

SUOMALAISEN
LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN
JULKAISUJA
N^o 1

SUOMALAISEN LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN JULKAISUJA

N^o 1

TAPIO TARJANNE

VIRKASUHTEEN LAKKAAMINEN SUOMEN VALTIONHALLINNOSSA

BEENDIGUNG DES BEAMTENVERHÄLTNISSES
IN DER FINNISCHEN STAATSVERWALTUNG
ZUSAMMENFASSUNG



HELSINGISSÄ
KUSTANNUSOSAKEYHTIÖ OTAVA

VIRKASUHTTEEN LAKKAAMINEN SUOMEN VALTIONHALLINNOSSA

KIRJOITTANUT

TAPIO TARJANNE

LAKIT. TOHTORI, DOSENTTI



HELSINGISSÄ
KUSTANNUSOSAKEYHTIÖ OTAVA

KUSTANNUS-
OSAKEYHTIÖ
O T A V A N
KIRJAPAINO
HELSINGISSÄ
I 9 3 4

ISBN 978-951-855-773-2 (PDF)

SUOMALAISEN LAKIMIESTEN YHDISTYKSEN JULKAISUSARJAN ALKUSANAT.

Vuosikokouksessaan 1920 Suomalainen Lakimiesten Yhdistys päätti ryhtyä julkaisemaan Suomalaisen Lakimiesten Yhdistyksen Julkaisujanimistä sarjaa, johon oli olettava alkuperäisiä suomenkielisiä lainopillisia teoksia. Tämä suunnitelma kuitenkin raukesi pääasiallisesti taloudellisten esteiden takia. Yhdistys kuitenkin 1933 vuoden vuosikokouksessa päätti ryhtyä sitä toteuttamaan ja samalla määräsi sarjassa julkaistaviksi itsenäisiä teoksia, kuten väitöskirjoja, sekä pitempiä artikkeleita, joita aikakauskirjoihin yleensä ei ole. Senjälkeen kuin kustannuspuoli, osittain Opetusministeriön tarkoitukseen myöntämin määrärahoihin, joiden koroittamisesta tarpeen mukaan on toiveita, osittain yksityisin avustuksin, joista erityisesti mainittakoon Kansallis-Osake-Pankin antama, oli saatu järjestelyksi, tehtiin sarjan julkaisemisesta sopimus Kustannusosakeyhtiö Olavan kanssa. Sarjan toimiluskuntana toimii Yhdistyksen hallitus ja sen toimittajana professori Kaarlo Kaira.

Sarjan julkaisemisella toivotaan edistettävän suomenkielistä lainopillista kirjallisuutta. Se näet toisaalla tekee mahdolliseksi eräiden lainopillisten tutkimusten painattamisen, toisaalla se on omiaan helpollamaan muidenkin lainopillisten teosten julkaisemista. Onhan lähen asti ollut melko vaikeata, usein jopa mahdotonta saada julkaistuksi pitkäkököjä tutkimuksia ts. sellaisia artikkeleita, joita pituutensa takia ei ole voitu julkaista lainopillisissa aikakauslehdissä. Nehän on, kun ei ole ollut nyt alkavan tapaista lainopillista julkaisusarjaa, lähtynyt koettaa saada painatetuiksi historiallisissa, maantieteellisissä ym. julkaisusarjoissa ja aikakauskirjoissa, joissa yleensä ei käsitellä lainopillisia kysymyksiä. Tämä on, silloinkin kun siinä on onnistuttu, ollut työlästä ja hankalaa eikä asianomaisten julkaisujen toimiluskunnille mieluista — mikä onkin luonnollista, kun otetaan huomioon tieteiden erikoistuminen. Ja usein tämäkin tie on tutkimuksen sisällön ja käsitteilytavan takia ollut tukossa eikä tutkimusta ole saatu julkisuuteen.

Samalla kun sarja tekee mahdolliseksi tällaisten tutkimusten julkaisemisen, on se oman sa helpottamaan laajempienkin tutkimusten kuten esim. väitöskirjojen ilmestymistä. Onhan tieteellisten lainopillisten tutkimusten julkaiseminen tähän asti säännöllisesti merkinnyt tekijälle huomattavaa taloudellista uhrausta, mikä on johtunut osaksi siitä, että tekijä ei ole saanut mitään korvausta työstään, osaksi siitä, että hänen on täytynyt maksaa painatuskustannukset, joita teoksen myynnistä saadut tulot eivät ole peittäneet. Kun julkaiseminen nyt alkavassa sarjassa tapahtuu osittain ilmaiseksi, osittain yliopistollisiin väitöskirjoihin nähdessä silten, että tekijä ottaa osaa ainoastaan viralliskappaleiden painatuskustannuksiin, merkitsee sarjan julkaiseminen tekijälle taloudellista etua. Lainopillisen tieteellisen kirjallisuuden kehittämisen kannalta olisi tietenkin ollut toivottavaa, että sarjassa julkaistuihin tutkimuksiin voitaisiin maksaa edes pienikin tekijäpalkkio, erittäinkin kun otetaan huomioon ne taloudelliset edut, joita käytännöllinen elämä pätevälle lakimiehelle tarjoaa, ja näiden aiheuttama houkutus luopua tieteellisestä työstä. Mutta valitettavasti sitä toistaiseksi ei ole voitu järjestää. Tästäkin huolimatta on syytä uskoa, että sarjan julkaiseminen on edistävä lainopillisten tutkimusten ilmestymistä.

Lienee vielä paikallaan huomauttaa siitä hyödystä, minkä tällaisen sarjan julkaiseminen tuottaa sen johdosta, että siinä julkaistut tutkimukset ovat helpommin löydettävissä kuin niiden ollessa hajallaan toisten tieteiden julkaisusarjoissa tai aikakauskirjoissa.

Helsingissä syyskuussa 1934.

Toimituskunta.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
Lyhennyksiä	XIV
JOHDANTO	1
A. Viranomainen — virka — virkasuhde	1
1. Viranomainen, s. 1. — Virka objektiivisessa merkityksessä, s. 2.	
2. Virkasuhde, s. 3. — Erotettava luottamustoimisuhteesta, s. 4. — Määrittelyä, s. 8.	
3. Valtion virkasuhde, s. 9. — Erilaisten valtion laitosten viranomaiset, s. 10. — Kaupunkien viranomaiset, s. 11. — Valtion viran erilaisia erokriteerioita, s. 11. — Palkkauksen maksaja, s. 13. — Valtion virkasuhde seuraavassa esityksessä, s. 16.	
4. Vakainainen virkasuhde, s. 18. — Vakainainen virka subjektiivisessa mielessä, s. 18. — Sen perustamisen edellytykset, s. 21. — Peruspalkkaisuus, s. 21. — Sopimusluontoiset ja sivuvirat, s. 22.	
5. Terminologiaa: virka ja virkamies seuraavassa esityksessä, s. 23.	
B. Valtion vakinaisen virkasuhteen syntyminen	24
1. Nimityksen on hallintotoimi, ei sopimus, s. 24. — Joka kuitenkin edellyttää nimitettävän suostumuksen, s. 26. — Sopimusluontoiset virat, s. 26.	
2. Muut nimityksen edellytykset, s. 28. — Nimitysmiskirja, s. 29.	
3. Lopullisen nimityspäätöksen purkaminen tai poistaminen, s. 30. — Ei ole virkasuhteen lakkaamistapaus tämän tutkimuksen mielessä, s. 33.	
I. VAKINAISEN VIRKASUHTEN LAKKAAMISESTA JA VIRKAMIEHEN OIKEUDESTA PYSYÄ VIRASSAAN YLEENSÄ	34
A. Lakkaamistapaukset eri virkamiesryhmissä	34
1. Virkasuhteen lakkaamismuodot, s. 34.	
2. Virkamiesten jako eri ryhmiin sen perusteella, millainen oikeus virassa pysymiseen heillä on, s. 36. — Entinen erottamattomuus, s. 36. — Kumottu HM:lla, s. 37. — Virkamiesryhmät, s. 37.	
3. Eri virkamiesryhmien sisällytys lain ja asetusten mukaan, s. 39. — I. Luottamusvirkamiehet, s. 39. — II. Valtakirjavirkamiehet, s. 41. — III. Toimenhaltijat, s. 43.	
4. Nimitysmiskirja virkamiehen oikeusaseman määrääjänä, s. 45. — Virheellinen tai puuttuva nimitysmiskirja, s. 46. — Ei aiheuta muutosta hänen lainmukaiseen oikeusasemaansa, s. 48.	

B. Viranomaisten toimivalta virkasuhteen lakkaamisen johtuessa viranomaisen toimenpiteestä.. 49

Rikosoikeudellinen viraltapano tuomioistuinten asia, s. 50.

1. Yleinen sääntö: nimittävällä viranomaisella on toimivalta, s. 50. — Nimittävä viranomainen on se, jolla asiaa ratkaistaessa lain mukaan on nimittämisvalta po. virkaan, s. 52.
2. Poikkeuksia, s. 52. — Siirto, s. 52. — Tuomarinvirat, s. 53. — Yliopistovirat, s. 53. — Tasavallan presidentin toimivalta, s. 55. — Valtioneuvoston, s. 55. — Ministeriön osaston alaisten viranomaisten, s. 55. — Keskusvirastojen alaisten taikka keskusviraston jäsenten, s. 60. — Erikoissäännökset kahdessa viimeksisanotussa ryhmässä, s. 61.
3. Toimivalta valitusasteessa, s. 63. — Virkaylioikeus, s. 64. — Muut, s. 65.
4. Ovatko virkasuhteen lakkaamista koskevat asiat nimitysasioina erikoissäännösten alaisia? s. 65. — Nimitysasiat eri laeissa, s. 65. — Kirjallisuudessa, s. 67. — a) Sotilaalliset nimitysasiat, s. 68. — b) Nimitysasiat KHOL 4 §:ssä, s. 69. — c) Nimitysasiat VN:n ja ministeriöiden välistä työnjakoa silmälläpitäen, s. 71.

II. VIRKAMIEHEN KUOLEMA 74

III. MÄÄRÄAJAN LOPPUUNKULUMINEN, MILLOIN VIRKAMIES ON NIMITETTY VIRKAAN SIKSI 75

Virkasuhde lakkaa ipso iure, s. 75. — Tällaisen järjestelyn mahdollisuus yleensä, s. 76.

IV. ERON MYÖNTÄMINEN PYYNNÖSTÄ 78

1. Ero on hallintotoimi, s. 78. — Virkamiehen oikeus eron saamiseen, s. 78.
2. Eroanomuksen muoto, s. 79. — Holhoojan valta toimia holhouksenalaisen virkamiehen puolesta, s. 79. — Perusteluja ei vaadita, s. 80. — Ehdollinen ero, s. 81.
3. Anomuksen peruuttaminen, s. 82. — Käytännön ja tieteisopin kielteinen kanta, s. 82. — Peruuttaminen katsottava luvalleiseksi, s. 83.
4. Suhde muihin lakkaamismahdollisuuksiin, s. 85. — Syyte ei, päinvastoin kuin vallitsevan mielipiteen mukaan, estä eron myöntämistä, s. 85. — Ei myöskään kurinpitomenettely, s. 87. — Eikä rangaistuksena tuomittu virantoimitusero, s. 88. — Suhde vapauttamiseen, s. 88.
5. Virkamiehen oikeusturva lainvastaisesti myönnettyä eropäätöstä vastaan, s. 89. — Valitus, s. 89. — Erpäätöksen täytäntöönpano, s. 90.

V. ERON ANTAMINEN IÄN PERUSTEELLA 91

1. Virkasuhteen lopettaa hallintotoimi, ei määrään saavuttaminen ipso iure, s. 91.
2. Eroamisikä, s. 91. — Lain määräämä, s. 91. — Hallintotoimin määrätty, s. 92.
3. Lykkäysmenettely, s. 94. — Esitys, s. 94. — Määräaika, s. 95. — Määräaika ei sitova, milloin yleinen etu kysymyksessä, s. 97.
4. Virkamiehen oikeusturva lainvastaista eropäätöstä vastaan, s. 99. — Valitus, s. 99. — Erpäätöksen täytäntöönpano, s. 99.

VI. RIKOSOIKEUDELLINEN VIRALTAPANO 101

1. Viraltapano rangaistuksena virkarikoksesta, s. 101.
2. Viraltapano, joka aiheuttaa kaikkien virkojen menettämisen, s. 102. — RL 2: 7², s. 102. — RL 2: 10, s. 103.
3. Kansalaisluottamuksen menetys, s. 105.
4. Viraltapanon sijasta tuomittavat rangaistukset, s. 106.
5. SRL:n säätämä viraltapano ja virasta erottaminen, s. 106.

VII. KURINPIDOLLINEN VIRALTAPANO 108

A. Viraltapanon asialliset edellytykset 108

1. *Kurinpitomenettelyn alaiset* virkamiehet, s. 108.
2. *Viraltapanon luonne*, s. 109.
3. *Viraltapanon aihe* — *kurinpitotrikkomus*, s. 111. — Toiminta virassa, s. 112. — Viran ulkopuolella, s. 112.
4. *Milloin lehdyl rikkomukset voivat aiheuttaa viraltapanon?* s. 113. — a) Kurinpitomenettely eron saamisen jälkeen, s. 113. — On mahdollinen EläkeL 12 ja 16 §:n nojalla, s. 114. — Eläkeoikeuden menetetyksi tuomitsemisen vaikutus, s. 115. — b) Viraltapano virkamiehen siirryttyä toiseen virkaan, s. 117. — c) Viraltapanon aiheena ei voi olla ennen virkasuhteen syntymistä tapahtunut rikkomus, s. 118.
5. *Viraltapanon suhde rikosoikeudelliseen syytteeseen ja rangaistukseen*, s. 119. — Kurinpidollinen viraltapano ei estä syytteen nostamista, s. 120. — Poikkeus legaliteettiperiaatteesta rikosprosessissa, s. 120. — Rikosoikeudellinen syyte lykkää kurinpitomenettelyn, s. 121. — Tuomittu rangaistus ei estä viraltapanoon ryhtymistä, s. 122. — Vapauttava päätös rikosprosessissa estää viraltapanon samasta syystä, s. 122. — Myöskin rikosprosessissa annettu langettava tuomio on oikeusvoimainen kurinpitomenettelyssä, s. 124.
6. *Viraltapanon suhde muuhun kurinpitomenettelyyn*, s. 125. — Viraltapano on ensisijainen, s. 126. — Lievempi kurinpitotoimi ei estä sittemmin viraltapanoa, s. 128. — Eräitä epäasianmukaisia asetusten säännöksiä, s. 131. — Ja kurinpitoasioissa annettujen päätösten perusteluja, s. 132.

B. Muodollinen kurinpitomenettely 133

1. *Yleensä* hallintoprosessia, s. 133.
2. *Vireillepano*, s. 134. — Tapahtuu kysymyksen nostamisella, s. 134. — Asialliset edellytykset, s. 135. — Muoto, s. 135.
3. *Vanheneminen*, s. 136. — Tiedonsaava viranomainen, s. 137. — Useampien eri aikoina tehtyjen rikkomusten huomioonottaminen kurinpitomenettelyssä, s. 137. — Rikkomuksen tultava tietoon siinä muodossa, että on objektiivisesti aiheutta nostaa kurinpitomenettely, s. 140. — RL:n mukainen vanheneminen, s. 140.
4. *Syyttäjä*, s. 141. — OK:n määräys, s. 142. — Syyttäjän kelpoisuus, s. 143. — VYO:n syyttäjä tarpeeton, s. 144.
5. *Syyteoikeus ja syytevelvollisuus*, s. 144. — Syyttäjä velvollinen syyttämään, jos ratkaiseva viranomainen niin päättänyt, s. 144. — Eikä oikeutettu syytetä ajamaan, ellei asianomainen viranomainen nostonut kysymystä, s. 145. — VirkamiesL 23 §, s. 146. — Oikeusasiamiehellä ei

- toimivaltaa, s. 147. — Viranomainen ei voi peruuttaa nostamispäätöstä, eikä syyttäjä ole sidottu vain nostamispäätöksessä mainittuihin rikkomuksiin, s. 147.
6. *Syyttäjän tutkimus ja syyte, viraltapanovaatimus*, s. 148. — Tutkimus, virka-apu sitä varten, s. 149. — Kirjallinen tutkimuspöytäkirja, s. 150. — Syyte, viraltapanovaatimus, s. 150.
 7. *Vastaajan selitys ja asema kurinpitomenettelyssä*, s. 151. — Selityksen vaadintapäätös, s. 151. — Uhkana voidaan käyttää, että asia ratkaistaan, s. 151. — Uskottu mies, s. 152.
 8. *Todistelumenettely*, s. 152. — Todistajain kuuleminen valalla on mahdollista mutta ei välttämätöntä, s. 153. — Todistajain palkkiot, s. 154.
 9. *Viranomaisen päätös*, s. 155. — Äänestys, s. 155. — Päätöksen perustelu, s. 155. — Päätöksen sanonta, s. 156. — Vapauttava päätös, s. 156.
 10. *Valitus*, s. 158. — VYO, s. 158. — Valitusoikeus vain toisella asianosaisella, perusteluista kun ei ole valitusoikeutta, s. 159. — VYO:n toimivalta, ottaen huomioon reformatio in pejus-kiellon, s. 161. — Valitusmenettely, s. 162.
 11. *Päätöksen lain- ja oikeusvoima*, s. 162. — Erittäin hylkäävän päätöksen oikeusvoima, s. 163.

VIII. VAPAUTTAMINEN 165

A. Yleensä 165

Vapauttaminen on hallintotoimi, s. 165. — Ei kurinpitorangeistus, s. 165. — Vapauttamismuodot, s. 167.

B. Valtakirjalla nimitetyn virkamiehen hallinto- prosessuaalisessa järjestyksessä tapahtuva va- pauttaminen 167

1. *Asiallinen edellytys*, s. 168. — Työkyvyn pysyväinen menettäminen, s. 168. — Virkamiehellä ei oikeutta vaatia siirtoa toiseen virkaan, jota hän kykenisi vielä hoitamaan, s. 169. — Ruumiinvika tai ruumiin- tai sielunvoimien väheneminen, ei sitävastoin muu mahdollinen syy, s. 169.
2. *Eroamiskehoitus*, s. 170. — Perustava merkitys eläkeoikeudelle, s. 171. — Toimivalta on vapauttamisasiaan nähden toimivaltaisella viranomaisella, s. 171.
3. *Vapauttamismenettely*, s. 172. — Sama kuin kurinpitomenettely, mutatis mutandis, s. 174.
4. *Vapauttamismenettelyn suhde muihin virkasuhteen lakkaamismuoloihin*, s. 175. — Vaihtoehtoinen käsittely viraltapanovaatimuksen kanssa mahdollinen, s. 176.

C. Vapauttaminen hallintotoimin 177

- a) *Yleensä*, s. 177. — Vapaa harkinta, s. 177. — Perusteita, joihin vapauttamista ei voida nojata, s. 178.
- b) *Luottamusvirkamiehen vapauttaminen*, s. 179.
- c) *Toimenhaltijan vapauttaminen*, s. 180.
 1. *Asialliset edellytykset*, s. 180.

