä, jätettiin siinä katu-

²⁸ *Gustaf Schybergson: Suomen perustuslait ja järjestävät asetukset, Helsinki 1907, s. 369.*

Miten pitkälle kunnallinen autonomia voi ulottua?

rasitus kokonaan säännösten ulkopuolelle. Kun tuona aikana yleensä koetettiin välttää ottamasta lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä hallinnollisiin asetuksiin, on lähellä ajatus, ettei rakennuskaaren 29 luvun 1 §:n katsottu riittävästi tukevan katurasituksen järjestämistä hallinnollista tietä. Pelkästään oikeushistoriallinen katsaus mielestäni jo osoittaa, että rakennuskaaren 29 luvun 1 §:ään ei sisälly eikä siitä voida johtaa kaupunkikunnalle toimivaltaa rakennusjärjestyksellä säännöstää kadun kunnossapitoa. Tällainenkin sisältö on rakennuskaaren puheena olevalle säännökselle sen alkuperäisestä tarkoituksesta huolimatta tosin jouduttu tulokinnassa antamaan. Tästä riippumatta on kuitenkin, kun otetaan huomioon ne erilaisten rasitusten ja velvoitusten määräämisjärjestystä koskevat oikeutemme yleiset periaatteet, joita jäljempänä tarkemmin selostetaan, katsottava, että RK 29:1 on aivan liian epämääräinen ollakseen nykyisissä oloissa enää rakennusjärjestyksen kadun kunnossapitovelvollisuutta koskevien määräysten antamisen lainsäädännöllisenä perustana. Samaan tulokseen on tullut *Pajula*.²⁹ Lisäksi on huomattava, että rakennusjärjestysten antamisperusteet on uudemmassa lainsäädännössä määritetty.

Huhtikuun 24 päivänä 1931 annetun asemakaavalain 72 §:n mukaan tarkemmat määräykset rakennusjärjestyksen säätämisestä on annettava asetuksella. Tässä tarkoitettu asetus on 29 päivänä tammikuuta 1932 annettu rakennussääntö, jonka 1 § kuuluu seuraavasti: »Jokaisella kaupungilla tulee olla rakennusjärjestys, joka sisältää asemakaava- ja rakennustoimesta ne säännökset, mitkä asemakaavalain, tämän rakennussäännön ja muiden laillisten säännösten lisäksi katsotaan kaupungille tarpeellisiksi.» Nämä säännökset eivät sanamuotonsakaan mukaan anna kaupungeille oikeutta vapaasti järjestää kadun kunnossapitorasitusta rakennusjärjestysten määräyksillä. Tätä sinänsäkin selvää tulkintatulosta tukee sekin käsityskanta, jonka hallitus on edellä mainitussa, vuoden 1930 toisille valtiopäiville antamassaan esityksessä hyväksynyt ja jonka mukaan kadun kunnossa- ja puhtaanapitoa koskevat säännökset eivät oleellisesti kuulu asemakaavalainsäädännön piiriin. Tämä lainsäädäntö ei siis valtuuta sellaisia määräyksiä antamaan.

²⁹ *Pajula*, m.t. s. 88 s.

Sen johdosta, mitä edellä on sanottu, voidaan viitata siihen, että rakennusjärjestyksen antaminen ei välttämättä perustu yksinomaan asema-kaavalainsäädäntöön, vaan siihen yleiseen valtuutukseen, mikä kaupungeilla kaupunkien kunnallislain mukaan on antaa lainsäädäntönsä verrattavia, kunnan piirissä noudatettavia, paikallisia oikeusohjeita. Kun esillä olevassa asiassa on kysymys taloudellisista suorituksista, on syytä mainita, että kaupunkien kunnallislain 41 §:n 1 momentin 5 kohta, sellaisena kuin se on 18 päivänä toukokuuta 1934 annetussa laissa, mikä koskee uusia ja lisättyjä maksuja yleisestä liikenteestä, niinkuin tie-, silta-, satama- ja lauttamaksuja tai muita sellaisia, ei sovi rakennusjärjestyksen antamisen perusteeksi. Kaupunkien oikeudesta antaa paikallisia järjestyssääntöjä on voimassa kaupunkien kunnallislain 42 §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisena kuin se on 9 päivänä joulukuuta 1927 annetussa laissa. Säännöksessä on kysymys yleisistä määräyksistä siveellisuuden, terveydenhoidon tai järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kaupungeissa eli asialliselta sisällöltään poliisisäännöksiksi katsottavista määräyksistä.