2. *Vapauttamisen suhde kurinpidolliseen viraltapanoon*, s. 182. — Charpentier'in kanta, että sellaisesta syystä, josta voidaan viraltapanna, ei voitaisi vapauttaa, s. 182. — Tämä kanta ei ole oikea, s. 183. — Valtion etu voi vaatia viraltapanoon ryhtymistä eikä siis salli vapauttamista, s. 184.
3. *Suhde rikosoikeudelliseen syytteen*, s. 185. — Syyte ei estä vapauttamista, s. 185. — Kumottu syyte aiheuttaa sen, että samasta syystä ei voida vapauttaa, s. 186.
4. *Suhde eroanomukseen ja eron myöntämiseen*, s. 186. — Virkamiehen oikeus ei tule loukatuksi, jos hänet eron pyynnön jälkeen vapautetaan, mutta sen sijaan valtion etu voi vaatia toisenlaista menettelyä, s. 187.
5. *Vapauttamismenettely*, s. 187. — Toimivalta, alistus, s. 188.
6. *Vapauttamispäätös*, s. 190. — Kirjallinen, s. 190. — Perustelut, s. 190.
7. *Valitus*, s. 191. — Vapauttaminen on hallintotoimi, joka voi olla valituksen esineenä, s. 192. — Valitusoikeuden edellytykset: valittaja, s. 192. — Valitusaste, s. 193. — Valitusoikeus eräissä erikoistapauksissa, s. 194. — Valituksen peruste, laillisuus taikka tarkoituksenmukaisuus, s. 195. — Päätöksen täytäntöönpanoon nähden on valituksella lykkäävä vaikutus, s. 197.

IX. SIIRTO TOISEEN VIRKAAN 198

A. Siirto virkamiehen pyynnöstä 199

1. *Nimitys toiseen virkaan hakemuksesta*, s. 199. — Aiheuttaa edellisen virkasuhteen lakkaamisen, jos nimitys on lopullinen ja uusi virka vakinaisen peruspalkkainen tai sopimusluontoinen valtion virka, s. 199.
2. *Virkojen vaihto*, s. 200.

B. Siirto viran uudestaanjärjestämisen johdosta ja viran lakkauttamisen yhteydessä 201

1. *Asialliset edellytykset*, s. 201. — Viran uudestaanjärjestäminen sisältää aina viran lakkauttamisen, s. 202.
2. *Lakkautuspalkkaoikeus*, s. 203. — Sen ja samalla virkasuhteen loppumistapaukset, s. 205.
3. *Siirtymisvelvollisuus toiseen virkaan*, s. 207. — Soveltuvaisuus sisältää sen, että viran täytyy yleensä kuulua samaan ryhmään kuin entinenkin, s. 207. — Taloudelliset edut eivät vaikuta, kun virkamiehellä on oikeus henkilökohtaiseen palkkauksen lisään, s. 208. — Muuttokustannukset, s. 208. — Muunlaisen toimen vastaanottamisvelvollisuus, s. 209.
4. *Siirtomenettely*, s. 209. — Toimivalta, VN:lla oikeus määrätä, s. 210. — Siirto edellyttää virkamiehen suostumuksen, s. 211. — VN:n päätös, s. 211.
5. *Vapauttaminen siirtymisvelvollisuudesta kieltäytymisen vuoksi*, s. 211. — Eläkeoikeus on ennen 30/5 1931 nimitetyillä mutta ei sen jälkeen virkaan tulleilla, s. 212.
6. *Ulkoasiainhallinnon virkamiesten erikoisasema*, s. 212.

C. Siirto kykenemättömyyden vuoksi 213

1. *Asialliset edellytykset*, s. 213. — Virkamiehen oikeus kieltäytyä pyytämällä ero entisestä virasta, s. 213. — Eläkeoikeus, s. 214.

2. Siirtomenettely, s. 215. — Luottamusvirkamiesten ja toimenhaltijain siirtäminen, s. 215. — Valtakirjavirkamiesten siirtäminen, s. 216.	
D. Siirto erikoissäännösten nojalla	217
1. Puolustuslaitoksen virat, s. 217. — Eräät muut puolustusvoimiin kuuluvat virat, s. 219.	
2. Ulkoasiainhallinnon virat, s. 219.	
3. Muut erikoissäännökset, s. 221. — Siirto voi perustua tarkoituksenmukaisuuteen, s. 221. — Tai olla kurinpidollinen rangaistus, alentaminen, s. 222. — Kruununnimismiesten siirtämismahdollisuus, s. 223.	
X. VIRKASUHTEEN LAKKAAMISEN OIKEUSVAIKUTUKSET	224
A. Virkasuhteen lakkauttavan toimenpiteen purkaminen tai peruuttaminen	224
1. Rikosoikeudellisen viraltapanopäätöksen purkaminen, s. 225.	
2. Kurinpidollisen viraltapanopäätöksen purkaminen, s. 226.	
3. Armahdus, s. 227.	
4. Muut lakkaamistapaukset, s. 228.	
B. Virkamiehen velvollisuudet virkasuhteen lakattua	230
Vaitiolovelvollisuus, s. 230.	
C. Eläkeoikeus	231
1. Yleiset edellytykset, s. 232.	
2. Eläkkeen suuruus, s. 232.	
3. Erikoiset edellytykset eri tapauksissa, s. 232.	
4. Eläkevuosien laskeminen, s. 234. — Yläraja, s. 234. — Alaraja, s. 235. — Eräitä poikkeuksia, s. 237.	
5. Eläkeoikeuden menetykset, s. 238. — a) Eläkeoikeuden syntymisen estää: aa) viraltapano, s. 239. — bb) Virkamiehen oma syy eroon, mutta vain eräissä tapauksissa, s. 239. — cc) Eläkeoikeus siirron jälkeen, jonka virkamies itse on aiheuttanut, s. 240. — b) Jo syntyneen eläkeoikeuden menetykset, s. 242.	
D. Oikeus ikälisiin	245
E. Oikeus tapaturmakorvaukseen	245
F. Oikeus kunniamerkkiin nuhteettomasta palveluksesta	246
G. Lesken ja lasten, omaisten sekä perillisten oikeudet	247
XI. VIRKAMIEHEN OIKEUSASEMAN MUUTTAMINEN VIRKASUHTEEN AIKANA	250
1. Virkamiehen oikeusturva lainsäädännöllisiä muutostoimia vastaan, s. 250. — Virkamiehen oikeutta pysyä virassaan koskevat oikeussäännöt eivät kuulu perustuslakiin, s. 251. — Saavutettujen oikeuksien oikeusturva ja lakien taannehtivaisuus yleensä, s. 251.	

2. Virkamiehen oikeudet yleensä, s. 253. — Erilaisia ja -vahvuisia oikeuksia, s. 253. — Eläkeoikeus varallisuus oikeudellisenä HM 6 §:n suojaama, s. 254. — Palkkaus oikeus samoin, s. 255. — Samoin kuin lakkautuspalkka-oikeuskin, s. 257.
3. Oikeus pysyä virassa liittyä edellisiin, s. 257. — Mutta VirkamiesL 28 §:n mukaan tämä oikeus ei nauti perustuslain suojaamaa oikeusturvaa, koska se ei ole varallisuus oikeudellinen, s. 258. — Lailla voidaan siis virassa olevien oikeusasema muuttaa, edellyttäen, ettei loukata sanottuja varallisuus oikeudellisia oikeuksia, s. 258.
4. Asetuksen muutoksella ei voida virassa olevaa siirtää toiseen ryhmään, s. 259. — Mutta kyllä säätää uusi eroamisikä tai siirtomahdollisuus virassa olevillekin, silloin kun VirkamiesL on jättänyt nämä kysymykset asetuksen alaan, s. 260.

XII. LIITE	262
A. Sopimusluontoiset virat	262
B. Sivutoimet ja sivuvirat	264
C. Ei-vakinaiset virkasuhteet	266
D. Koevuosille määrätyn virkamiehen oikeusasema	268
1. Koevuosille määrätty ei ole viran vakinainen haltija, s. 268. — Koevuosipalvelus lakkaa, kun päätetään, ettei nimitysmiskirjaa anneta, s. 269.	
2. Ennen vakinaisessa virassa ollut virkamies säilyttää tuon vakinaisen virkasuhteensa, s. 270. — Mutta edellisen esimiehen vallassa on päättää, saako hän virkavapautta entisestä virasta vai ei, s. 271.	
3. Ensi kertaa nimitetyn virkamiehen oikeusasema koevuosien aikana, s. 272.	
ZUSAMMENFASSUNG	273

LYHENNYKSIÄ.

- A: Asetus.
- DL: Defensor Legis, Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja.
- EO: Eduskunnan oikeusasiamies.
- EO kertomus: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna —.
- HO: Hovioikeus.
- JFT: Tidskrift, utgiven av Juridiska föreningen i Finland.
- KHO: Korkein hallinto-oikeus. — »Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, julkaistu korkeimman hallinto-oikeuden toimesta», lyhennetty ainoastaan vuosiluvulla ja merkinnällä
Sel.: osoittamaan selostuksien numeroa, sekä merkinnällä
T.: osoittamaan tietojen numeroa.
- KKO: Korkein oikeus. — »Korkeimman oikeuden päätökset» sekä »Selostuksia ja tiedonantoja korkeimman oikeuden ratkaisuksista», lyhennetty vain vuosiluvulla ja edellisissä merkinnällä
PT.: osoittamaan päätöksen numeroa; sekä jälkimmäisissä merkinnällä
Sel.: osoittamaan selostuksen numeroa; ja merkinnällä
T.: osoittamaan tiedonantojen numeroa.
- KO: Kihlakunnanoikeus.
- L: Laki.
- Lm: Lakimies, Suomalaisen lakimiesten yhdistyksen aikakauskirja.
- NAT: Nordisk administrativt Tidskrift.
- OK: Valtioneuvoston oikeuskansleri.
- OK kertomus: Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista annettu vuodelta —.
- RO: Raastuvanoikeus.
- SYO: Sotaylioikeus.
- VN: Valtioneuvosto.
- VNP: Valtioneuvoston päätös.
- VYO: Virkaylioikeus. — Virkaylioikeuden päätökset on lyhennetty vuosiluvulla ja merkinnällä
N:o: osoittamaan VYO:n taltion numeroa.

LAKEJA JA ASETUKSIA:

- AmmattientarkastusL:* 4/3 1927 ann. ammattientarkastuslaki.
- AseuL:* 30/6 1932 ann. asevelvollisuuslaki.
- AsutushallitusA:* 24/10 1917 ann. A asutushallituksesta, muutettuna m. m. 18 § 4/1 1923 ann. A.

- EläkeL:* 30/12 1924 ann. L valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen; muutettuna 5 § 12/4 1927 ann. L ja 6 § 21/12 1925 ann. L.
- EläkeA:* 21/2 1925 ann. A valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen annetun lain täytäntöönpanosta; muutettuna 6 ja 16 § 22/9 1933 ann. A sekä 4 § 5/7 1934 ann. A.
- GeodeetLaitosA:* 3/11 1933 ann. A geodeettisesta laitoksesta.
- HM:* 17/7 1919 ann. Suomen Hallitusmuoto; 49 § muutettuna 10/11 1933 ann. L.
- HMTpL:* 17/7 1919 ann. L Suomen Hallitusmuodon täytäntöönpanemisesta.
- IlmatietKeskuslaitosA:* 3/11 1933 ann. A ilmatieteellisestä keskuslaitoksesta.
- KauppaministeriöA:* 23/12 1925 ann. A kaupp- ja teollisuusministeriöstä.
- KHOL:* 22/7 1918 ann. L korkeimmasta hallinto-oikeudesta.
- KHOA:* 22/7 1918 ann. A, joka sisältää tarkempia säännöksiä korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain täytäntöönpanemisesta.
- KieliL:* 1/6 1922 ann. kielilaki.
- KirkkoL:* Suomen evankelisluterilaiselle kirkolle 6/12 1869 ann. Kirkkolaki myöhempine muutoksineen.
- KKOA:* 22/7 1918 ann. A, joka sisältää tarkempia säännöksiä korkeimmasta oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain täytäntöönpanemisesta.
- KKunnL:* 27/11 1917 ann. kaupunkien kunnallislaki; muutettuna m. m. 11 ja 11 a § 25/5 1934 ann. L, 12 ja 34 § 9/12 1927 ann. L.
- KouluhallitusA:* 10/3 1924 ann. A kouluhallituksesta; muutettuna m. m. 15, 29 ja 33 § 6/11 1928 ann. A.
- Koulujärjestys:* 8/8 1872 ann. Koulujärjestys; muutettuna m. m. 57 § 29/5 1922 ann. A.
- KrKirkkoA:* 14/1 1925 ann. A Suomen kreikkalais-katolisesta kirkkokunnasta 26 päivänä marraskuuta 1918 annetun asetuksen muuttamisesta.
- Kunniauoimioistuini:* 30/7 1919 ann. L sotaväen kunniauoimioistumista.
- LakkautuspalkkaL:* 22/5 1931 ann. L viran ja toimen haltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan.
- LääkintöhallintoA:* 17/8 1934 ann. A lääkintöhallituksesta.
- MaannmittaushallintoA:* 6/7 1928 ann. A maanmittaushallinnosta.
- MaataloushallitusA:* 17/11 1923 ann. A maataloushallituksesta.
- MaatalousministeriöA:* 28/12 1929 ann. A maatalousministeriöstä.
- MHjohtoS:* 29/12 1894 kuvernööreille ja lääninhallitusten virkamiehille annettu johtosääntö; muutettuna m. m. 72 § 20/1 1923 ann. A ja 74 § 5/10 1923 ann. A.
- MerenkulkuhallintoA:* 26/10 1925 ann. A merenkulkuhallinnosta.
- MerentutkimusA:* 19/11 1918 ann. A merentutkimuslaitoksesta.
- MerivartioL:* 25/4 1930 ann. L merivartiolaitoksesta.
- MerivartioA:* 23/5 1930 ann. A merivartiolaitoksesta.
- MetsähallintoA:* 3/6 1921 ann. A metsähallinnosta; muutettuna m. m. 100 § 16/5 1924 ann. A.
- MKunnL:* 27/11 1917 ann. maalaiskuntain kunnallislaki; muutettuna m. m. 10 ja 10 a § 25/5 1934 ann. L.
- MuinaistToimika:* 10/9 1920 ann. A muinaistieteellisen toimikunnan uudestaan järjestämisestä.
- NimittämiskirjaVNP:* 30/6 1926 ann. VNP valtion viran ja pysyväisen toimen haltijain valta-, toimi- ja erokirjain kaavain vahvistamisesta.
- OikeusministeriöA:* 30/1.1933 ann. A oikeusministeriöstä.
- OK:* Oikeudenkäymiskaari; myöhempine muutoksineen.

- PalkkausL:* 29/12 1923 ann. L valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista.
- PalkkausA:* 31/1 1924 ann. A valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista annetun lain täytäntöönpanosta; muutettuna m. m. 16 § 15/1 1932 ann. A.
- PoliisikouluA:* 15/2 1929 ann. A valtion poliisikoulun järjestysmuodosta.
- PoliisitoimiA:* 14/2 1925 ann. A poliisitoimesta Suomessa; muutettuna m. m. 30 § 14/12 1932 ann. A.
- PostilaitosA:* 6/3 1931 ann. A posti- ja lennätinlaitoksesta.
- PostisäästöpankkiA:* 8/3 1924 ann. A postisäästöpankista.
- PuolustuslaitosL:* 22/12 1927 ann. L puolustuslaitoksen viroista ja toimista.
- PuolustuslaitosA:* 29/6 1933 ann. puolustuslaitosasetus.
- PuolustusministeriöA:* 4/6 1928 ann. A puolustusministeriöstä; muutettuna m. m. 22 § 6/2 1931 ann. A.
- RajavartioL:* 17/4 1931 ann. L rajavartiolaitoksesta.
- RajavartioA:* 22/1 1932 ann. A rajavartiolaitoksesta; muutettuna m. m. 8, 9 ja 12 § 16/2 1934 ann. A.
- RautatiehallintoA:* 21/12 1932 ann. A valtionrautateiden hallinnosta.
- RevisiolaitosA:* 22/12 1931 ann. A valtion revisiolaitoksesta.
- RL:* Rikoslaki myöhempien muutoksineen.
- RLpA:* Rikoslain voimaannpanemisesta ann. A myöhempien muutoksineen.
- SisäministeriöA:* 27/2 1926 ann. A sisäasiainministeriöstä; 1 ja 3 § muutettuina 19/8 1927 ann. A.
- SosiaaliministeriöA:* 27/1 1933 ann. A sosiaaliministeriöstä.
- SotatuomioistuimL:* 16/4 1920 ann. L sotatuomioistuinten ja oikeudenkäynnistä niissä.
- SotatuomioistuinA:* 30/4 1920 ann. A, joka sisältää lähempiä määräyksiä sotatuomioistuinten ja oikeudenkäynnistä niissä annetun lain soveltamisesta.
- SRL:* 30/5 1919 ann. sotaväen rikoslaki; muutettuna m. m. 13, 18, 19, 20, 22 § 30/6 1932 ann. L.
- SuojeluskuntaL:* 22/12 1927 ann. L suojeluskuntajärjestöstä.
- SuojeluskuntaA:* 4/5 1928 ann. A suojeluskuntajärjestöstä; muutettuna m. m. 32 ja 62 § 31/1 1934 ann. A.
- TapaturmakorvausL:* 18/12 1926 ann. L valtion viran tai toimen haltijain tapaturmakorvauksesta.
- Tie-vesirakennushallintoA:* 21/2 1925 ann. A tie- ja vesirakennushallinnosta.
- TilastipäätoimistoA:* 1/6 1928 ann. A tilastollisesta päätoimistosta.
- TullihallintoA:* 30/5 1927 ann. A tullihallinnosta.
- UlkoministeriöA:* 27/1 1928 ann. A ulkoasiainministeriöstä; muutettuna m. m. 1, 9 § 31/8 1933 ann. A.
- UlkomaanedustusL:* 6/7 1925 ann. L ulkomaisesta edustuksesta; muutettuna m. m. 2 § 20/1 1933 ann. L.
- UlkomaansiirtolL:* 6/7 1925 ann. L ulkoasiainhallinnon palveluksessa olevien viran tai pysyvän toimen haltijain velvollisuudesta siirtyä toiseen virkaan tai pysyväiseen toimeen.
- VakuutusneuvostoL:* 9/2 1934 ann. L vakuutusneuvostosta.
- ValtiokonttoriO:* 3/5 1899 ann. Ohjesääntö Suomen valtiokonttorille.
- ValtiovarainministeriöA:* 20/2 1931 ann. A valtiovarainministeriöstä; muutettuna m. m. 1 ja 3 § 27/4 1933 ann. A.
- VJ:* 13/1 1928 ann. valtiopäiväjärjestys.