Poliisisäännökset sisältävät Ståhlberg'in esittämän ja oikeana pidettävän mielipiteen mukaan yleensä kieltoja. Poliisisäännökseen ei voida ottaa positiivista suoritusvelvollisuutta tarkoittavia käskyjä »yksinomaan sen yleisen tehtävän nojalla, joka poliisiviranomaisella ja kunnalla on yleisen turvallisuuden ja järjestyksen voimassa pitämiseen. Niinpä maalaiskunta ei esim. voi säätää velvollisuutta kuulumaan palosammutuskuntaan ja toimittamaan palovartioimista, vaan kyllä kaupunkikunta, koska siinä sellainen velvollisuus on ollut aina yleisen kaupunginlain ajoista asti, varsinkin 1700-luvulla, ja koska 1873. vuoden kunnallisasetuskin säilytti ne »itsetoimitettavat palvelustyöt, jotka kaupungissa on tehty ennen laillisesti hyväksytyjen perustusten mukaan», samaten kuin nykyinen kunnallislakikin. Maalaiskunnan järjestyssäännöllä ei voitaisi myöskään velvoittaa kuntalaisia olemaan järjestysmiehenä, jollei kunnallislaki velvoittaisi kuntalaisia antamaan kunnallislautakunnalle apua järjestyksen pitämiseen.»³⁰

Ståhlbergin mainitsema »itsetoimitettavat palvelustyöt» ja katurastus ovat historiallisen kehityksen kannalta kylläkin verrattavissa toisiinsa, mutta eroavat toisistaan juuri siinä, että sanotuista palvelustoista sääde-

³⁰ Ståhlberg, m.t. s. 107.

Miten pitkälle kunnallinen autonomia voi ulottua?

tään sekä viime vuosisadan että nykyisessä kunnallislaisissa, kun taas kumpikin lainsäädäntö täysin vaikenee katurasituksesta eikä sisällä valtuutta määrätä asiasta rakennusjärjestyksellä. Tämä erotus on otettava huomioon harkittaessa niitä valtuuksia, mitä kaupunkien kunnallislain 42 §:ään sisältyy. Poliisisäännösten antamista koskevana yleisenä valtuutuksena sanottu säännös ei oikeuta lisäämään tontinomistajien katurasitusta.

Sen jälkeen kun on saatu selvitettyksi, ettei voimassa olevaan oikeuteemme sisälly säännöksiä, jotka suoranaisesti osoittaisivat kadun kunnossapitovelvollisuudesta määräämisen kuuluvan kunnan toimivaltaan antaa järjestyssäännöksiä, on tutkittava, onko kunnossapitorasituksen säännöstäminen ja varsinkin sen lisääminen nykyisen oikeuskäsitteen mukaan lainsäädännön alaan kuuluva kysymys. Tässä kohden on ensinnäkin huomattava, että valtion julkisoikeudellisella perusteella vaatimista suorituksista, veroista, rasituksista ja maksuista on hallitusmuodon mukaan säädettävä lailla. Siinäkin tapauksessa, ettei katsottaisi yleisiä rasituksia koskevan hallitusmuodon 61 §:n säännöksen suoranaisesti kohdistuvan kadun kunnossapitoon ja määräävän tämän lainsäädännön piiriin kuuluvaksi, tulaaan samaan lopputulokseen säännöstä analoogisesti soveltamalla. Kun perustuslainsäätaja kerran on asettunut sille kannalle, ettei valtionkaan hyväksi tulevaa suoritusvelvollisuutta voida perustaa ja säännöstää muutoin kuin lainsäätäjän myötävaikutuksella, on samaa periaatetta noudatettava valtiolta toimivaltansa saaviin itsehallintoyhdyskuntiin nähden, mikäli laki ei nimenomaan muuta osoita.

Edelleen on syytä tarkastaa, millä tavoin kunnallishallinnon alalla esiintyviä taloudellisia rasituksia yleensä on järjestetty. Voidaan esittää useita esimerkkejä siitä, että kuntien jäsenille kuuluvista velvoituksista, jotka kohdistuvat omaisuuteen ja merkitsevät taloudellisia suorituksia, säädetään lailla. Tämä tapahtuu siten, että laki joko sisältää asiasta ai-neelliset oikeusnormit tai ainakin valtuuttaa antamaan sellaisia alemmanasteisissa oikeussäännöksissä.