- VirkamiesL*: 29/6 1926 ann. L valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan; 3 ja 5 § muutettuina 13/12 1930 ann. L.
- VirkamiesA*: 29/6 1926 valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan annetun lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta.
- VirkamiesLisdL*: 31/12 1926 ann. L, joka sisältää eräitä säännöksiä valtion viroista ja pysyväisistä toimista.
- VNministeriöL*: 30/3 1922 ann. L valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja niiden yleisestä toimialasta; 3 § muut. 1/6 1928 ann. L.
- VNratkaisuL*: 30/3 1922 ann. L asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä; muutettuna m. m. 2 § 6/2 1931 ann. L.
- VNohjeS*: 30/3 1922 ann. A sisältävä valtioneuvoston ohjesäännön; muutettuna m. m. 1 § 6/2 1931 ann. A.
- YliopistonS*: 8/9 1924 ann. A sisältävä Helsingin yliopiston säännöt.
- YlRakennushallitusA*: 27/10 1865 yleisten rakennusten ylihallitukselle ann. johtosääntö

KIRJALLISUUTTA:

- Ahla*: Eino J. Ahla, Asetukseen perustuvan viran palkkauksen huomioon ottaminen tulo- ja menoarviossa, Lm 1928 s. 1 ss.
- Andersen*: Poul Andersen, Hovedpunkter af Forvaltningsretten I, 1930.
- Aura*: M. Aura, Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta ja hallituksen päätöksistä valittaminen, JFT 1929 s. 316 ss.
- Barklind*: O. Barklind, Om förhållandet mellan ämbetsbrott och disciplinärförseelser samt om de å ämbetsmännen tillämpade disciplinärstraffens allmänna natur, Nordisk Tidskrift för Strafferet 1922 s. 153 ss.
- Björkstén*: S. R. Björkstén, Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt, 1929.
- Björkstén*, JFT 1925 ja JFT 1926: S. R. Björkstén, Förvärvade rättigheter och lagars retroaktivitet, JFT 1925 s. 475 ss. ja 1926 s. 119 ss.
- Björkstén*, JFT 1929: S. R. Björkstén, De högsta statsorganens befattning med militära ärenden, JFT 1929 s. 9 ss. ja s. 111 ss.; vrt. seur.
- Björkstén*, JFT 1929: S. R. Björkstén, Regeringen som besvärinstans, JFT 1929 s. 348 ss.; vrt. edell.
- Brand*: A. Brand, Das Beamtenrecht, Die Rechtsverhältnisse der preussischen Staats- und Kommunalbeamten, 3 painos 1928.
- Charpentier*: Axel Charpentier, Om tjänstemans och befattningshavares rätt att kvarstå i sin tjänst eller befattning, JFT 1929 s. 363 ss.
- Charpentier*, NAT 1929: Axel Charpentier, Justitiekanslerns i Finland ställning och uppgifter, NAT 1929 s. 205 ss.
- Erich*, I, II: Rafael Erich, Suomen valtio-oikeus I, 1924, II, 1925.
- Erich*, Kompetensfördelning: Rafael Erich, Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt, Särtryck ur JFT 1924.
- Fleiner*: Fritz Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8 painos 1928.
- Forsman*: Anteckningar enligt professor Jaakko Forsmans föreläsningar över straffrättens allmänna läror, 3 painos 1914.
- Granfelt*: O. Hj. Granfelt, Straffprocessrätt, Föreläsningar I, 1908, 1910.
- Granfelt*, Lärobok: O. Hj. Granfelt, Lärobok i straffprocessrätt I, 1925.

- Granfelt*, JFT 1929: Helsingfors universitets självstyrelse, JFT 1929 s. 395 ss.
- Grottenfelt*: Julius Grottenfelt, Kommentar till Strafflagen, Allmänna delen, 1913.
- Hagströmer*: J. Hagströmer, Granskning af underdåniga förslag till strafflag för Storfurstendömet Finland, 1884.
- Hallituksen esitys 1919*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi virkamiehen oikeudesta pysyä virassaan; 1919 vuoden valtiopäivät N:o 57.
- Hallituksen esitys 1922*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi virkamiehen oikeudesta pysyä virassaan; 1922 vuoden valtiopäivät N:o 6.
- Hallituksen esitys 1924*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan; 1924 vuoden valtiopäivät N:o 38.
- Hallituksen esitys 1925*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi, jotka sisältävät säännöksiä viran tai pysyväisen toimen haltijain oikeudesta pysyä virassaan tai toimessaan; 1925 vuoden valtiopäivät N:o 79.
- Hatschek*: Julius Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts, 5 ja 6 painos 1927.
- Hermanson*: Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt, 1898.
- Hermanson*, Religionsväsendet: Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt, II, De särskilda förvaltningsgrenarna, första häftet, Religionsväsendet, 1900.
- Hermanson*, Valtiosäntö: Robert Hermanson, Suomen valtiosäntö pääpiirteittäin, suom. K. Kaila, 2 painos 1928.
- Hermanson*, Utlåtanden: Robert Hermanson, Utlåtanden och betänkanden, På uppdrag av statsrådet samlade och utgivna av en för ändamålet tillsatt kommitté.
- Jellinek*: Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 2 painos 1929.
- Kekomäki*: Paavo Kekomäki, Virkamiestä vastaan käytetyn kurinpitorangeistuksen suhteesta varsinaiseen rikosoikeudelliseen rangaistukseen, Lm 1924 s. 130 ss.
- Lainvalmistelukunta 1902*: Lagberedningens förslag till förordning, innefattande närmare föreskrifter huru finsk tjensteman må i vissa fall för disciplinära förseelser rättas, 1902.
- Lainvalmistelukunta 1903*: Lagberedningens förslag till lag om finsk tjenstemans disciplinära bestraffning, 1903.
- Lainvalmistelukunta 1918*: Lainvalmistelukunnan ehdotus laiksi virkamiehen velvollisuudesta eräissä tapauksissa erota virastaan sekä virkamiehen erottamisesta virasta ja viraltapanosta, 1918.
- Lainvalmistelukunta 1920*: Lainvalmistelukunnan ehdotus laiksi niistä oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka virkamiehille tulevat, kun heidän virkansa lakkautetaan, 1920.
- Lainvalmistelukunta, HM 65 §*: Lainvalmistelukunnan julkaisuja N:o 2 1921: Lausunto Hallitusmuodon 65 §:stä, 1921.
- Lainvalmistelukunta, Ehd. EläkeL muutokseksi*: Ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen annetun lain 12 ja 16 §:n muuttamisesta; Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1934 N:o 3.
- Lainvalmistelukunta, Ehd. VirkamiesL muutokseksi*: Ehdotus Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan annetun lain 21 §:n muuttamisesta; Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1934 N:o 5.

Lakivaliokunta 1920: Lakivaliokunnan mietintö N:o 3 hallituksen esityksen johdosta laiksi virkamiehen oikeudesta pysyä virassaan; 1920 vuoden valtiopäivillä Hallituksen esityksen N:o 57 (1919 Vp) johdosta.

Lehto: Reino R. Lehto, Valmistavasta tutkinnasta rikosasioissa, DL 1932 s. 1 ss.

Mayer, I, II: Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I—II, 3 painos 1924.

Myrberg: Israel Myrberg, Om statstjänstemäns oavsättlighet, En rättsdogmatisk undersökning, 1930.

Perustuslakivaliokunta 1926: Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 4 hallituksen esityksen johdosta laiksi, jotka sisältävät säännöksiä viran tai pysyvaisen toimen haltijain oikeudesta pysyä virassaan tai toimeissaan; 1926 vuoden valtiopäivillä Hallituksen esityksen N:o 79 (1925 Vp.) johdosta.

Pulkkinen: A. Pulkkinen, Självständighetstidens lagstiftning angående tjänstemannaförhållandena i Finland, NAT 1927 s. 117 ss.

Puupponen: Lauri Puupponen, Valtion oppikoulujen opettajien oikeudellinen asema, 1932.

Rabenius: Th. Rabenius, Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt I, 2 painos 1875.

Serlachius: Allan Serlachius, Suomen rikosoikeuden oppikirja, Yleiset opit, 2 painos 1918.

Sjöström: Eräitä kysymyksiä siviiliprosessin herruudesta aikaan nähden, Lm 1931 s. 310 ss.

Ståhlberg: K. J. Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa, 2 painos 1928 (1 painos 1913).

Ståhlberg, Sisäasiainhallinto: K. J. Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus, Sisäasiain hallinto, 2 painos 1931.

Ståhlberg, Maalaiskuntain hallinto: K. J. Ståhlberg, Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta, 3 painos 1926.

Ståhlberg, Lm 1918: K. J. Ståhlberg, Korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytöstä, Lm 1918 s. 121 ss.

Söderholm: Karl Söderholm, Kompetensfrågor i högsta förvaltningsdomstolen, Festschrift för presidenten, jur. utr. dr. Berndt Julius Grotenfelt, 1929, s. 181 ss.

Söderholm—Ignatius: K. Söderholm ja Kaarlo Ignatius, Maistraattien ja raastuvanoikeuksien jäsenten ja virkamiesten palkkaus, DL 1931 s. 360 ss.

Söderlund: Gunnar Söderlund, Om beräkning av pensionsår, JFT 1933 s. 305 ss.

Tarjanne: Tapio Tarjanne, Keskusviraston käsite Suomen hallinto-oikeudessa, Lm 1933 s. 21 ss.

Tarjanne, Lm 1931: Tapio Tarjanne, Tuomarien erottamattomuudesta, Lm 1931 s. 333 ss.

Tarjanne, Suomen kunnallislehti 1933: Tapio Tarjanne, Virkasäännön oikeusvaikutuksista, Suomen kunnallislehti 1933 s. 157 ss.

Tarjanne, Kantelu: Tapio Tarjanne, Kantelu oikeusturvakeinona Suomen hallinto-oikeudessa, Festschrift för professorn, jur. utr. dr. Otto Hjalmar Granfelt, 1934, s. 400 ss.

Tirkkonen: Tauno Tirkkonen, Rikosasiassa annetun tuomion sitovasta vaikutuksesta siviiliprosessimenettelyssä, Lm 1934 s. 113 ss.

Thulin, NAT 1922: Gabriel Thulin, Statens civila befattningshavares ställning i disciplinärt avseende i Sverige, NAT 1922 s. 54 ss.

Tulenheimo: Valmistavasta tutkinnasta rikosasioissa Suomen oikeuden mukaan, Lm 1911 s. 187 ss.

Wartiovaara: J. Wartiovaara, Om statsljänstemäns rättsliga ställning i Finland, NAT 1925 s. 88 ss..

Willgren: Karl Willgren, Förvaltningsrättens allmänna läror, 1925.

Wrede, Prosessioikeus: R. A. Wrede, Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin, suom. Onni Karhunen, 1919.

Wrede, JFT 1929: Kunna föredragandena i högsta domstolen avskedas på disciplinär väg? JFT 1929 s. 293 ss.

JOHDANTO.

A. VIRANOMAINEN — VIRKA — VIRKASUHDE.

1. Valtion toiminta on mahdollista ainoastaan sen orgaanien, toimielinten toimintana. Laajimman ryhmän näistä toimielimistä muodostavat julkiset viranomaiset, joko välittömästi valtion tai kuntien taikka muiden julkisten yhteisöjen viranomaiset. Riidattomasti jää julkisten viranomaisten ulkopuolelle kansaneduskunta; myöskin tasavallan presidentti, valtion toimielimenä, on tahdottu jättää viranomaisten ryhmän ulkopuolelle sen takia, ettei hänelle ole toimeksi annettu niitä tehtäviä, joita hän kayttee.¹ Tarvitsematta kaydä tätä valtio-oikeudellista kysymystä pohtimaan todettakoon vain, että säännönmukaisesti tämä käsitys on kielenkäytössä vakiintunut,² ja että tasavallan presidentin erikoisasema voi oikeuttaa asettamaan hänet varsinaisista viranomaisista erotettavaan valtion toimielinten ryhmään.

Valtion oikeusjärjestys on järjestänyt taikka sen puitteissa on järjestetty määrätty toimielimet toimimaan valtion puolesta, toimittamaan julkisia tehtäviä kukin määrätyllä sille uskotulla toimialalla. Vaikka selvää onkin, että viranomaisen toiminta edellyttää aina ihmisten, fyysillisten henkilöiden toimintaa ja voi ilmetä vain tällaisena, on viranomaisen käsitteelle tavallisesti annettu ja käsittäksemme on sillä myöskin oleva ainoastaan sanottu abstraktinen merkityksensä, viranomainen on edelläsanoitunlainen objektivoitu, määrättyjä tehtäviä varten olemassaoleva toimielin sellaisenaan, katsomatta

¹ Ståhlberg, s. 49.

² Voidaan kuitenkin mainita, että esim. KieliL puhuessaan 1 §:ssään «tuomioistuimista ja muista valtion viranomaisista» lausuu säännön, joka epäilemättä koskee myöskin tasavallan presidenttiä valtion toimielimenä.

1 — Virkasuhteen lakkaaminen.

siihen, kuka yksityinen henkilö tai kutka yksityiset henkilöt viranomaisen ulkomaailmassa ilmenevän toiminnan aikaansaavat.³

Hallinto-organisaation aikaansaamista varten ei kuitenkaan ole riittänyt se, että on lueteltu kaikki julkiset viranomaiset ja määritetty itsekunkin toimiala ja tehtävät, vaan on ollut välttämätöntä myöskin yksityiskohtaisesti järjestää kunkin eri viranomaisen sisäinen järjestysmuoto. Ainoastaan osa julkisista viranomaisista on voitu tällöin järjestää yksinäisviranomaisiksi, so. siten että yksi henkilö sellaisenaan hoitaa kaikki viranomaisen tehtävät; useimmat viranomaiset ovat sitävastoin sisäisesti järjestetyt organisatorisiksi yhteyksiksi, joissa säännönmukaisesti viranomaisen toimintaa varten on tarpeen useampien henkilöiden toiminta. Jälkimmäisessä tapauksessa on siis viranomaisen sisäistä toimintaa silmälläpitäen ollut erotettava viranomaisen tehtävistä useampia tehtäväryhmiä, jotka sellaisinaan ovat tarkoitettut yhden henkilön hoidettaviksi. Tällaista yhden henkilön tehtäväryhmää kutsutaan seuraavassa toistaiseksi viraksi. Tämäkin käsite on käsitettävissä kuten viranomaisen käsitteen in abstracto, objektiivisesti, se on sanotunlainen yhdelle henkilölle tarkoitettu tehtäväryhmä, asema sellaisenaan, katsomatta siihen, kuka sitten yksityistapauksessa noita tehtäviä hoitaa, kuka ehkä on viran haltija.⁴ Siihen nähden, miten nämä »virat» sitten eri tapauksissa jätetään yksityisten henkilöiden hoidettaviksi, on olemassa lukuisia erilaisia mahdollisuuksia, joista järempänä tulee puhe.

Tässä yhteydessä ei ole syytä käydä siihen joskus vaikeasti ratkaistavissa olevaan kysymykseen, milloin yksityiseen virkaan kuuluvat tehtävät ovat senlaatuisia, että ne muodostavat myöskin objektivoidun viranomaisen, milloin näin ei ole asianlaita. Esimerkin tavoin viitattakoon vain siihen, että selvää on, että puhtaasti kollegisen

³ *Hatschek*, s. 61; *Willgren*, s. 141.

Vrt. *Erich*, I s. 142, joka niinkään erottaa toimielimet in abstracto ja in concreto, mutta II s. 118 kuitenkin käyttää julkisen viranomaisen käsitettä »in concreto» merkityksessä. Kun on henkilöitä, virkamiehiä, joille on uskottu määrätty piiri julkisia tehtäviä, mutta jotka eivät ole viranomaisia, ei näytä olevan asiallista käyttää viranomaiskäsitettä lainkaan sanotunlaisessa konkreettisessa merkityksessä.

⁴ Kun viranomaisen ja viran ero esitetään siinä, että edellinen on objektivoitu toimielin, jälkimmäinen taas subjektivoitu toimielin, so. määrätyle henkilölle uskottu julkisten tehtävien piiri (*Hatschek*, s. 61; *Willgren*, s. 141; vrt. myös *Erich*, II s. 120 ja *Ståhlberg*, s. 49), on tällä jaolla tietenkin oikeutuksensa. Mutta »virka» tässä mielessä on kuitenkin vielä objektiivinen käsite sikäli, ettei se välttämättömyydellä vaadi määrättyä yksityistä haltijaa: virka objektiivisessa merkityksessä on olemassa, vaikka ketään ei olisi määrätty hoitamaan siihen kuuluvia tehtäviä.

keskusviraston jäsenyys, jäsenen virka, ei sellaisenaan ole viranomainen, vaan tämä ominaisuus kuuluu vain koko kollegin muodostamalle yhteydelle sellaisenaan. Sitävastoin nimismies yksinäisviranomaisena muodostaa yksinään sellaisen organisatorisen yhteyden, joka on viranomaiselle luonteenomaista. Kummassakin tapauksessa on kysymys määrätystä julkisten tehtävien piiristä, joka on yksityiselle henkilölle uskottu tai tarkoitettu uskottavaksi, mutta edellisessä tapauksessa nuo tehtävät kuuluvat osana laajempaan organisatoriseen yhteyteen, jälkimmäisessä ne sitävastoin sellaisenaan muodostavat yksinään sellaisen.⁵ Tässä yhteydessä ei ole syytä myöskään lähemmin käydä tarkastamaan kysymystä siitä, minkälainen sitten on tuon organisatorisen yhteyden oltava, jotta sitä voitaisiin pitää viranomaisena, itsenäisenä viranomaisena.⁶

2. Sillä, että viranomaiset ja virat sanotussa abstraktisessa, objektiivisessa merkityksessä on järjestetty, ei valtion hallintokoneisto — sen toimielinten kokonaisuus sekä lainkäytön että varsinaisen hallinnon alalla — ole valmis. Lisäksi on ollut järjestettävä se, miten määrätä tai saadaan ne yksityiset henkilöt, joitten asiana sitten on sanottuihin objektiivisiin virkoihin kuuluvien tehtävien täyttäminen. Tällöin on ollut käytettävänä monia erilaisia mahdollisuuksia, joita ainoastaan pääpiirteittäin on seuraavassa kosketeltava. Säännönmukaisesti saa yksityinen henkilö enemmän tai vähemmän vakinaisesti virkaan kuuluvat tehtävät hoidettavikseen, mutta on tapauksia, joissa, kuten esim. merisotasaalisoikeudessa rauhan aikana, käsiteltävien asioiden harvalukuisuuden vuoksi virkoja ei täten pysyvästi lainkaan ylläpidetä, vaan kussakin yksityistapauksessa määrätään ne yksityiset henkilöt, jotka siinä saavat tehtävät täyttääkseen.⁷ Sellaisissakin viranomaisissa, joiden virat on tarkoitettu vakinaisesti täytettäviksi, on poikkeustapauksissa, esimerkiksi esteellisyyden vuoksi, joskus tarpeen määrätä virantoimittaja yksityistä asiaa varten tai muutenkin väliaikaisesti lyhyeksi ajaksi. — Edelleen saattaa yksityisen viranhoitajan velvollisuus tehtävien toimittamiseen olla järjestettynä perustumaan julkiseen virkasuhteeseen taikka saattaa virka olla luottamustoimena hoidettava taikka vihdoin voi muussakin julkisessa palvelussuhteessa oleva saada virkaan kuuluvat toimet

⁵ Jellinek, s. 346 s.

⁶ Vrt. kuitenkin jälempänä s. 57 ss.