Aikaisemmin on jo mainittu vuoden 1896 lainveroinen asetus katujen kunnossapidon siirtämisestä kaupunkikunnalle. Kun tämä on katsottu sen luonteiseksi asiaksi, että siitä on lailla säädettävä, on vaikea otaksua, että yksityinen kunnan jäsen, tontinomistaja, olisi oikeusturvallisuutensa kannalta heikommin suojatussa asemassa ja että lakia ei tarvittaisi hänen vel-

vollisuuksiensa lisäämiseksi. Nimenomaan katukysymyksen osalta voidaan vielä viitata 1 päivänä heinäkuuta 1927 annetun terveydenhoitolain 22 §:ään, joka koskee mm. katujen puhtaanapidon ottamista kaupungin hoidettavaksi. Tässäkin on katsottu tarpeelliseksi antaa lailla eikä alemmanasteisella säännöksellä kaupunki- ja kauppalakunnalle oikeus ryhtyä huolehtimaan talonmistajalle kuuluvasta kadun puhtaanapidosta sen tuottamia kustannuksia vastaavasta korvausmaksusta.

Muina esimerkkeinä voidaan mainita 22 päivänä kesäkuuta 1933 annetun palolain erinäiset säännökset. Palolain 33 §:n 1 momentin mukaan voidaan rakennuksen omistaja tai hoitaja asetuksella tai kunnallisella palojärjestyksellä velvoittaa hankkimaan ja kunnossa pitämään ensi apuun tarvittavaa palokalustoa ja hengenpelastusvälineitä. Tässä laki siis valtuuttaa asetuksen ja kunnallisen järjestyssäännön antajan saattamaan voimaan määräyksiä, jotka koskevat yksityisen suoritettavia kustannuksia vaativia toimenpiteitä. Palolain 38 § 1 momentti taas sisältää aineellisoikeudellisen säännöksen, joka perustaa palopaikalla oleville työkykyisille henkilöille velvollisuuden avustaa sammutustyössä, ja lain 39 §:n 1 momentti vuorostaan koskee mm. erilaisen yksityisomaisuuden käyttämistä sammutustyössä.

Nämä esimerkit, jotka on poimittu nimenomaan myös kuntien hallintoa koskevan lainsäädännön piiristä ja joiden sarjaa voitaisiin jatkaa, jos haluttaisiin, mm. väestönsuojelulainsäädäntöön sisältyvillä säännöksillä, osoittavat, että nykyaikaisen käsityksen mukaan yksityisiä kansalaisia koskevien kunnallisten rasitusten määräämisestä on säädettävä lailla. Jollei laki jo suorastaan sisällä aineellisia oikeussääntöjä, niin sen tulee vähintäänkin valtuuttaa antamaan sellaisia muussa järjestyksessä. Mikäli aikaisemmin on katsottu, että kunnallisessa järjestyssäännössä voitiin ilman lain tukeakin määrätä kunnan jäsenten suoritusvelvoituksista, niin on käsityskanta tässä kohden muuttunut. Tämä ei ole mitenkään outoa, vaan pidetään sitä tieteisopissa mahdollisena. Niinpä esim. *Tammio* mainitsee lainsäädäntömenettelyn saattavan tulla pakolliseksi senkin vuoksi, »että vaikka asetuksella järjestelty ala onkin kuulunut silloisen katsantokannan mukaan asetuksenantopiiriin, niin se on kehityksen mukana saavuttanut sellaisen yleisen merkityksen, että muuttuneissa oloissa se yleisesti kä-

sitetään varsinaisen lainsäädännön piiriin kuuluvaksi.»³¹ Tämä soveltuu tietenkin myös kunnalliseen järjestyssääntöön, joka on asetusta vielä alemmanasteisempi säännös.

Katurasitus on nykyisen oikeuskäsityksen mukaan lailla järjestettävä. Katujen rakentamiseen nähden tämä on tapahtunut tosiasia ja kunnossa-pitoonkin nähden valmisteltavana. On syytä palauttaa mieliin, mitä lainvalmistelukunta jo lähes neljännesvuosisataa sitten lausui asiasta. Lainvalmistelukunta totesi, että katujen kunnossa- ja puhtaanapidosta voimassa olevien »määräyksien oikeudellinen peruste useinkin on hämärä ja epävarma. Jo tässä on lainvalmistelukunnan mielestä pätevä syy olemassa tämän asian järjestämiselle lainsäädäntöteitse; ja tapahtunee tämä sopivimmin asemakaavalainsäädännön yhteydessä.»³²