⁷ Merisotasaalisasioista 11/2 1922 ann. L 5 §.

täyttääkseen. Joka tapauksessa tällöin kuitenkin on olemassa jonkinlainen julkisoikeudellinen palvelussuhde yksityisen henkilön ja yläpuolella olevan valtion tai muun julkisen yhdyskunnan välillä. Näiden julkisen palvelussuhteen alalajien selvittämiseksi seuraavassa muutama sana.

Julkisoikeudellinen palvelusvelvollisuus, -suhde voi perustua välittömästi lakiin siten kuin asevelvollisen palvelusvelvollisuus HM 75 §:n ja AsevL mukaan. Vaikka tällaiselle henkilölle voidaan tämän hänen velvollisuutensa nojalla antaa hoidettavaksi sellainen tehtäväryhmä, objektiivinen virka, joka säännöllisesti on tarkoitettu virkasuhteessa olevalle virkamiehelle — esim. asevelvollinen aliupseeri määrätään toimimaan aliupseeritehtävissä, jotka tavallisesti on uskottava kanta-aliupseerille — on hänen palvelussuhteensa kuitenkin, vaikka kummankin on täytettävä tehtävänsä samalla edesvastuulla, edelleenkin asevelvollisuuteen perustuva eikä virkasuhde.⁸

Vaikeampi ja epäselvempi on sitävastoin rajan vetäminen virkasuhteen ja luottamustoimisuhteen välille, so. sen kysymyksen ratkaisu, onko yksityistapauksessa virkaan kuuluvat tehtävät katsottava virkamiehen virkasuhteen nojalla hoidettaviksi vaiko luottamusmiehen luottamusmiestehtäviksi, luottamustoimeksi. Ensimmäisessä on luottamusmies-instituutti otettu käytäntöön itsehallinnossa. MKunnL ja erittäinkin KKunnL (11, 12 ja 34 §:n 5 mom.) tekevätkin selvän eron kunnallisten luottamusmiesten ja kunnallisten virkamiesten välillä. Varsinaisena eroperusteena näiden välillä on Suomen oikeuden mukaan katsottava olevan sen, että luottamustoimi on määrätyn edellytyksin pakollinen itsehallinto-yhdyskunnan jäsenille, kun sitävastoin virkaan määrääminen vaatii siihen nimitettävän suostumuksen.⁹ Lisäksi ei luottamustoimi ole koskaan tarkoitettu haltijansa ammatiksi tai toimeentulon edellytykseksi, vaikka ei voidaakaan asettaa sitä käsitetunnusmerkkiä, että se olisi palkaton.¹⁰ Tosin on olemassa virkasuhteen nojalla hoidettuja tehtäväryhmiä, sivuvirkoja, jotka eivät myöskään muodosta haltijainsa varsinaista ammattia, mutta yleisenä sääntönä virkasuhteeseen nähden on päinvastainen, so. sen nojalla hoidetaan virkaa varsinaisena ammattina, elämäntehtävänä.¹¹ Luottamusmies, ainakin kunnallinen, määrätään

⁸ Vrt. *Jellinek*, s. 347; *Hatschek*, s. 302; *Mayer*, II s. 166 ss.

⁹ *Ståhlberg*, s. 287; Maalaiskuntain hallinto s. 81. Vrt. *Andersen*, s. 116; *Erich*, II s. 122.

¹⁰ *Ståhlberg*, s. 288.

¹¹ Vrt. *Jellinek*, s. 349 s.

toimeensa säännöllisesti vaalilla, jonka valtuusto toimittaa, mutta tämä vaali ei käsitteellisesti eronne siitä vaalista, jolla sama valtuusto valitsee virkamiehen, eikä niinollen liene mitään luottamustoimelle erikoista.¹² Sitä ei myöskään voida katsoa olevan sen, että luottamusmies säännöllisesti valitaan määrääjäksi¹³ taikka määrätehtävää varten, koskapa samanlainen järjestely, vaikkakaan se ei ole sääntönä, on mahdollinen myöskin (kunnallisiin) virkamiehiin nähden. — Vastaavaan tapaan on muillakin julkisilla itsehallintoyhdyskunnilla luottamustoimensa ja näitä hoitavat luottamusmiehensä, joiden asema on pääpiirteissään samanlainen kuin kunnallistenkin.¹⁴

Varsinaisen valtion hallinnon alalla vastaavanlainen luottamustoimi-järjestelmä ei ole ilmeisestikään niin yleinen kuin itsehallinnossa: mikäli sitä on olemassa, mikäli siis valtion viranomaisissa on objektiivisia virkoja, jotka ovat luottamustoimina hoidettavia, ovat nuo tapaukset poikkeuksia. Yleinen sääntö on, että valtionhallintoa hoitavat virkasuhteen nojalla palvelevat virkamiehet. Mutta onko sitten olemassa valtion luottamustoimia?

Ensiksikin on todettava, että on olemassa valtion viranomaisia tai ainakin valtion tehtäviä hoitavia viranomaisia, joiden virat joko kaikki tai osaksi ovat kunnanvaltuuston valittavien taikka sen myötävaikutuksella asetettavien luottamusmiesten hoidossa, kuten esimerkiksi kihlakunnanoikeudet, lautamiehen toimet,¹⁵ taikka eräät kunnalliset valtion tehtäviä hoitavat lautakunnat, kuten esim. majoituslautakunta¹⁶ taikka oppikoulujen vanhempainneuvosto.¹⁷ Voidaan hyvällä syyllä katsoa, että tällaiset luottamusmiehet, erikoisesti kunnanvaltuuston myötävaikutuksella tapahtuvasta asettamisjärjestyksestä huolimatta, ovat eräänlaisia valtion luottamusmiehiä. Selvää on, että virkamiehiä eivät nuo toimihenkilöt ole.

Eduskunnan johtamalla hallinnon alalla on mainittava esim. pankkivaltuusmiehet,¹⁸ valtion tilintarkastajat¹⁹ tai eduskunnan

¹² Vaalin esittää tunnusmerkiksi *Ståhlberg*, s. 287; vrt. myös *Erich*, II s. 121.

¹³ Kuten *Ståhlberg*, s. 288.

¹⁴ Vrt. esim. Ahvenanmaan itsehallinnosta ⁶/₈ 1920 ann. L 5 ja 16 § sekä asianomaiset maakuntalakien säännökset. KirkkoL:n ja KrKirkkoA:n säännökset seurakunnallisista luottamusmiehistä; SuojeluskuntaA 37 ja 38 §:n säännökset suojeluskuntajärjestön luottamustoimista jne.

¹⁵ Kihlakunnan-lautakunnasta ²⁵/₁ 1886 ann. A; *Erich*, II s. 121.

¹⁶ Sotilasmajoituksesta ³⁰/₆ 1919 ann. L 37 §; *Ståhlberg*, Maalaiskuntain hallinto s. 81.

¹⁷ Vanhempainneuvostosta ja opettajaneuvostosta ¹⁰/₃ 1924 ann. A 1 §.

¹⁸ HM 73 §; VJ 83 §.

¹⁹ HM 71 § 2 mom.

valitsevat valtakunnanoikeuden jäsenet,²⁰ joiden toimet suuresti muistuttavat kunnallisten luottamusmiesten asemaa, eroten kuitenkin siinä, että ne eivät ole pakollisia vastaanottaa. — Erikoislaatuinen on valtion tulo- ja omaisuusverotusta varten asetettujen verotus- ja tarkastuslautakuntien puheenjohtajain ja jäsenten asema.²¹ Puolet edellisten jäsenistä ovat kunnanvaltuuston valitsemina ilmeisesti luottamusmiehiä, puheenjohtajan ja puolet jäsenistä määrää maa-herra, mutta näidenkin toimien vastaanotto on samoin edellytyksin kuin edelläsanottujenkin pakollinen; samoin ovat valtiovarainministeriön määrättävien tarkastuslautakunnan jäsenten toimet pakollisia vastaanottaa. On ilmeistä, että myöskin niiden jäsenten toimet, jotka valtion viranomaiset sanotuvin tavoin täyttävät, ovat tarkoitetut luottamusmiesten toimiksi samassa merkityksessä kuin kunnalliset luottamustoimet.

Edelleen on tosin olemassa eräitä valtion viranomaisia, joiden virat, jäsenyys, saattavat olla järjestetyt erikoisesti sitä silmälläpitäen, että määrätyt piirit tulevat edustetuiksi, kuten esimerkiksi vakuutusneuvosto ja valtion kirjastotoimikunta,²² mutta näissäkin tapauksissa toimittaa nimittämisen valtioneuvosto vapaan harkintansa mukaan, asianomaiset etupiirit tai niiden järjestöt saavat vain sitä ennen esittää ehdotuksensa tai lausuntonsa. Tämän vuoksi ja kun sanotunlainen jäsenyys ei ole pakollinen eikä sillä tavoita määrättyjä viranomaisten jäseniä voida muutenkaan pitää erikoisasemassa oman alansa »edustajina», vaan heidän on toimitettava tehtävänsä samalla virkavastuulla kuin muidenkin virkamiesten, ei näitä toimia voidakaan lukea sellaisinaan virkasuhteesta erotettavien luottamustoimien joukkoon.²³

²⁰ Valtakunnanoikeudesta ²⁵/₁₁ 1922 ann. L 1 §; *Erich*, II s. 121.

²¹ Tulo- ja omaisuusverosta ⁵/₁₂ 1924 ann. L 37, 50 §.

²² Vakuutusneuvosto L 2 §; Kansankirjastoista ²⁷/₄ 1928 ann. A 1 §.

²³ *Erich*, II s. 122 aliv. 1, katsoo, että rautatiehallituksen neuvottelukunnan jäsenten asema (vrt. Rautatiehallinto A 39 §) jo on lähellä valtion virkaa. Erokriteeriona hänellä tällöin on ilmeisestikin vastakohta: satunnaisuus—pysyväisyys. Tämä eroperuste on kuitenkin kokonaan erotettava vastakohdasta luottamustoimi — virkasuhde, ja siitä tulee myöhemmin puhe. *Erich*, II s. 121, näyttää tosin lukevan satunnaiset tehtäväksiannot, komiteain jäsenyydet luottamustoimiksi. Jää kuitenkin epäselväksi, mikä tällöin olisi viran ja luottamustoimen erokriteerio. Onhan mahdollista, että julkista virkatehtävää esim. poliisitutkimusta varten asetetaan elin, jonka tehtävänä on vain yhden konkreettisen asian selvittäminen. Tällaisessa elimessä toimivat henkilöt ovat ilmeisesti virkasuhteessa valtioon. Komiteain jäsenet voivat jäädä virkamiesten ryhmän ulkopuolelle sen perusteella, ettei heillä ole sitä toiminta- ja kuuliaisuusvelvollisuutta, mikä on virkasuhteelle ominaista.

Sitävastoin on eräissä tapauksissa järjestetty viranomaisia ja objektiivisia virkoja, joiden haltijat määrätään määrättyissä viroissa olevien valtion virkamiesten toimittamalla vaalilla, ja jotka, siihen nähden että vaali voi kohdistua vain määrätynlaisessa virassa olevaan virkamieheen, on katsottava pakollisiksi tehtäviksi. Tällainen asema on esim. sillä valtakunnanoikeuden jäsenellä, jonka lainopillinen tiedekunta valitsee.²⁴ Muuten nyt esitetty järjestely useimmiten perustuu jonkinlaiseen määrätylle virkamiesryhmälle annettuun itsehallinto-oikeuteen taikka siihen viittaavaan järjestelyyn. Niinpä yliopistolle vakuutetun itsehallinto-oikeuden ilmauksena on pidettävä sitä, että yliopiston rehtori ja tiedekuntien dekaanit ovat konsistorin taikka tiedekuntien jäsenten valittavat määrääjäksi.²⁵ Nuo toimet ovat myöskin pakollisia vastaanottaa. — Luottamustoimena on samoin pidettävä sotaväen kunniahuomioistuimen ja kunnianeuvoston jäsenyyttä, joka täytetään samanlaatuisella vaalilla.²⁶ Niinikään on opettajaneuvosto sellainen valtion (samoinkuin yksityistenkin) koulujen opettajien edustusorgaani, joka kuitenkin samalla on valtion viranomainen, mutta jonka jäsenyys on katsottava luottamustoimeksi eikä viraksi.²⁷ Enempiä esimerkkejä mainitsematta on näinollen vain todettava, että tällaisissa tapauksissa luottamustoimi sellaisenaan liittyy virkasuhteeseen: virkasuhde on luottamustoimisuhteen edellytys, mistä huolimatta nämä eri osat ja tehtävät ovat toisistaan erotettavissa ja erilaisten säännösten alaisia.

Tämän tutkimuksen puitteisiin ei kuulu luottamustoimen lakkaamista koskevien säännösten tutkiminen. Todettakoon vain, että ilmeisestikään eivät sen lakkaamisperusteet ole joka suhteessa samat kuin virkasuhteen, vaikka yhtymäkohtiakaan ei puutu. Luottamusmiehen kuolema samoinkuin määrääjän umpeenkuluminen luonnollisesti lopettaa tuon suhteen. Rikosoikeudellisessa mielessä luottamus-

²⁴ Valtakunnanoikeudesta ²⁵/₁₁ 1922 ann. L 1 §.

²⁵ YliopistonS 10 ja 22 §. Sitävastoin yliopiston kansleri, jonka vaalin yliopistovirkojen haltijat kyllä toimittavat, mutta jonka nimittää tasavallan presidentti, ei henkilökohtaisesti ole luottamusmiehen asemassa vaan virkamies, mikä ilmenee myös VirkamiesA 2 §:stä, jossa hänelle määrätään annettavaksi nimittämiskirjaksi avoin kirje. — Vastaa- vasti on tuomiokapitulien asessorien toimet katsottava kirkollisiksi luottamustoimiksi, joihin seurakuntain papinviroissa olevat valitsevat luottamusmiehensä, kun sitävastoin piispat ovat kirkollisia virkamiehiä, vaikka heidänkin nimittämiseensä papit vaalitoimituksen muodossa ottavat osaa, tasavallan presidentin kuitenkin toimittaessa nimityksen.

²⁶ KunniahuomioistuinL 6—14 §.

²⁷ Vanhempainneuvostosta ja opettajaneuvostosta ¹⁰/₃ 1924 ann. A 10 §.

mies on RL 2:12 mukaan samassa asemassa kuin virkamieskin. Sitävastoin kurinpidollinen viraltapano ei tulle kysymykseen heihin nähden ja, ainakin kunnallisoikeudessa vakiintuneen käsitystavan mukaan, määräajaksi valitun luottamusmiehen vapauttaminen siitä vastoin hänen tahtoaan ei tuon ajan kuluessa ole mahdollista,²⁸ periaate, jota on myöskin valtion luottamusmiehiin nähden noudatettava. Sitävastoin se erikoisuus, että luottamusmieheltä aina on vaadittava erikoisia kelpoisuusehtoja, säännönmukaisesti sen määrätyn yhteisön jäsenyys, jonka luottamusmiehenä hänen on toimittava, aiheuttaa sen, että luottamustoimisuhte saattaa lakata taikka se saatetaan lakkauttaa siitä syystä, että toimeen valittu on menettänyt tuon erikoisen kelpoisuusehtonsa.²⁹

Ne julkisoikeudellisissa palvelussuhteissa olevat, jotka eivät ole luottamusmiehiä eivätkä toimita tehtäviään lakimääräisen pakollisen palvelusvelvollisuuden nojalla, ovat virkamiehiä sanan laajimmassa merkityksessä: heidän julkinen palvelusvelvollisuutensa perustuu virkasuhteeseen heidän ja valtion taikka muun julkisen yhdyskunnan välillä. Virkasuhde on siis yksityisen henkilön ja valtion taikka muun julkisen yhdyskunnan välinen julkisoikeudellinen oikeussuhde, jonka sisällyksenä on tuon yksityisen henkilön omaan suostumukseen perustuva erikoislaatuinen uskollisuus- ja kuuliaisuusvelvollisuus yhdyskuntaa kohtaan, hänen velvollisuutensa toimittaa yhdyskunnan tehtäviä.³⁰ Tähän määritelmään voidaan vielä lisätä se, että toiminta tapahtuu »jonkun hallituksen alaisena»,³¹ koskapa tasavallan presidenttiä ja valtioneuvoston jäseniä ei ole virkamieheksi katsottava, heidän erikoislaatuinen valtiosäännön perusteisiin kuuluva suhteensa valtioon ei ole virkasuhde.³² Oman suostumuksen vaatiminen taasen ainakin

²⁸ Ståhlberg, Maalaiskuntain hallinto s. 81.

²⁹ Ståhlberg, Maalaiskuntain hallinto s. 81. — KKunnL 11 a ja MKunnL 11 a §:n mukaan luottamustoimisuhte lakkaa, kun luottamusmies menettää vaalikelpoisuutensa.

³⁰ Ståhlberg, s. 49; vrt. Hermanson, s. 51.

³¹ Näin Ståhlberg, s. 49; Hermanson, s. 52.

³² Erich, II s. 120, on erikoisesti vastustanut sanottua lisäystä hallituksen jäsenten asemaan vedoten, mikä huomautus kadottaa kuitenkin merkityksensä, kun hallituksen jäsenet jätetään, kuten on tehtäväkin, varsinaisten virkamiesten ryhmän ulkopuolelle — erikoislaatuiseen, luottamustoimisuhdetta lähentelevään julkisoikeudelliseen asemaan. — Sitävastoin viittaus siihen, että tuomarien ei voi katsoa olevan »hallituksen alaisia», ei ole paikallaan, koska tuolla alaisuudella ei suinkaan voida tarkoittaa sitä, että hallitus olisi joka suhteessa oikeutettu antamaan sitovia määräyksiä — eihän se aina ole muihinkaan virkamiehiin nähden sanotunlaisessa asemassa. »Hallituksen alaisuus» tietää siis vain sitä, että virkamiehet, myöskin tuomarit, kuuluvat siihen valtioelinten koneistoon, järjestelmään, jonka huippuna ja johtajana on »hallitus», so. tasavallan presidentti ja VN.

Suomen oikeuden kannalta on virkasuhteelle ominaista ja erottaa sen sekä niistä pakollisista palvelussuhteista, mitä lain nojalla voi olla olemassa, että myöskin ainakin useimmista luottamustoimisuh-teista.³³

Kuten järempänä tullaan toteamaan, yhdistyvät virkamiehen ja edelläselvitetyn viran käsitteet siten, että virkamiehellä useimmiten on »virka», so. sanotunlainen objektiivinen tehtävien yhteys in abstracto on pysyväisemmällä tai satunnaisemmalla tavalla uskottu virkasuhteessa olevalle virkamiehelle; jo tässä on kuitenkin mainit-tava, että aina ei asianlaita kuitenkaan ole tämä, eikä siis tämä järjes-tely suinkaan kuulu virkasuhteen ja virkamiehen käsitteeseen oleelli-sena osana.³⁴

3. Virkasuhteen eri muotojen ja lähemmän sisällyksen selvittämi-seksi on ensimmäisenä tarkastettava sitä, kuka voi olla ja kuka yksityistapauksissa on virkasuhteen ns. aktiivisena subjektina, sinä julkisena yhteisönä, jonka palveluksessa, virassa, virkamies on. Tämä on sitä tärkeämpää, kun tämän tutkimuksen varsinaisena aiheena on vain *vallion* virkasuhde ja sen lakkaaminen.

Sen kysymyksen selvittämiseksi, onko yksityistapauksessa virka-suhteen subjektina valtio vaiko jokin muu yhdyskunta tai laitos, on ensiksi tarkastettava käsitettä valtion viranomainen: mikä erottaa valtion viranomaisen muiden viranomaisista? Lainsäädäntö erottaa useissa kohdin nämä ryhmät,³⁵ aivan samoin kuin se puhuu valtion viroista ja muiden kuin valtion viroista ja näiden haltijoista. Kun viranomainen on aina jonkin julkisen yhdyskunnan toimielin, sen orgaanitahdon kantaja, ja kun eri yhdyskunnille on annettu tehtä-väksi julkinen hallintotoiminta eri aloilla, on luonnollisimpana jakona mainittava se, että ne elimet, jotka toimittavat valtion välit-tömänä huolena olevia tehtäviä, ovat valtion, muut viranomaiset, jotka taasen hoitavat muille yhdyskunnille uskottuja tehtäviä, ovat

³³ *Erichin*, II s. 120, esittämä väite, että suostumus ei ole virkasuhteelle olennaista, ei ole asiaan vaikuttava, koskapa kuitenkin, kuten *Erichin* II s. 122 myöntää, Suomen oikeuden mukaan virkamiehen suostumus on juuri se ulkonainen tunnusmerkki, joka erottaa virkasuhteen luottamustoimisuh-teesta. Suomen oikeuden virkasuhdekäsitteestä vain on tässä kysymys.

³⁴ Vrt. *Ståhlberg*, s. 49 s.; *Erich*, II s. 120, 122; *Hermanson* s. 53.

³⁵ Vrt. esim. ²⁸/₁₂ 1929 ann. Leimaverolain 2 § ja 6 §:n 1 kohta, jälkimmäinen muut-tamattomassa muodossaan; oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse ³¹/₁ 1930 ann. L 1 ja 3 §. KieliL 1, 7, 15 ja 17 §; VirkamiesL 22 §; Naisen kelpoi-suudesta valtionvirkaan ²³/₄ 1926 ann. L 5 §.

muiden yhdyskuntien viranomaisia, ja näihin viranomaisiin kuuluvat tehtäväryhmät, virat objektiivisessa merkityksessä, vastaavasti valtion taikka muiden virkoja. Huolimatta siitä, että tämä sääntö yleisenä sääntönä pitääkin paikkansa, vaatii kysymys eräissä kohdin lähempää käsittelyä ja tutkintaa.

Ensiksikin on tarkastettava, millä muilla yhdyskunnilla kuin valtiolla voi olla viranomaisia siinä mielessä, että ne on valtion viranomaisten ryhmästä erotettava. — Tällöin on ensiksi riidattomana tosiasiana todettava, että itsehallintoyhdyskunnilla, niin kunnallisilla kuin uskonnollisilla samoin kuin Ahvenanmaan maakunnallakin, voi olla ja onkin omat, valtion viranomaisista erotettavat viranomaisensa, ja että tämä koskee, ei ainoastaan kirkollisia seurakuntia, vaan myöskin uskonnollisia yhdyskuntia, evankelisluterilaista ja kreikkalaiskatolista kirkkoa julkisoikeudellisina itsehallintoyhdyskuntina.³⁶ Mutta näiden lisäksi on lukuisa joukko muita julkisoikeudellisia yhdyskuntia ja julkisia itsenäisiä laitoksia, joilla niinikään on omat, valtion viranomaisista erotettavat viranomaisensa: leski- ja orpokassat, metsänhoitolautakunnat taikka kauppakamariyhdistykset, esimerkkeinä mainittuina.

On kuitenkin olemassa sellaisiakin, edellisiä läheisemmin valtioon liitettyjä laitoksia tai yhteisöjä, jotka kukin muodostavat itsenäisen, oikeussubjektiviteetin omaavan kokonaisuuden, kuten Suomen pankki, postisäästöpankki, Helsingin yliopisto ja suojeluskuntajärjestö alaosastoineen. Mitä ensiksi tulee Suomen pankin viranomaisiin,³⁷ on niitä, samoin kuin muita eduskunnan välittömän valvonnan alaisia viranomaisia, ilmeisestikin pidettävä valtion viranomaisina sanan laajimmassa mielessä, mutta erikoislaatuisen järjestelynsä, eduskunnan johdon vuoksi, erikoiseen ryhmään luettavina. — Helsingin yliopistolla on tosin hallitusmuodossa taattu itsehallinto; eräänä ilmauksena tästä on edellä todettu se, että dekaani ja rehtorin toimet ovat eräänlaatuisia opettajien itsehallinnollisia luottamustoimia. Tästä huolimatta lienee yliopisto nyttemmin siinä mielessä valtion laitos, että sen hallintoviranomaiset ovat katsottavat välittömästi valtion viranomaisiksi.³⁸ — Niinikään suojeluskuntajärjestö on itsenäinen yhteisö, joka liittyy tasavallan puolustusvoimiin.³⁹ Tässä

³⁶ Ståhlberg, s. 261, 268, 280; Sisäasiainhallinto s. 516, 576; Hermanson, Valtiosääntö s. 146, 151.

³⁷ Vrt. Ståhlberg, s. 108.

³⁸ Granfält, JFT 1929 s. 422.

³⁹ SuojeluskuntaL 1 §.

ominaisuudessa sen yliesikunta samoin kuin sen alaiset piiripäälliköt ym. viranomaiset ovat valtion viranomaisia. Sitävastoin ne valitut esikunnat, joita on itsenäisillä suojeluskunnilla ja piireillä, ovat ilmeisesti katsottavat muiksi kuin valtion viranomaisiksi, so. näiden itsenäisten yhteisöjen viranomaisiksi.⁴⁰ — Mitä lopuksi tulee postisäästöpankkiin, on sen hallitus, huolimatta siitä, että tuo laitos on itsenäinen oikeussubjekti aivan samoin kuin Suomen pankki, katsottava valtion viranomaiseksi, jonka tehtävänä on tuon laitoksen hallinto.⁴¹

Erikoisesti kaupunkikuntien viranomaisten joukossa on tähän saakka aina mainittu myöskin raastuvanoikeus, maistraatti ja kaupunginviskaali, joiden tehtävät ovat nyttemmin puhtaasti valtion oikeudenhoitoon ja valtionhallintoon kuuluvia tehtäviä. Alusmainitun yleisen säännön mukaan ne eivät enää olisi kunnan, vaan valtion viranomaisia. Mikään ei nähtävästi estäisikään muuttamasta systemaattista valtion viranomaisen käsitettä niin, että tämä käsitys tulisi voimaan. Toistaiseksi ei muutoksella kuitenkaan ole lainsäädännöllistä perustetta ja vanha käsitys on katsottava lainmukaiseksi.⁴² Selitys tähän poikkeukseen, jonkalaisia saattaa olla muillakin aloilla, on tällöin vain se historiallinen erikoisuus, että kaupunkikunnat ovat erikoisasemassaan saaneet hoitaakseen valtion välittömiä tehtäviä siten, että niiden viranomaiset niitä toimittavat samassa asemassa kuin valtion viranomaiset maalla, ts. voidaan sanoa, että oikeudenhoito ym. näiden viranomaisten tehtävät ovat käytännöllisesti katsoen näiltä osiltaan kaupunkikunnan tehtäviä — samoin kuin alunperin valtion tehtäviin kuuluvat tehtävät ovat Ahvenanmaan maakunnassa maakunnan viranomaisten huolena.

Tälle tutkimukselle tärkeämpi on kysymys siitä, missä tapauksissa sitten on olemassa valtion subjektiivinen virkasuhde, missä tapauksissa taas muun kuin valtion virkasuhde, siis kenen virkamiehiä ovat ne yksityiset henkilöt, jotka edelläsanotuissa viranomaisissa toimivat ja hoitavat viranomaisten toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Kun virkasuhde määritellään siten, kuin se edellä on määritelty, on ilmeisestikin lähimpänä kriteeriona tässä suhteessa se sama, minkä nojalla

⁴⁰ Vrt. SuojeluskuntaA VI luvun otsikko »suojeluskuntajärjestön suhde valtion viranomaisiin». Tämän ei suinkaan tarvitse osoittaa sitä, että suojeluskuntain yliesikunta ei olisi valtion viranomainen.

⁴¹ Postisäästöpankista 18/1 1924 ann. L 16 § ja PostisäästöpankkiA.

⁴² Näin edelleen *Ståhlberg*, s. 261, 268; *Hermanson*, Valtiosääntö s. 146; vrt. *Myrberg*, s. 42 ss.

myöskin viranomaisiin nähden on sama kysymys ratkaistu: valtion virkasuhde on kysymyksessä silloin, kun virkamies hoitaa valtion tehtäviä, kunnan tai muun yhdyskunnan virkasuhde taas silloin, kun virkamiehen tehtäviin kuuluu näiden asioista huolehtiminen.⁴³ Ottaen huomioon sen, että niin lainsäädännössä kuin käytännössäkin meillä ovat viranomaisen ja virkamiehen käsitteet niin läheisesti yhdistetyt toisiinsa,⁴⁴ että joskus niitä on pidetty synonyymeinäkin, on, mikäli muuta ei laista ilmene, katsottava, että meillä valtion viranomaisissa olevat virat ja virkamiehet ovat valtion virkoja ja virkamiehiä, muiden viranomaisissa olevat virkamiehet taas virkasuhteessa asianomaiseen kuntaan tai muuhun yhdyskuntaan.

Seuraavassa on tarkastettava eräitä muita kriteerioita, joita edellään sanotun lisäksi voidaan esittää mahdollisina jakoperusteina kysymykselle:⁴⁵ ensimmäisenä niistä se käsitys, että valtion virkamiehiä olisivat kaikki ne, jotka ovat välittömästi valtion viranomaisen valvonnan alaisina. Ottaen huomioon Suomen oikeuden kannan, mitä tulee esimerkiksi raastuvanoikeuteen ja maistraattiin kunnan viranomaisina ja niiden virkamiehiin kunnan virkamiehinä, samoin kuin senkin, ettei ole olemassa mitään positiivista säännöstä, joka viittaisi siihen, että tämä — sellaisenaan sisällöltään epämääräinen jakoperuste — olisi erokriteeriona, voidaankin se tällä maininnalla sivuuttaa.

Toinen mahdollinen kriteerio tässä suhteessa on se, kuka virkamiehen nimittää, virkasuhteen perustaa: so. valtion virkamiehiä olisivat ne, joiden virkasuhteen valtion viranomainen on nimittämistoimenpiteellään perustanut. Tätä jakoperustetta vastaan on kuitenkin esitettävissä selvät positiiviset lainsäädännökset: VirkamiesL 22 §:stä ilmenee, että voi olla muiden kuin valtion virkoja, jotka valtion viranomainen täyttää tai joiden täyttämisessä valtion viranomainen on osallisena. Sama ajatus sisältyy myöskin LakkautuspalkkaL 9 §:n 1 mom. 3 kohtaan. Vaikka riidatonta on, että useimmissa tapauksissa virkamies, jonka valtion viranomainen on nimittänyt, tulee välittömään virkasuhteeseen valtioon, ei tämä nimittämisoikeus kuitenkaan ole ratkaiseva kriteerio. Ja vaikka käytännöllisesti katsoen poikkeuksettomana sääntönä voidaan pitää, että virkamies, jonka virkasuhteen syntymiseen valtion viranomainen ei mitenkään

⁴³ Vrt. *Andersen*, s. 115; *Jellinek*, s. 347.

⁴⁴ Vrt. HM 46 §: »virkamiesten ja viranomaisen».

⁴⁵ Vrt. seuraavaan nähden esim. *Jellinek*, s. 347; *Brand*, s. 29 ss.; *Andersen*, s. 114 ss.; *Myrberg*, s. 41 ss.

ota osaa, ei ole valtion virkamies, ei tätäkään kriteeriota voitane hyväksyä; edellähän jo todettiin, että on luottamustoimia, joiden täyttämiseen valtion viranomaiset eivät ota osaa; mutta joita silti hyvällä syyllä voidaan pitää valtion, eikä kunnan luottamustoimina. Miksi ei jotain vastaavaa voisi olla voimassa valtion virkoihinkin nähden.

Jällellä on vielä kolmas mahdollisuus: kun virkasuhteen oleellisena sisällöksenä virkamiehen kannalta on se, kuka on velvollinen maksamaan hänelle palkan, on ilmeisesti lähellä ajatus, että valtion virkamiehiä ovat ne, jotka ovat oikeutetut saamaan palkkauksen valtiolta taikka välittömästi valtiolta, kunnan tai muiden yhdyskuntien virkamiehiä taas ne, jolla ei ole valtion palkkaa. PalkkausL 1 §:stä ilmenee ainakin tuon lain tarkoituksena olevan sen, että kaikista valtion vakinaisista viroista maksetaan palkkaa sanotun lain mukaan valtion varoista, mistä siis johtuisi, että jos palkkaus suoritetaan muun kuin valtion varoista, niin ei olisi kysymyksessä valtion virka eikä toimi. Mutta lain tarkoituksena näyttää olleen yhtähyvin myöskin päinvastaisen säännön omaksuminen, so. että ainoastaan valtion virkamiehille voitaisiin sanotun lain mukaista peruspalkkaa maksaa ja vain valtion virkoja siis luetella PalkkausA 3 §:ssä mainituissa palkkausluokissa. Vaikka palkkauksen maksaja säännöllisesti onkin täten erokriteerio ratkaistaessa, kenen virkamiehestä on kysymys, ei niin kuitenkaan aina ole asianlaita, eikä sitä siis voida ehdottomana jakoperusteena pitää. Siitä seuraavassa muutama sana.

Mitä ensiksikin tulee sellaiseen järjestelyyn, että muu kuin valtio olisi velvollinen maksamaan valtion virkamiehelle palkan, ei se suinkaan ole teoreettisesti mahdollon: eihän tarvitse viitata muuhun kuin aikaisempaan jaotuspalkkajärjestelmään taikka kihlakunnan-tuomarien käräjäkappoihin.⁴⁶ Niinikään on mainittava, että lakkautuspalkkaoikeus on oleellisesti palkkaukseen liittyvä täydennys sekä abstraktisena, lakkautuksen varalta olevana, että myöskin konkreettisena, sattuneessa lakkautustapauksessa maksettavana elatusena. Kuten LakkautuspalkkaL 9 §:stä selviää, kuuluu oikeus sanotunlaiseen valtion varoista maksettavaan lakkautuspalkkaan useille muillekin kuin valtion virkamiehille: eräille kaupunkien samoin kuin kirkollisillekin virkamiehille. Kun ainakin joissakin tapauksissa virkasuhteen johdosta elatusvelvollisuus on valtion, vaikka virkasuhde on kunnan, niin, vaikkapa PalkkausL onkin pyrkinyt siihen, että

⁴⁶ Vrt. *Hermanson*, s. 179, 191.

valtion varoista maksettaisiin elatus kaikille valtion virkamiehille, on tämä seikka siis ainoastaan käytännöllinen kriteerio, se ei sitävastoin teoreettisesti määrää virkasuhteen luonnetta kysymyksessä olevassa suhteessa. — Tässä yhteydessä voidaan myöskin todeta, että Suomen pankin ja postisäästöpankin virkamiehet, joiden on katsottava olevan virkasuhteessa valtioon, eivät saa palkkausta PalkkausL nojalla (jälkimmäiset tosin postisäästöpankin varoista PalkkausL:n säännöksiänsä mukaan).

Toiselta puolen johtuu epäilemättä se, että kaupunkien viranomaisina on edelleen jatkuvasti pidetty maistraattia ja raastuvan-oikeutta ja kaupunkien virkamiehinä niiden jäseniä, suurelta osalta juuri siitä, että nämä virkamiehet saavat palkkauksensa kaupungeilta.

Mitä sitten tulee PalkkausL:n täytäntöönpanoon, siihen, ovatko kaikki virkamiehet, jotka saavat PalkkausL:n säättämää peruspalkkaa PalkkausA 3 §:n nojalla, valtion virkamiehiä, on ensiksikin todettava, että jo PalkkausL 18 §:ssä mm. tuomiokapitulien, siis edellä omaksutun käsityksen mukaan kirkollisten viranomaisten, virkamiehet ilmeisesti todetaan palkkauslain alaisiksi. Tämän mukaisesti onkin PalkkausA 3 §:ssä eri palkkausluokissa mainittu, ei ainoastaan tuomiokapitulien sihteerit ja notaarit, vaan myöskin Viipurin ja Tampereen hiippakuntien piispat samoin kuin myöskin kreikkalaiskatolisen kirkkokunnan arkkipiispa ja kirkollishallituksen sihteerit, notaari jne. Mitä tulee evankelisluterilaisten hiippakuntain arkkipiispan ja piispojen asemaan, on kysymys heidän osaltaan järjestetty 27/4 1928 heidän palkkauksestaan ja eläkeoikeudestaan annettulla lailla sellaiseksi, että palkkaus maksetaan valtion varoista. Heitä ei tällöin kuitenkaan ole nimenomaan katsottu valtion virkojen haltijoiksi — eläkeoikeuskin on myönnetty vain »samojen perusteiden mukaan» kuin valtion viran ja toimen haltijoille. Sitävastoin muut mainitut virkamiehet ovat PalkkausL:n sanonnan mukaan valtion virkojen haltijoita. Tätä vastaan on kuitenkin huomautettava LakkautuspalkkaL 9 §:n 1 mom. 4 kohdan sanonnasta: kun LakkautuspalkkaL 1 §:nsä mukaan koskee valtion peruspalkkaisen viran haltijoita, on sanotussa kohdassa erikoisesti lain sovellutusala ulotettu myöskin valtion palkkaamiin kirkollisiin virka- ja palvelusmiehiin, jos niillä on peruspalkka. Juuri nyt kysymyksessä olevat virkamiehet on siis katsottu »kirkollisiksi» virkamiehiksi ja erotettu valtion viran haltijoista.

Ja lopuksi on näihin keskenään ristiriitaisiin säännöksiin verrattava VirkamiesL 1 §:ää, jonka 1 momentissa säädetään, että valtion

virkaan tai toimeen annetaan siinä lähemmin mainitut nimittämiskirjat, mutta 2 momentissa määrätään, että valtakirja on annettava mm. evankelisluterilaisen kirkon virkaan. Virkamieslain mukaan evankelisluterilaisen kirkon virkojen haltijat näyttävät siis olevan valtion virkojen haltijoita. Kun kuitenkin laki 22 §:ssään edellyttää säännöstensä koskevan muidenkin kuin valtion virkoja, jos valtion viranomaisen sellaisen haltijan nimittää, ei 1 §:ää tarvitse lukea niin, että siinä olisi evankelisluterilaisen kirkon virat tehty valtion viroiksi. Voidaan selittää, että 1 §:n 2 momentissa on vain otettu huomioon 22 §:n tekemä lisäys 1 §:n 1 momenttiin: so. lain säännökset koskevat muitakin kuin valtion virkoja. Tämän tulkinnan mukaan olisi ilmeistä, että säännös evankelisluterilaisen kirkon viroista koskisi vain niitä, joiden haltijat valtion viranomaisen on nimittänyt tai joiden haltijain nimittämisessä sellainen on ollut osallisena. Jälempänä on ratkaistava kumpaa tämä tarkoittaa.