Sen nojalla, mitä edellä on tuotu esille, voidaan mielestäni pitää melkoisen riidattomana, että katujen kunnossapidon oikeudellinen järjestely on voimassa olevan oikeusjärjestyksemme ja siihen perustuvan nykyisen oikeuskäsityksemme mukaan asia, joka kuuluu lainsäädännön piiriin. Kunnepuheena oleva lainsäädäntö on saatu aikaan; on noudatettava tähänastisia määräyksiä, jotka sisältyvät kaupunkien rakennusjärjestyksiin. Kun rakennusjärjestykset asemakaavalainsäädännön valmistumisen johdosta ovat joutuneet uudistettaviksi, syntyy kysymys siitä, miten pitkälle rakennusjärjestyksen hyväksyvän kaupunginvaltuuston ja sen vahvistajan, valtioneuvoston, toimivalta tällöin ulottuu kadun kunnossapitoon nähden. Tähän saamme vastauksen kotimaisesta tieteisopista.

Erich mainitsee niinsanotut sidotut asetukset. Näillä hän tarkoittaa sellaisia asetuksia, »joita oikeuden periaatteiden mukaan ei enää voida muuttaa HM 28 §:n tarkoittamalla tavalla, vaan ainoastaan yleisessä lainsäädäntöjärjestyksessä.»³³ Tällaisista tapauksista *Erich* esittää esimerkiksi mm. ne, joissa »jokin ala aikaisemman oikeuskäsityksen nojalla on voitu järjestää asetustietä, mutta itse aine muuttuneen oikeuskäsityksen vaikutuksesta nyt luetaan lainsäädännön piiriin.» Sidotut asetukset kyllä yleensä jäävät toistaiseksi voimaan, mutta niitä ei saa asetustietä kor-

³¹ *E. H. I. Tammio*: Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa, Porvoo—Helsinki. 1948, s. 36.

³² Lainvalmistelukunta 1924, s. 170.

³³ *Erich*, m.t. II, s. 183 s.

vata uusilla säännöksillä, vaan tämä voi tapahtua ainoastaan yleisessä lainsäädäntöjärjestyksessä. Sidottu voi myös olla asetuksen osa, ts. sen joku tai jotkut säännökset.

Rakennusjärjestykseen nähden on ensinnäkin huomattava, että se on vielä alemmanasteisempi säännös kuin asetus. Jos jokin ala on lainsäädännöllä järjestettävä, niin siitä voidaan määrätä kunnallisella järjestys-säännöllä vielä vähemmän kuin asetuksella.

Katurasitusta ei alkuaan tarkoitettu säännöstää kaupunkien rakennusjärjestyksissä, vaikka käytäntö sittemmin tähän johtikin. Kun sanotusta rasituksesta nykyisin on säädettävä lailla, seuraa siitä, että rakennusjärjestykset ovat kadun kunnossapitoa koskevien määräysten osalta katsottava sidottuihin asetuksiin verrattaviksi. Tästä taas johtuu, ettei puheena olevilla määräyksillä voida laajentaa tontinomistajien kunnossapitovelvollisuutta.

Tämä oikea käsitys lienee väikkynyt lainvalmistelukunnan mielessä silloin, kun se laati perusteluja vuonna 1936 julkaistuille rakennusjärjestyksen malleille. Lainvalmistelukunnan mielestä oli odoteltaessa katujen kunnossa- ja puhtaanapitokysymyksen lainsäädännöllistä järjestelyä tämän rasituksen »jakaminen tontinomistajien ja kaupungin (kauppalan) välillä samoin kuin tontinomistajien kesken säännösteltävä rakennusjärjestyksessä noudattamalla nykyistä vakaantunutta järjestelmää, jota ei ole syytä ilman täysin päteviä perusteita muuttaa. Niissäkin kaupungeissa, joissa kunnallislain väärän tulkinnan nojalla tämä rasitus on siirretty tontinomistajilta kaupungin kustannettavaksi, näyttää entistä järjestelmää olevan seurattava, kunnes asia on lainsäädäntöteitse saanut ratkaisunsa.»³⁴

Puuttumatta siihen, mikä olisi ollut oikein tapa uudistaa rakennusjärjestykset, voidaan todeta lainvalmistelukunnan asettuneen melko selvästi sille kannalle, että rakennusjärjestyksiä uudistettaessa katurasituksen jakaantumiseen ei ole tehtävä muutoksia, ei edes niissä tapauksissa, joissa tontinomistajat olivat siitä vapautuneet. Tosin sanotaan, että nykyistä järjestelmää ei ole syytä ilman täysin päteviä perusteita muuttaa, mutta

³⁴ Rakennusjärjestyksen mallit kaupungeille, kauppaloille, taajaväkisille yhdyskunnille ja rakennussuunnitelma-alueille, Helsinki 1936, s. 75.