Näiden säännösten systemaattiseksi selvittämiseksi on lähdettävä siitä tosiasiasta, että ennen nykyistä yhdenmukaistettua virkamieslainsäädäntöä esim. evankelisluterilaisen kirkon, samoin kuin kaupunkien maistraattien ja raastuvanoikeuksien virat oli riidattomasti katsottu ei valtion, vaan kirkon taikka kaupungin viroiksi, edelliset siitäkin huolimatta, että eräisiin niistä liittyi valtion varoista suoritettava palkkaus.⁴⁷ Kun sitten Lakkautuspalkkalakia säädettäessä oli ratkaistava kysymys, oliko se ulotettava koskemaan muitakin kuin valtion virkamiehiä, on ohjeena ilmeisestikin pidetty käytännöllisyys- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia.⁴⁸ Kun laki ulotettiin koskemaan eräitä kaupunkien virkamiehiä samoin kuin kirkollisiakin virkamiehiä, ei tällä selvästikään tahdottu muuttaa aikaisemmin voimassaollutta periaatetta, että nuo virkamiehet oli katsottava virkasuhteessa kaupunkiin taikka kirkkoon oleviksi. Palkkauslakia säädettäessä taas oli ilmeisesti tarkoituksena yhtenäistää valtion varoista maksettavat palkkaukset yhdenmukaisiksi, ja tällöin säädettiin laki koskemaan muodollisesti valtion virkoja ja toimia ottamatta huomioon, että myöskin eräät muut kuin valtion virat olivat valtion palkattavia. Ei voida katsoa, että PalkkausL:lla nuo virat olisivat muuttuneet valtion viroiksi: PalkkausL:n sanonta on katsottava epätäydelliseksi, siitä kun puuttuu täydentävä säännös siitä, että sen säännökset koskevat eräitä muitakin kuin valtion virkoja ja

⁴⁷ *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 519, 521; *Hermanson*, Religionsväsendet s. 23.

⁴⁸ Vrt. *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1920 s. 10 ss.

toimia, so. niitä kirkollisia ja mahdollisia muita virkoja, joista erikoisten määräysten mukaan on maksettava valtion peruspalkkaa. — Ratkaistaessa vihdoin kysymystä siitä, millaista valtion viran käsittettä on sitten käyttänyt VirkamiesL, näyttää siltä, että se on, erikoisesti rakentuen PalkkausL:n pohjalle,⁴⁹ omaksunut tämän PalkkausL:n laajan katsomustavan, so. että valtion viran tai toimen haltijoita ovat kaikki, jotka saavat valtiolta välittömästi palkkausta. Tällöin on evankelisluterilaista kirkkoa koskeva säännös ymmärrettävissä, kuitenkin ainoastaan niihin virkoihin nähden, joiden palkkaus suoritetaan valtion varoista. Mitä taas tulee seurakuntien pappien virkoihin, on ilmeistä, että ne eivät ole valtion virkoja edes tässä mielessä. Niinikään on katsottava, että VirkamiesL:n alaisiksi tulevat aivan samoin myöskin ne kreikkalaiskatolisen kirkon virat, joista maksetaan peruspalkkaa valtion varoista, eikä ainoastaan 22 §:n nojalla arkkipiispan virka, jonka tasavallan presidentti täyttää.

Raja valtion viran ja muun kuin valtion viran välillä ei siis suinkaan ole selvä. Tämä on sitä valitettavampaa, kun useissa muissakin laeissa rajan vetämisellä on tärkeä käytännöllinen merkityksensä.⁵⁰ Kaikkien tällaisten tapausten käsittelylle ei tässä ole tilaisuutta: yleisenä periaatteena on näitä tulkittaessa oleva se edellä todettu sääntö, että vain valtion tehtäviä hoitavien valtion viranomaisien virat ovat valtion virkoja, eivät sitävastoin muut, nimitykseen, palkkaukseen taikka johonkin muuhun nähden valtion virkojen kanssa samaan asemaan asetetut kuntien tai muiden yhdyskuntien viranomaisissa olevat virat, mikäli ei jossakin tapauksessa vastakohta käy laista ilmi.

Kun seuraavassa on kysymys valtion virkasuhteesta, tarkoitetaan sillä siis ensisijassa juuri sitä, mikä käsitteen alkuperäinen sisälyly on, siis sitä julkisoikeudellista palvelussuhdetta, jossa ovat valtioon varsinaisesti valtion tehtäviä hoitavissa valtion viranomaisissa toimivat virkamiehet, valtion virkamiehet. Tällaisen virkasuhteen lakkaamisesta on seuraavassa kysymys. Täten jäävät esityksen ulkopuolelle ennenkaikkea puhtaasti kunnalliset ja muiden yhteisöjen

⁴⁹ Hallituksen esitys 1924, s. 2.

⁵⁰ Vrt. esim. Valtioneuvoston oikeudesta myöntää helpotuksia ja vapautuksia valtiolle tulevien maksujen ja korvausten suorittamisesta ²¹/₁₂ 1929 ann. L 2 §; valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta ¹⁸/₅ 1927 ann. L 3, 5 ja 11 §; ¹/₆ 1922 ann. kielitaitolain 1 §; naisen kelpoisuudesta valtion virkaan ²⁷/₄ 1926 ann. L 1 §.

virkasuhteet, joilla ei ole mitään valtion virkasuhteeseen viittaavia ominaisuuksia. On kyllä totta, että osa esitystä soveltuu myöskin viimeksimainittuihin, mutta kun kuitenkin käytännöllisesti katsoen tärkein osa siitä, so. tapaukset, joissa virkasuhde lakkaa hallintotoimin vastoin virkamiehen tahtoa; ovat erilaisen säännöstelyn alaisia,⁵¹ ei ole syytä ulottaa esitystä koskemaan kaikkia erilaisia, hyvinkin moninaisesti järjestettyjä virkasuhteita — Muiden kuin valtion virkamiesten joukossa on tosin suuri ryhmä, so. kaikki, jotka valtion viranomaisen on nimittänyt tai joiden nimittämiseen valtion viranomaisen on ottanut osaa, jotka VirkamiesL. 22 §:n mukaan ovat VirkamiesL:n säännösten alaisia ja jotka siis myöskin viimeksimainituissa suhteissa ovat samassa asemassa valtion virkamiesten kanssa. Kun sanotun pykälän tulkinta kuitenkin vaatii erikoistutkimuksen ja koko VirkamiesL:n soveltaminen tuollaisiin ei-valtion virkamiehiin niinkään on erikseen selvitettävä, on aiheen käsittelylle katsottava eduksi, että myöskin tällaisten »puoli-valtion virkamiesten» oikeusaseman esitys annetaan erikseen omassa yhteydessään.

Kuten edellä todettiin, ovat eduskunnan johtamalla hallinnonalalla toimivat viranomaiset yleensä muista valtion viranomaisista erotettavassa asemassa. Samoin ovat myöskin noilla aloilla palvelevat virkamiehet erikoisasemassa: valtion virkamiehillä, valtion viran ja toimen haltijoilla ei säännönmukaisesti tarkoiteta eduskunnan kanslian eikä Suomen pankin vakinaisia virkamiehiä. Edelliseen ryhmään kuuluvat ovat sitäpaitsi kaikki sopimusluontoisten virkojen haltijoita,⁵² joten heidän asemansa on sama kuin muidenkin valtion sopimusluontoisten virkojen haltijoiden asema. Suomen pankin virkamiehet sitävästoin on VirkamiesL 22 §:n 2 mom:ssa asetettu VirkamiesL:n alaisiksi, mikäli ei Suomen pankin ohjesäännössä muuta säädetä. Lukuunottamatta sitä, että Suomen pankin virkamiehet eivät ole valtion yleisen palkkaus-, eläke- ja lakkautuspalkkalainsäädännön alaisia, ei 21/12 1925 annettu ohjesääntö sisällä sellaisia erikoissäännöksiä, jotka poikkeisivat VirkamiesL:n säännöksistä nyt kysymyksessäolevissa osissa. Tämän tutkimuksen puitteissa ei ole mahdollista yksityiskohtaisemmin tarkastaa, missä suhteessa sanotun muun lainsäädännön erilaisuus voi vaikuttaa VirkamiesL:n soveltamiseen Suomen pankin virkamiehiin.

⁵¹ Vrt. *Tarjanne*, Suomen kunnallislehti 1933 s. 159 ss.

⁵² Eduskunnan kanslian menosäännön perusteista ³⁰/₃ 1928 ann. L 2 §.

4. Valtion virkasuhteen perusosa, virkamiehen velvollisuus toimittaa valtion tehtäviä, uskollisuus- ja kuuliaisuusvelvollisuus, ilmenee jo sellaisessa yksinkertaisimmassa virkasuhteessa, jossa virkamiehellä ei ole »virkaa», määrättyjä virkatehtäviä, vaan ainoastaan velvollisuus asianmukaisesta määräyksestä toimittaa tehtäviä. Tällainen alkuperäisin virkasuhde syntyy esim. hovioikeudenauskultantiksi ottamisella.⁵³ Myöskään lakkautuspalkalle tai disponibiliteettiin, ulkoasiainministerin käytettäväksi asetetulla virkamiehellä ei ole määrättyä virkaa, mutta tällaisen virkasuhteen erottaa edellään sanotunlaisesta »perusvirkasuhteesta» se, että sanotun yleisen palvelusvelvollisuuden lisäksi oikeussuhteeseen kuuluu myöskin virkamiehen erikoiset subjektiiviset oikeudet, edellisessä ennenkaikkea oikeus lakkautuspalkkaan. Juuri se seikka, että sanotunlaisessa »perusvirkasuhteessa» on virkasuhde säännöstelty ainoastaan valtion edun kannalta, järjestämättä tai varaamatta virkamiehelle mitään erikoisia virkasuhteeseen perustuvia oikeuksia, erottaakin tämän, tässä suhteessa epätäydellisen virkasuhteen vakinaisesta taikka varsinaisesta virkasuhteesta, sellaisena kuin tämä nykyisen virkamieslain säädännön mukaan on.

Säännöllisten tehtäviensä hoitamista varten on nimittäin valtion ollut järjestettävä virkamiessuhteensa säännöllisesti vakinaiselle kannalle, taattava virkamiehilleen, jotka virkasuhteensa nojalla ovat tulleet velvollisiksi toimimaan valtion puolesta, myöskin vastaavasti turvattu oikeusasema. Tätä on vaatinut toiselta puolen virkakoneiston säännöllinen jatkuva toiminta, toiselta puolen pyrkimys saada valtion palvelukseen todella pystyviä voimia.⁵⁴

Tämänlainen virkasuhteen vakinaistaminen on normaalitapauksissa tapahtunut siten, että sellainen objektiivinen virka, valtion tehtävien yhdistelmä, joka oli tarkoitettu yhden henkilön hoidettavaksi, on muodostettu vakinaiseksi viraksi puhtaasti subjektiivisessa mielessä, so. nuo tehtävät, virka, uskotaan virkamiehelle »hän virkanaan» siten, että hän tulee viran vakinaiseksi haltijaksi. Tällainen viran vakinainen haltija ei suinkaan saa mitään »omistusoikeutta» virkaan, ei myöskään mitään subjektiivista oikeutta niiden tehtävien toimittamiseen, mitkä virkaan kuuluvat, vaan on virkasuhteen vakinaisuus aikaansaatu asettamalla hänet viran, määrättyjen tehtävien yhteyden, haltijaksi, toiselta puolen jotta kävisi ilmi, minkälaisia ja

⁵³ Ståhlberg, s. 50; Erich, II s. 122; Hermanson, s. 53, 129.

⁵⁴ Vrt. Erich, II s. 142.

mitä valtion tehtäviä hän virkasuhteensa nojalla on velvollinen ja toimivaltainen hoitamaan, toisaalta jotta olisi olemassa sellainen määrätty instituutti, johon vakinaisen virkamiehen oikeudet samoin kuin velvollisuudetkin keskittyvät. Esimerkkinä tällaisesta tavallisimmasta virkasuhteen vakinaistamisesta mainittakoon nimismiehen virat: sen ja sen piirin nimismiehen tehtävät, virka objektiivisessa merkityksessä, on määrätty myöskin viraksi subjektiivisessa mielessä, so. N.N. nimitettynä tuon piirin nimismiehen viran (toimen) haltijaksi saavuttaa vakinaisen virka-asemansa.

Mutta ei aina eikä myöskään käsitteellisesti sanotunlaisen objektiivisen viran, tehtävien yhdistelmän, suinkaan tarvitse olla sama kuin subjektiivinen virka, joka vakinaistaa tai jonka avulla vakinaistetaan virkamiehen oikeusasema. On tosin myönnettävä, että sellainen virkasuhde, joka ei mitenkään määrittäisi, minkälaisiin taikka minkäläatuisiin tehtäviin se virkamiehen velvoittaa, ei ole Suomen oikeuden mukaan mahdollinen: jo ne harjoittelijain, auskultanttien, virkasuhteet, joista edellä oli puhe, ovat aina rajoitetut määrätylle hallinnon alalle ja jollakin tavoin rajoitettuihin tehtävryhmiin. Tämä koskee luonnollisesti myöskin varsinaista vakinaista virkasuhdetta. Mutta vakinaisen viran, johon virkamies nimitetään, ei silti ole aina oltava — kuten nimismiehen viran — objektiivinen virka, so. edeltäkäsin määrätty piiri valtion tehtäviä⁵⁵ taikka eräitten julkisten tehtävien yhdistelmä.⁵⁶ Stricte asiaa tarkastaen voivat ehkä vain yksinäisviranomaisina toimivien virkamiesten virat olla vakinaistettuja tällä tavoin. Jo esim. kollegisen viraston jäsenen subjektiivinen virka voi usein olla niin epämääräinen, ettei se suinkaan muodosta edeltäkäsin määrättyä tehtävain yhdistelmää, objektiivista virkaa, ja erällä hallinnon aloilla, kuten ennenkaikkeaa puolustuslaitoksessa, tämä ero on aivan selvä. Suurin osa puolustuslaitoksen vakinaisista viroista, esim. upseerinvirat sekä aliupseerien ja erikoismestarien toimet, eivät mitenkään ole määrättyjä tehtävien yhdistelmiä, vaan niistä voi ainoastaan sangen suurin piirtein päätellä, minkäläatuisiin, mutta ei suinkaan mihin määrättyihin toimiin viran haltija on velvollinen. Esimerkiksi everstiluutnantin vakinaiseen virkaan nimitetty upseeri ei suinkaan ole minkään määrätyn tehtävryhmän hoitaja; tällainen hänen hoidettavakseen tarkoitettu tehtävä-

⁵⁵ Kuten *Ståhlberg*, s. 49; *Hermanson*, s. 50.

⁵⁶ Kuten *Erich*, II s. 119.

ryhmä, objektiivinen »palvelustoimi»⁵⁷ määräytyy vasta, kun hänet PuolustuslaitosA 22 §:n säättämässä järjestyksessä määrätään sen ja sen rykmentin komentajaksi taikka yleisesikunnan sen ja sen toimiston päälliköksi jne. Se seikka, miten yksityistapauksissa virkasuhde täten on järjestetty, vaikuttaa huomattavasti esim. sen kysymyksen ratkaisuun, milloin on kysymyksessä varsinainen siirto virasta toiseen, milloin taas palvelustehtävien vaihtaminen viran pysyessä entisellään.⁵⁸

Kaiken kaikkiaan on todettava, että se vakinainen virka, jonka haltijaksi määräämällä virkamiehen virkasuhde vakinaistetaan, ei siis käsitteellisesti ole sama kuin tarkoin määrätty objektiivinen tehtävien yhdistelmä, vaan että järjestelystä yksityistapauksessa riippuu, kuinka yksityiskohtaisesti virkaan kuuluvat tehtävät on määrätty.⁵⁹ Siinäkin tapauksessa, että on kysymyksessä yksinäisviranomaisena toimiva virkamies, jonka virkaan kuuluvat tehtävät on täydelleen määritetty, on kuitenkin mahdollista käsitteellisesti erottaa tuo objektiivinen tehtävien yhdistelmä ja toisaalta se subjektiivinen virka, johon virkamiehen oikeus vakinaisen viran haltijana keskittyy. Kun seuraavassa esityksessä on virkasuhdetta tarkastettava ensi sijassa juuri virkamiehen kannalta, on virka-käsitteelle, mikäli muuta ei erikoisesti mainita, annettava tämä subjektiivinen sisällyksensä: virka on se tehtäviensä puolesta enemmän tai vähemmän tarkasti yksilöllisesti määrätty instituutti, jonka vakinaisena haltijana virkamies saavuttaa vakinaisen virkasuhteen suoman oikeusaseman suhteessaan valtioon.

⁵⁷ Tätä sanaa käytti puolustuslaitoksen kokoonpanosta sekä viroista ja toimista 4/5 1928 ann. A 26 §. Sitä vastaa kuitenkin nykyisessä PuolustuslaitosA:ssa sanonta »tehtävät».

⁵⁸ Vrt. järempänä s. 217.

⁵⁹ Saksan oikeus tekee niinkään eron virkasuhteen perustamisen ja virkaan määräämisen välillä vrt. *Jellinek*, s. 351 ss.; *Mayer*, II s. 152.

Hermansonin esityksen, s. 131, mukaan tämä järjestely ei meillä olisi mahdollinen. Kuitenkin esim. PuolustuslaitosA 22 § selvästi sisältää tuollaisen järjestelyn; samoin myös MerivartioA 21 §.

Ståhlberg, s. 155, katsoessaan, että tällainen järjestely on poikkeus, joka vain jossakin tapauksessa on mahdollinen, mainitsee tällaisina poikkeuksina järjestelyt, jotka sallivat siirron toiseen virkaan. Nämä varsinaiset siirtotapaukset eivät kuitenkaan oikeastaan kuulu tähän, niissä kun poikkeuksellisesti siirto on mahdollinen toiseen virkaan. — Se *Ståhlbergin* mainitsema poikkeus, että valtionrautateiden palkkiovirkamiehet, siis ylimääräiset virkamiehet, ovat velvollisia palvelemaan missä paikassa tahansa, ei myöskään koske nyt kysymyksessä olevaa tapausta, koska näillä ei ole vakinaista virkaa, vaan ainoastaan väliaikainen virkasuhde.

Vakinäinen virkasuhde edellyttää siis ensiksikin sellaista subjektiivista virkaa, joka valtion hallintokoneistoon on vakinaiseksi viraksi järjestetty, ja toiseksi sitä, että yksityinen henkilö, virkamies, on tämän vakinaisen viran haltijaksi vakinaisesti asetettu.