Miten pitkälle kunnallinen autonomia voi ulottua?

ei mainita mitään esimerkkiä perusteesta, jota voitaisiin pitää täysin pätevänä. Mielestäni sellaista olisikin hyvin vaikea löytää.

Samalle kannalle kuin lainvalmistelukunta on asettunut kunnallisten viranomaisten oma, arvovaltainen edustaja, nimittäin Suomen kaupunkiliiton alainen Kunnallinen Keskustoimisto, joka vuonna 1939 julkaisi Mallirakennusjärjestyksen täydennyksen. Mallin perusteluihin on ensinnäkin otettu^o edellä mainittu lainvalmistelukunnan lausunto, johon keskustoimisto omasta puolestaan vielä lisää seuraavaa: »Nyt esitettävissä mallisäännöissä on lainvalmistelukunnan edellä kerrottujen ohjeiden mukaisesti lähdetty siitä, että rakennusjärjestyksiä uudistettaessa ei tehtäisi huomattavampia periaatteellisia muutoksia kussakin kaupungissa nykyään voimassaoleviin määräyksiin katujen kunnossa- ja puhtaanapitorasitusten jakamisesta.» Kun mallissa on määritelty, miten pitkälle tontin rajasta tontinomistajan kunnossapitovelvollisuus ulottuu, on mallin 5 ja 6 §:ssä vaihtoehtoisia määräyksiä katuosan leveydestä ja perusteluissa nimenomaan huomautettu tarkoituksena olevan, että »tähän merkittäisiin kussakin kaupungissa nykyään määrätty leveys.»³⁵ Kaikesta päättäen on keskustoimistokin ollut sitä mieltä, että tontinomistajien velvollisuutta kunnossapitää katua ei uusissa rakennusjärjestyksissä olisi entisestään ollut laajennettava. Tämä onkin mielestäni ainoa oikeudellisesti perusteltavissa oleva käsityskanta.

Kun on katsottava, että rakennusjärjestykseen otettavalla määräyksellä ei lain mukaan voida laajentaa tontinomistajalle kuuluvaa kadunkunnossapitovelvollisuutta, on lopuksi huomautettava, että tuollaisen laajenuksen sisältävä määräys ei valtioneuvoston vahvistamanakaan ole viranomaisia sitova. Hallitusmuodon 92 § 2 momentissa säädetään seuraavaa: Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako. Sama oikeussääntö koskee myös alemmanasteista kunnallista järjestyssääntöä, esim. rakennusjärjestystä. Vaikka se olisikin saanut valtioneuvoston vahvistuksen, ei tämä estä tekemästä esille tulevilla yksityisillä tapauksilla väitettävä siitä, että rakennusjärjestyksessä oleva määräys on lainvastainen, eikä vapauta viranomaista tutkimasta sellaisen määräyksen lainmukaisuutta.

³⁵ Kunnallisen Keskustoimiston mallisääntöjä N:o 11. Mallirakennusjärjestyksen täydennys, Helsinki 1939, s. 5 ss.

Uusien rakennusjärjestysten määräysten nojalla ei mielestäni voida tontinomistajia velvoittaa pitämään kunnossa sellaisia katuosia, jotka aikaisempien määräysten mukaan eivät ole olleet heidän kunnossapidettävää.

Lyhyenä loppuyhdistelmänä voidaan mainita seuraavaa. Kadun kunnossapitovelvollisuuden säännöstämisen tulee nykyisen oikeutemme mukaan tapahtua lailla, riippumatta siitä, katsotaanko HM:n 61 §:n säännöksen suoranaisesti koskevan sanottua velvollisuutta vai ei. Kun laki ei valtuuta rakennusjärjestyksen määräyksillä uudelleen järjestelemään kadun kunnossapitoa, ei sellaisilla määräyksillä voida laajentaa tontinomistajien velvollisuutta siitä, mikä se ennen uusien määräysten antamista on ollut.