Tämän tutkimuksen puitteisiin ei kuulu selvittää kysymystä siitä, miten, missä järjestyksessä ja millä edellytyksin vakinainen valtion virka edelläsanoitussa merkityksessä voidaan perustaa; viitattakoon ainoastaan siihen, että säännöllisesti tämä voi tapahtua asetuksella, mutta että HM 65 §:n säännökset siitä, että virastojen menosääntöjen perusteista on säädettävä lailla ja että uusia virkoja voidaan perustaa vain vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa, rajoittavat tätä valtaa: uudenlaisen vakinaisen viran perustamisen katsotaan valtiosääntöoikeudessamme edellyttävän eduskunnan myötävaikutuksella säädettyä lakia ja muunkin uuden viran perustamisen eduskunnan myötävaikutusta budjetti-päätöksen muodossa.⁶⁰

Vakinaisuus edellyttää pysyväisyyttä, sitä että virka on lailla tai asetuksella säädetty ja tarkoitettu olemaan epämääräiseen tulevaisuuteen valtion säännöllisten tehtävien hoitamista varten olemassa. Toiselta puolen edelläsanoituihin HM:n säännöksiin, joissa on varattu eduskunnalle tulo- ja menoarviosta päättävänä valtioelimenä tärkeä osuus virkojen perustamisessa, ilmenee, että vakinaisen virkasuhteen yhtenä oleellisenä osana on juuri edellä todettu virkamiehen valtioon kohdistuva oikeus saada toimeentulonsa turvatuksi; juuri tämän vuoksi uuden viran perustamisesta koituu valtiolle menoja, joiden päättämisessä eduskunnan on oltava mukana. Tästä onkin johtunut, että nykyisessä yhtenäistetyssä virkamieslainsäädännössä sen palkkauksen laatu, mikä virasta on suoritettava, on tärkeä kriteerio ratkaistaessa kysymystä sen vakinaisuudesta. PalkkausL:sta ilmenee, että varsinaisena palkkauksena voidaan peruspalkkaa ja siihen liittyviä ikä- ja perhelisiä maksaa ainoastaan vakinaisista, pysyväisistä viroista. Viran peruspalkkaisuuteen liittyvät myöskin eläkeoikeus, lakkautuspalkkaoikeus ja pääasiassa oikeus pysyä virassa, jotka kaikki yhdessä juuri tekevät viran ja sen haltijan virkasuhteen vakinaiseksi edelläsanoitussa mielessä.

On niinollen sangen lähellä loppupäätelmä, että sääntö: valtion peruspalkkainen virka on vakinainen, voitaisiin lukea myöskin päinvastoin: jokainen valtion vakinainen virka on oleva peruspalkkainen

⁶⁰ Vrt. edelleen Ahla, s. 19 ss.; Ståhlberg, s. 54; Erich, II s. 266 s.; Lainvalmistelukunta, HM 65 §.

so. *vain* peruspalkkaiset virat ovat vakinaisia. Yhtenä selvänä poikkeuksena tästä jälkimmäisestä ovat kyllä jo ennenmainitut sopimusluontoiset taikka sopimuspalkkaiset virat, joista ei makseta peruspalkkaa, mutta jotka siitä huolimatta on katsottava vakinaisiksi, vaikkakin erikoiseen ryhmään kuuluviksi, joiden tutkiminen on tässäkin esityksessä erotettava eri liitteeseen. Suomen virkamieslainsäädäntö ei muutenkaan ole käytännössä omaksunut edelläsanottua yleistä ja teoreettisesti puollettavissa olevaa sääntöä: sen mukaan ovat pysyväisiä, so. vakinaisia virkoja myöskin ns. sivutoimet, jotka eivät ole peruspalkkaisia, mikä ilmenee seuraavasta.

PalkkausL 1 §:n mukaan laki koskee »valtion viroista ja pysyväisistä toimista» suoritettavaa palkkausta, joten sen ulkopuolelle jäävät selvästikin kaikki ylimääräisluontoiset virat ja toimet. Sen 2 §:ssä määrätäänkin sitten varsinainen palkkaus sellaisista valtion viroista ja toimista, joita ei ole sivutoimiksi katsottava, kun taas 13 § säättää, että sivutoimeksi katsottavan toimen hoitamisesta maksetaan palkkiota sen mukaan, kuin vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa määrätään. Ilmeistä on, että sivutoimikin voi olla pysyväinen virka tai toimi, vaikka sitä ei palkkauksen suhteen ole tahdottu järjestää samalle vakinaiselle kannalle kuin päävirat, vaan palkkion suuruus on jätetty vuosittain erikseen määrättäväksi. Kun EläkeL ja LakkautuspalkkaL säättävät eläke- ja lakkautuspalkkaoikeuden vain peruspalkkaisille virkamiehille, eivät sivutoimet näissä suhteissa ole saaneet sellaista vakinaisuutta, mikä on muille vakinaisille viroille ominaista. Sen johdosta että VirkamiesL kuitenkin, samoin kuin juurimainitutkin,⁶¹ on rakentunut juuri sille virkamiesorganisaatiolle, jonka PalkkausL oli perustanut, ei voitane kiistää sitä, että VirkamiesL puhuessaan viroista ja pysyväisistä toimista tarkoittaa myöskin pysyväisiä, mutta ei peruspalkkaisia sivutoimia, jotka siis niissä suhteissa, mitkä VirkamiesL on järjestänyt, ovat tulleet vakinaisten päävirkojen kanssa samaan asemaan ja otetut huomioon VirkamiesA:n 3 §:ssä.

Pääviran ja sivuviran ero Suomen nykyisen lainsäädännön mukaan on se, että edellisen haltija asettaa koko työvoimansa valtion käytettäväksi, ja tämän vuoksi hänelle on taattu peruspalkkaus, joka meillä on aina katsottu elatuksenluontoiseksi korvaukseksi työstä ja joka elatuksenluontoisuus jatkuu edelleen lakkautuspalkka- ja eläke-

⁶¹ EläkeL:iin nähden vrt. Hallituksen esitys N:o 38 1914 valtiop. s. 2; *Perustuslakivaliokunta* 1926, s. 2; *Erich*, II s. 149.

oikeuden muodoissa. Sivutoimen hoitaja ei ole tarkoitettu ammatiltaan virkamieheksi, hänellä on muu pääelämäntehtävä — joka luonnollisesti voi olla toinen valtion päävirka — ja tämän vuoksi hän ei tarvitse elatuksenluontoisia etuja, vaan ainoastaan kohtuullisen korvauksen niistä tehtävistä, mitkä hän valtion hyväksi on suorittanut; tuon korvauksen, palkkion, perustekin saattaa käytännössä olla monenlainen. Kuten järempänä tullaan huomaamaan, liittyvät peruspalkkaus-, eläke- ja lakkautuspalkka-oikeus oleellisesti virkamiehen oikeuteen pysyä virassaan: vasta niiden nojassa virassapysymisoikeudella on sen nykyinen sisällyksensä. Kun sivutoimen haltijalla ei ole noita elatusoikeuksia, on myöskin selvää, että hänen virassapysymisoikeutensakin on oleellisesti muiden vakinaisten virkamiesten asemasta poikkeava. Tämän vuoksi näyttää edullisimmalta alistaa sivutoimen sisältämän virkasuhteen lakkaamistapaukset muita vakinaisia virkasuhteita koskevasta esityksestä erilliseksi osaksi tutkimuksen loppuun. Tällöin on myöskin tilaisuus määritellä pysyvän sivutoimen käsite.

Valtion vakinainen virka ja virkasuhde tarkoittaa siis seuraavassa esityksessä valtion peruspalkkaisia virkoja ja toimia. Ne valtion virat, joita ei ole peruspalkkaisiksi järjestetty (ja jotka eivät ole pysyväisiä sivutoimia), ovat niinollen ylimääräisluontoisia, niiden haltijat eivät tule vakinaiseen virkasuhteeseen valtioon, eivät saavuta vakinaisen virkamiehen turvattua asemaa eikä siihen liittyviä muita oikeuksia. Sanotunlaiset ylimääräisten virkamiesten virkasuhteet ovat kyllä monissa kohdin samassa asemassa kuin vakinaistenkin virkamiesten, mutta kun heillä ei ole lain turvaamaa oikeutta pysyä virassa, on juuri virkasuhteen lakkaamiseen nähden oleellinen ero heidän ja vakinaisten virkamiesten välillä: kun ylimääräinen virkamies voidaan aina hallintotoimin poistaa virasta, on sellaisenkin virkasuhteen lakkaamistapaukset jätettävä eri liitteeseen.

5. Nykyinen virkamieslainsäädäntö on yhtenäistänyt valtion vakinaisen virkasuhteen. Ennenkaikkei tämä ilmenee siinä, että aikaisempi jako virka- ja palvelusmiehiin on poistettu: virkamiesoikeudessa ei periaatteessa tehdä eroa siinä, minkälaisia tehtäviä virkamiehellä on hoidettavanaan. Valtion vakinainen virkasuhde ei edellytä, että virkamiehellä olisi julkista valtaa käytettävänä, vaan riippuu siis hallinto-organisaatiosta yksityistapauksissa, minkälaisia tehtäviä yhdistetään subjektiiviseksi vakinaiseksi viraksi.

Kun vakinaisen virkasuhteen sisällys edelleen suurimmalta osalta

on samanlainen, on sitä valitettavampaa, että virkamieslainsäädäntö on jättänyt ottamatta käytäntöön tämän yhtenäisyyden vaatimia käsitteitä ja nimityksiä: vakinaista virkaa edelläsanotussa mielessä vastaa lainsäädännössä käsite »virka ja toimi» tai »virka ja pysyväinen toimi». Tästä johtuen ei myöskään virkamieslainsäädännössä ole yhtenäistä nimitystä niille henkilöille, jotka ovat vakinaisessa virkasuhteessa valtioon, vaan käytetään heistä sanontaa »viran ja toimen haltijat».⁶² Erotusta virkojen ja tointen välillä tarvitaan ainoastaan VirkamiesL:ssa, viran ja toimen haltijoilla kun on erilainen oikeus pysyä virassaan. Mutta kuten tullaan huomaamaan, ei sanottu jako yksin riitä, vaan on virkojenkin ryhmä sanotussa suhteessa edelleen jaettava osiin ja alaosiin. Tämän vuoksi ja kun vakinainen virkasuhde on suurimmalta osalta yhtenäinen ja sitä koskevien käsitteiden on jo käytännöllisyysyistä oltava lyhyitä, ei seuraavassa voidakaan näitä lain käyttämiä sanontoja käyttää muulloin, kuin milloin niillä todella on oma merkityksensä.

Jo HM:ssa ja RL:ssa ovat käsitteet virka ja virkamies tarkoittaneet yleisesti julkista virkasuhdetta ja sen toista subjektia. Kiistämättä sitä, että varsinkin RL:ssa käsitteet ovat paljon laajemmassa merkityksessä käytetyt, on katsottava käytännöllisimmäksi käyttää seuraavassa esityksessä yleensä sanontaa *virka* tarkoittamassa valtion vakinaista virkaa tai pysyväistä tointa, ja sanaa *virkamies* tarkoittamaan sitä henkilöä, joka tällaisen viran (viran tai pysyväisen toimen) vakinaiseksi haltijaksi asetettuna on vakinaisen virkasuhteen subjektina.⁶³ Vain milloin on tehtävä ero erilaisten virkasuhteiden välillä, käytetään erikoisnimityksiä, joista vielä järempänä tulee tarkemmin puhe.

B. VALTION VAKINAISEN VIRKASUHTEEN SYNTYMINEN.

1. HM 84, 87, 88, 89 ja 90 §:stä samoin kuin VirkamiesL 1 §:stä ilmenee, että valtion vakinaisen virkasuhteen aikaansaa nimittäminen

⁶² Virkamieslain käyttämä käsite »virka ja toimi» on sangen epäkäytännöllinen ja johtaa muun muassa sellaiseen epäjohdonmukaisuudelta tuntuvaan säännökseen kuin VirkamiesL 1 §:ään, jonka 2 momentissa säädetään, että valtakirja annetaan »virkaan tai toimeen» ja toimikirja taasen »virkoihin tai toimiin», kun taas 4 momentissa ilmoitetaan, että vain edellisiä kutsutaan viran haltijoiksi ja jälkimmäisiä toimen haltijoiksi.

⁶³ Vrt. myös Ståhlberg, s. 49, 137. Toisin sitävästoin Charpentier, s. 363, joka on käyttänyt sanaa tjänsteman osoittamaan käsitettä innehavare av tjänst. Tämä on selvästikin

ja että nimitttäminen on asianomaisen viranomaisen hallintotoimi, jolla yksityinen henkilö, joko ennestään virkamies tai ei, asetetaan vakinaisen viran haltijaksi. Nimittämiseksi on oleellista se, että henkilö asetetaan vakinaisen viran vakinaiseksi haltijaksi. Vakinaiseen virkaan kuuluvia tehtäviä voi myöskin hoitaa sellainen henkilö, joka ei ole sen vakinainen haltija, väliaikainen tai viransijainen, joka määrätään virkaa hoitamaan. Tällaisen henkilön virkasuhde valtioon on kuitenkin pääasiassa samanlainen kuin ylimääräisen virkamiehen, hänellä ei ole lain turvaamaa oikeutta virassa pysymiseen. Kun näinollen, kuten järempänä käy ilmi, tämän tutkimuksen pääasiallisena esineenä on vain vakinaisen virkasuhteen lakkaaminen ja tällaisen väliaikaisen virkasuhteen lakkaamista kosketellaan vain eri liitteessä, ei tässä myöskään ole syytä lähemmin tarkastella oikeussääntöjä, jotka järjestävät tällaisen väliaikaiseksi tarkoitetun virkasuhteen syntymisen.

Vaikka, kuten edellä on todettu, virkasuhteelle on ominaista se, että se voi syntyä vain virkamiehen suostumuksella, on nykyinen tieteisoppi — ainakin Suomessa — yksimielisesti sillä kannalla, ettei virkasuhde synny virkamiehen ja valtion välisellä sopimuksella.⁶⁴ Tässä yhteydessä ei ole tarvis käydä tämän mielipiteen tueksi esittämään perusteluja. Todettakoon vain, että koko nykyinen hallintojärjestelmä samoin kuin virkamieslainsäädäntö ilmeisesti tukee tätä teoriaa. Valtion hallintokoneisto on vakinaistettu, kuten edellä on todettu, ei ainoastaan määrittelemällä etukäteen ne vakinaiset virat (subjektiivisessa mielessä), joiden haltijat voidaan asettaa vakinaiseen virkasuhteeseen, vaan myöskin säännöstelemällä tarkkaan se oikeusasema, minkä nämä vakinaiset virkamiehet virkasuhteensa nojalla saavat. Tämä virkasuhdetta koskeva säännöstö on ilmeisestikin tarkoitettu sitovaksi ei ainoastaan virkamiehelle, virkamieheksi nimitettävälle, niin ettei hän nimitettäessä tehdyllä sopi-

»tuhlausta»: yhden ja saman käsitteen selvittämistä varten osoitetaan paitsi lain määräämää myöskin toinen nimitys, mutta yhteiselle yleiskäsitteelle ei tällöin jää mitään käyttökelpoista nimitystä.

⁶⁴ *Ståhlberg*, s. 154; *Hermanson*, s. 130; *Erich*, II s. 137 s.; vrt. *Andersen* s. 127 ss.; *Brand*, s. 63 s. ja siinä mainitut; *Myrberg*, s. 24 ss. Samanlainen on myöskin kunnallisen virkamiehen virkasuhde. Kun kansakoulun johtokunta oli vakinaista opettajanvirkaa aukijulistaessaan ilmoittanut sen palkkauksen suuremmaksi, kuin miksi kunnanvaltuusto sen oli päättänyt, niin opettaja, joka tuohon ilmoitukseen luottaen oli virkaa hakenut ja tullut siihen nimitetyksi, ei ollut oikeutettu kunnalta vaatimaan suurempaa palkkaa, kuin miksi kunnanvaltuusto oli vakinaisen palkan ennen vaalia määrännyt: KHO 7/4 1933 Lm 1933 s. 152 s.

muksella voi sen säännöksiä syrjäyttäen saada virkasuhteeseen muuta sisältöä kuin lainmääräämän, vaan myöskin ja ennenkaikkea nimittävälle viranomaiselle niin, ettei tämä, yhtävähän virkamiehen suostumuksella kuin ilmankaan sitä, voi nimittäessään perustaa vakinaista virkasuhdetta muunlaiseksi ja toiseksi, kuin miksi se lainsäädännössä on määrätty.⁶⁵

Vaikka virkamies antaessaan suostumuksensa nimittämiseen tekeekin sen niinmuodoin siinä selvässä mielessä ja uskossa, että hän nimitettäessä saavuttaa sen oikeusaseman, palkkaus-, virassapysymism. oikeudet, jotka lainsäädäntö virkamiehille yleensä takaa, ei virkasuhde siis synny tästä virkamiehen ja sitä vastaavasta valtion tahdonilmauksesta, näiden välisestä sopimuksesta. Virkamiehen oikeus palkkaukseensa taikka virassapysymiseen ei siis perustu sopimusteitse syntyneeseen valtion velvoitukseen, vaan on ilmaus objektiivisen oikeuden järjestämisestä, nimittämisellä perustetun virkasuhteen asiallisesta sisällyksestä. Tämä ilmenee sitäkin selvemmin, kun otetaan huomioon, että eräissä poikkeustapauksissa, ns. sopimusluontoisissa viroissa, virkasuhteen sisällyksenä oleva palkkaus-samoin kuin virassapysymisoikeus perustuu virkamiehen ja valtion väliseen sopimukseen. PalkkausL 2 §:n 2 momentissa säädetään, että eräistä viroista tai toimista suoritetaan palkkausta viran haltijan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella, ja VirkamiesL 25 §:n mukaan voidaan virkamies — poikkeuksellisesti — *asettaa sopimuksen perusteella*, jolloin sopimuksessa samalla voidaan määrätä (so. kai: on määrättävä) virkamiehen virassapysymisoikeus.

Tällaisessa sopimusluontoisessakin virassa oleva virkamies on julkinen virkamies: hänen palvelusvelvollisuutensa on julkisoikeudelliseen virkasuhteeseen sisältyvä velvollisuus. Huolimatta siitä, että viimeksisanottu lainpaikka saattaisi viitata muuhun käsitykseen, on ilmeisesti, kuten käytäntökin osoittaa, myöskin sopimusluontoisen virkamiehen virkasuhteen perusteeksi katsottava julkisen viranomaisen nimitystoimi, joka tavallisuuden mukaan edellyttää asianomaisen suostumuksen. Tätä HM:oon sisältyväksi katsottavaa periaatetta ei ole millään perustus- yhtävähän kuin muullakaan lailla kumottu. Tavallisuudesta poiketen ei tämä hallintotoimi kuitenkaan perusta muuta kuin varsinaisen palvelusvelvollisuuden, ei sitä vastoin sitä vakinaisen virkamiehen oikeusasemaa, minkä muuhun vakinaiseen virkaan nimittäminen tuottaa, koskapa p.o. virka ei ole yleisen virka-

⁶⁵ Andersen, s. 128 ss.; vrt. edell. aliv.

mieslainsäädännön alainen. Tämä osa virkasuhteesta syntyy vasta erikoisella sopimuksella ja perustuu siis siihen. Aivan samoin kuin aikaisempi hovioikeudenauskultantin yleinen virkasuhde, siihen perustuva yleinen palvelusvelvollisuus, voidaan täsmällistyttää ja täydentää määrättyyn virkaan nimittämisellä, aivan samoin tässä poikkeustapauksessa määrättyyn virkaan täsmällistytetty, mutta vain palvelusvelvollisuuden sisältävä virkasuhde voidaan sitten täydentää sopimuksella, so. tällä määrätä vakinaiseen virkasuhteeseen oleellisesti kuuluvat osat, jotka määräävät virkamiehen oikeudet siinä, jolloin samalla säännöllisesti lisättäneen myöskin rajoitukset hänen oikeuteensa pyytää ja saada ero virastaan määrätyn ajan kuluessa.⁶⁶ Tämän sopimuksen oikeudellisesta luonteesta on jälempänä puhuttava. Nyt vain todettakoon, ettei edes näissä sopimusluontoisissa viroissa itse virkasuhteen perusosa synny sopimuksella, vaan aivan samanlaatuisella nimittämisellä kuin säännöllisissäkin tapauksissa.⁶⁷ — Niinikään on huomattava, että myöskin ei-vakinaisen virkasuhteen perustaa viranomaisen hallintotoimi, määräys tms., joka vastaavasti edellyttää asianomaisen virkamiehen suostumusta.

Kun vakinaisen virkasuhteen syntymisen, laillisen nimittämisen edellytyksenä kuitenkin on virkamiehen antama suostumus, ei tietoisoppi ole voinut olla huomaamatta nimittämisessä erikoislaatuista hallintotoimintaa, hallintotoimintaa, joka edellyttää yksityisen suostumuksen, »Verwaltungsakt auf Unterwerfung».⁶⁸ Tällaisenakin nimittämisellä on kuitenkin se hallintotoiminten yleinen ominaisuus, että niillä on *presumptio pätevyyydestä* puolellaan, so. jos suostumus, nimittämisen laillisuuden edellytys, on puuttunutkin, niin nimittäminen ei ole *ipso iure* mitätön, vaan virkasuhde on katsottava olevan olemassa, ellei nimittämistointa tavalla tai toisella viranomaisen toimenpiteellä poisteta. *Jellinek*'in esittämän teorian mukaan olisi erotettava edellisistäkin vielä kaksipuoliset hallintotoimet, jotka kuitenkin eivät olisi sopimuksia: niissä on hallintotoimessa kaksi osaa, yksityisen yksityisoikeuden periaatteiden mukaisesti antama tahdonilmaus ja valtion viranomaisen julkisoikeudellinen tahdonilmaus. Myöskin tällaisella kaksipuolisella hallintotoimella,

⁶⁶ Voitaisiin ajatella, että tuo sopimus olisi tehtävä ennen virkaan nimittämistä, mutta mikään ei estä tekemästä sitä jälkeenkänpäin. Asiallisesti on luonnollisesti asia ollut sovittava aikaisemmin.

⁶⁷ Vrt. *Wartiovaara*, s. 92; *Brand*, s. 64; *Erich*, II s. 285.

⁶⁸ *Mayer*, I s. 98; II s. 148; *Fleiner* s. 192; *Andersen*, s. 127 ss.

jollainen juuri olisi virkaan nimittäminen, on, kuten hallintotoimilla yleensä, etukäteen se ominaisuus, että niitä pidetään oikeina ja pätevinä, mutta ne eroavat yksipuolisista hallintotoimista siinä, että ne kuitenkin, jos sanottu yksityisen tahdonilmaus puuttuu tai on mitätön, jäävät pätemättömiksi.⁶⁹ Tämän kysymyksen ratkaisulla on luonnollisesti merkityksensä tarkastettaessa kysymystä, miten on suhtauduttava nimittämiseen, joka on tapahtunut nimitettävän suostumuksetta. On katsottava ilmeiseksi, että suostumus on voitu antaa konkludenttisesti, samoin kuin myöskin, että jos nimitettävä nimityksen jälkeen osoittaa siihen tyytyvänsä, ei nimityksen lainmukaisuutta tässä suhteessa voida panna epäilyksen alaiseksi. Myöskin käytännössä nimitetty ilmeisesti voisi välittömästi saada eron »virastaan», joten vaikeuksia ei syntyisi. Ainoastaan siinä tapauksessa, että nimittäminen olisi asiallisesti siirto, so. nimitetyllä oli virka jo ennestään, on tällaiseen nimitykseen voinut liittyä myös samalla entisen viran menettäminen. Tällöin ei eron myöntäminen sellaisenaan voisi palauttaa aikaisempaa tilaa, vaan olisi, jollei nimitystä voisi katsoa ipso iure mitättömäksi, vaadittava nimityspäätöksen purkaminen ja saman tilan palauttaminen, joka oli ollut ennen sitä.

Kysymys siitä, voidaanko nimittämistä pitää yksipuolisena hallintotoimena, joka edellyttää nimitettävän suostumuksen, vaiko kaksipuolisena hallintotoimena, liittyy niinollen läheisesti oppiin hallintotoimen pätemättömyydestä yleensä, joko sen mitättömyydestä tai moitteenalaisuudesta. Tälle tutkimukselle riittää sen alussa sanotun toteaminen, että nimittäminen ei missään tapauksessa ole sopimus valtion ja virkamiehen välillä.

2. Nimitettävän henkilön suostumuksen lisäksi edellyttää valtion vakinaisen virkasuhteen syntyminen useita muitakin seikkoja, jotka voidaan ryhmittää esimerkiksi seuraavasti:

1) Valtion hallintokoneistossa täytyy olla olemassa sellainen vakinaisen virka, subjektiivisessa mielessä, johon nimitys tapahtuu, jonka haltijaksi virkamies nimitetään. Edellä on todettu, että virat on vakinaistettu juuri siinä mielessä, että niihin nimittämällä vakinaisen virkasuhde voitaisiin perustaa. Niinikään on viitattu HM 65 §:n tätä koskeviin säännöksiin.⁷⁰

⁶⁹ Jellinek, s. 240 s.

⁷⁰ Vrt. edellä s. 21.

2) Asianomainen viranomainen, jolla HM 87 ja 88 §:n taikka muiden säännösten nojalla on nimittämisvalta, toimittaa nimittämisen. Mainituista nimittämisvaltaa koskevista säännöksistä, niihin kun suurelta osalta perustuu myöskin viranomaisten toimivalta virkasuhteen lakkaamistapauksissa, tulee jälempänä vielä puhe.

3) Nimitettävällä virkamiehellä on oleva lain määräämä kelpoisuus. Myöhemmin virkasuhteen aikana voi tällaisen kelpoisuuden menetys aiheuttaa virkasuhteen lakkaamisen, kuten tullaan huomamaan.

4) Nimittäminen on toimitettava lain määräämää menettelyä noudattaen. Eri virkoihin nähden voi tämä menettely olla erilainen, siihen voi kuulua eri osia, aukijulistaminen, hakeminen, virkaehdotus, esitys jne., joiden käsittely ei tässä tule kysymykseen. Lopputuloksena nimittämismenettelystä on kuitenkin aina oleva nimittämispäätös, joka lopullisesti perustaa virkasuhteen, ja sen ulkonaisena ilmauksena nimitetylle VirkamiesL 1 §:n mukaan annettava nimittämiskirja. — Kun nimittämispäätös ei kuitenkaan aina ole heti lainvoimainen, siitä kun on useissa tapauksissa säännöllinen valitus-oikeus ylemmälle viranomaiselle, ei virkasuhteen perustaminen siis aina liity välittömästi nimittämispäätökseen vaan vasta siihen, että päätös saavuttaa lainvoiman, kun siitä ei ole valitettu taikka kun ylempi viranomainen lopullisesti ratkaisee valituksen. On ilmeistä, ettei näissä tapauksissa nimittämiskirjaa voida antaa välittömästi nimittämispäätöksen tapahduttua, vaan vasta sittenkuin se sanotuin tavoin on käynyt lainvoimaiseksi.⁷¹ Siinäkin tapauksessa, että ylempi viranomainen valituksen johdosta on määrännyt virkaan nimitettäväksi toisen kuin alempi, on lain mukaan ilmeisesti nimittämiskirja kuitenkin tämän jälkeen alemman viranomaisen annettava.

Saatetaan esittää kysymys, onko nimittämiskirja sellaisenaan nimittämisen välttämätön ja oleellinen muoto, niin että vasta tämän laatiminen ja allekirjoittaminen sekä nimitetylle antaminen perustaa virkasuhteen, jossa tapauksessa tätä ennen viranomaisella olisi valta peruuttaa nimityspäätöksensä, vai onko nimittämiskirja ainoastaan kirjallisessa muodossa oleva todistuskappale siitä, että nimittäminen on lopullisessa muodossa tapahtunut.⁷² Nimittämis-

⁷¹ NimittämiskirjaVNP:ssä mainitut nimittämiskirjojen kaavat, jotka aina edellyttävät, että nimittämiskirja olisi annettava samana päivänä, jona nimityspäätös on tehty («tänä päivänä tekemällä päätöksellä»), ovat ilmeisestikin epätäydellisiä. Niissä tapauksissa, missä nimittämiskirja on annettava myöhemmin, on se laadittava toiseen muotoon.

⁷² Vrt. *Jellinek* s. 352; *Andersen*, s. 123 s.; *Brand*, s. 69 ss.

kirjaVNP:stä, jossa nimittämiskirjojen kaavat on määrätty, käy ilmi, että sen antajalla on ollut tämä jälkimmäinen käsitys: kaavojen mukaanhan nimittämiskirja vain on oleva todistuksena aikaisemmin tapahtuneesta nimittämisestä. Tähän viittaa myöskin se, että milloin nimitysasian on ratkaissut ylempi viranomainen tai milloin alemman viranomaisen päätös, josta on valitusoikeus, on saavuttanut myöhemmin lainvoiman, ei nimittämiskirjaa voida antaa heti sen jälkeen kuin lopullinen hallintotoimi on päätetty, vaan vasta myöhemmin. Kysymyksen ratkaisu riippuu suurelta osalta sen yleisen kysymyksen selvittelystä, milloin hallintotoimi yleensä on katsottava lopulliseksi ja siinä muodossa peruuttamattomaksi tosiasiaaksi Suomen hallinto-oikeudessa. Tämän kysymyksen selvittelyyn ei tässä ole tilaisuutta. Todettakoon siis vain, että säännöllisesti nimityspäätös tulee lopulliseksi, vakinainen virkasuhde syntyy siten, että virkamiehelle annetaan nimittämiskirja määrättyyn virkaan.

Vakinaiset virkasuhteet, virat voidaan jakaa ja on monessa kysymyksessä jaettava eri alaryhmiin. Näistä virkasuhteiden lajeista, jotka ilmenevät jo siinä, että virkoihin annetaan erilaisia nimittämiskirjoja, ja joiden merkitys riippuu ensisijassa siitä, minkälainen oikeus virkojen haltijoilla on pysyä viroissaan, tulee tämän vuoksi tarkemmin puhe varsinaisen aiheen käsittelyn yhteydessä.

Eräänlaisena poikkeuksena säännöllisestä nimittämismenettelystä ovat ne, etupäässä opettajanvirat, joissa virkaa täytettäessä ei siihen heti anneta nimittämiskirjaa, vaan nimitetään taikka määrätään siihen ensin koevuosille, ja vasta tämän koeajan kuluttua, jos virkamies on osoittautunut virkaan sopivaksi, nimitys päätetään antamalla hänelle nimittämiskirja. Ilmeistä on, että tämän erikoislaatuisen menettelyn johdosta tulee ensisijassa selviteltäväksi kysymys siitä, mikä on sitten tuon koevuosille nimitetyn virkamiehen oikeusasema ennen nimittämiskirjan antamista, onko kysymyksessä vakinainen virkasuhde vaiko ei. Tämän kysymyksen ratkaiseminen ei tällä asteella ole mahdollinen, siihenkin on palattava erikoisessa tutkimuksessa,⁷³ sittenkuin on selvitetty ensin varsinaisen normaalin virkasuhteen sisällys ja ennenkaikkea mahdollisuudet sen loppumiseen.

3. Näin hallintotoimin vakinaisesti syntyneeseen virkasuhteeseen kuuluu Suomen oikeuden mukaan yhtenä oleellisena osana myöskin

⁷³ Vrt. jalempänä s. 268 ss.

virkamiehen oikeus pysyä virassa: virkasuhde saatetaan sittemmin lopettaa vain määrätyistä lain mainitsemista syistä ja määrätyin muodoin, minkä kysymysten selvittely on seuraavan tutkimuksen esineenä. Edellä on kuitenkin todettu, että virkaan nimittäminen hallintotoimena vaatii määrättyjä edellytyksiä, vain niiden vallitessa on virkasuhde lainmukaisesti syntynyt. Jo lyhyt silmäys noihin edellytyksiin kuitenkin riittää osoittamaan, että mahdollisuuksien rajojen ulkopuolella eivät suinkaan ole tapaukset, joissa virkasuhteen syntyminen ei täytä kaikkia sanottuja ehtoja, jolloin siis virhe on ollut olemassa tässä hallintotoimessa tai sitä edeltäneessä menettelyssä. Tämä seikka johtaa hallinto-oikeuden yhteen peruskysymykseen, kysymykseen hallintotoimien pätevyydestä, ja ennenkaikkea siihen, onko tämä lainvastaisuus sellaista, joka tekee hallintotoimen ipso iure mitättömäksi, vai onko lainvastaisuus tai virheellisyys arvosteltava vain senasteiseksi, että hallintotoimi jää voimaan, jollei sitä erikoisin uusin hallintotoimin kumota, so. onko hallintotoimi vain moitteenalainen. Tätäkään kysymystä ei ainakaan tässä yhteydessä voida käydä tarkastamaan lähemmin, viitattakoon ainoastaan siihen, että Suomenkin tietoisopissa vallitsevan käsityksen mukaan viimeksisanotunlainen ero on tehtävä.⁷⁴

Jos taas tarkastetaan niitä nimittämisen edellytyksiä, joista edellä on ollut puhe, niin on enemmittä perusteluitta ilmeistä, että puutteellisuus niissä voi selvästikin olla erilaista. Edellä jo viitattiin nimitettävän suostumuksen puutteeseen. Ilmeisesti toimivaltansa ulkopuolelle menneen viranomaisen nimittämispäätös on katsottava ipso iure mitättömäksi. Sitävastoin taas jonkin vähemmän tärkeän, asetuksella määrätyn kelpoisuusehdon syrjäyttäminen taikka liian lyhyt hakuaika ei varmastikaan voi aiheuttaa nimityksen mitättömyyttä, vaan korkeintaan sen moitteenalaisuuden.

Mitä sitten tulee niihin tapauksiin, joissa lainvastaisuus aiheuttaa ns. moitteenalaisuuden, ja erikoisesti siihen, miten tämä moitteenalaisuus sitten on käytännössä toteutettavissa, on ensiksikin viitattava siihen, että niissä tapauksissa, joissa nimityspäätöksestä on säännöllinen valitusoikeus, on luonnollisesti sillä, joka katsoo nimityksen tapahtuneen virheellisesti edelläsanoituissa suhteissa, oikeus valituksessaan vedota tapahtuneeseen virheeseen, jonka johdosta ylempi viranomainen, jos virhe on sattunut, on velvollinen kumoamaan nimityksen (ja mahdollisesti palauttamaan asian uudelleen käsi-

⁷⁴ Ståhlberg, s. 327 ss.; Willgren, s. 87 s.

teltäväksi). Kun nimitys ei tässä tapauksessa ollutkaan vielä lopullinen, lainvoimainen, ei tällöin luonnollisestikaan ole kysymyksessä mikään jo olemassaolevan vakinaisen virkasuhteen lakkaamistapaus.

On edelleen ajateltavissa, että lopullinenkin virkasuhde, kun nimityksestä siis ei enää ole säännöllistä valitusoikeutta, edelläsanoitun virheellisyyden vuoksi voidaan lopettaa jollakin säännöllisellä virkasuhteen lopettamistavalla, vapauttamisella taikka viraltapanollakin, jolloin siihen nähden luonnollisesti ovat voimassa ne säännöt, mitä näitä tapauksia varten yleensä on voimassa. Useissa tapauksissa ei tuollainen menettely kuitenkaan ole mahdollista ja tällöin jää siis ainoaksi virkasuhteen lopettamismahdollisuudeksi ylimääräisten muutoksenhakukeinojen avulla tapahtuva nimittämisen purkaminen taikka poistaminen. KHO:n toimivaltaan kuuluu KHOL 3 §:n mukaan lainvoiman saaneiden päätösten purkaminen hallintoasioissa yleensä, ja ulottuu se niinollen myöskin nimitysasioihin, jotka muuten ovat sen toimialasta erotetut. Tämä KHO:n purkamisvalta ei rajoitu ainoastaan lainkäyttötoimiin, siis tuomioihin, vaan koskee myöskin hallintotoimia varsinaisessa merkityksessä. Ne virheet, mitkä voivat tehdä nimittämisen lainvastaiseksi, voivat niinollen myöskin aiheuttaa KHO:n purkamistoimenpiteen. KHO:n tutkittavaksi voi purkuteitse asia tulla säännöllisimmin oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen esityksestä, koska sanotunlaiset virheellisyydet säännöllisesti koskevat yleistä etua, mutta myöskin on ajateltavissa, että nimitetyn kanssahakija, jonka oikeutta asia koskee, saattaisi purkuanomuksin saada nimittämisen poistetuksi.

Purkuanomukseen suostuminen riippuu KHO:n harkinnasta. On luonnollisesti tapauksia, joissa lainvastaisuus ja julkisen edun loukkaaminen on niin ilmeinen, että purkamista ei voida välttää. Sitävastoin eivät suinkaan kaikki virheet, esimerkiksi juuri nimittämismenettelyssä sattuneet muotovirheet, millään välttämättömyydellä vaadi purkamisanomusta hyväksyttäväksi. Purkuanomuksen käyttäminen on teoreettisesti mahdollinen kaikissa niissä tapauksissa, missä nimityksen lainmukaisuutta vastaan voidaan muistutuksia tehdä. Sitävastoin ei yleisellä säännöllä suinkaan voida sanoa, mikä virheellisyys on katsottava sellaiseksi, että purkaminen on tehtävä, mikä taasen ei. Ratkaisu riippuu KHO:n harkinnasta yksityistapauksessa.

Mutta purkamisanomuksen lisäksi on hallintotoimia vastaan yleensä ja erikoisesti nimittämistoimia vastaan käytettävissä, kuten HMtpL 5 § osoittaa, myöskin kantelu, johon voidaan turvautua sellai-

sisäkin tapauksissa, joissa valitusoikeutta ei hallintotoimesta ole. Tämä kantelu, joka voi kuitenkin perustua vain sellaiseen virheellisyyteen hallintotoimeen ryhtymisessä taikka sitä edeltäneessä hallintomenettelyssä, että sitä on pidettävä OK 25 luvun 21 §:ssä säädettyinä oikeudenkäyntivirheenä, voidaan tehdä ylemmälle hallintoviranomaiselle, useimmissa tapauksissa siis valtioneuvostoon. Purkamisesta kantelu eroaa sekä siinä, että kantelu on sidottu lyhyeen määräaikaan, joka säännöllisesti on sama kuin valitusaika, samoin kuin siinäkin, että milloin virhe on todella tapahtunut, kantelija, jos hänellä on puhevalta, so. tavallisesti jos hän on viran hakija, on oikeutettu vaatimaan, että hallintotoimi virheellisenä »kumotaan», poistetaan, so. ratkaisevalla viranomaisella ei ole KHO:lle purkuanomuksen suhteen varattua harkintavaltaa.⁷⁵

Niissä tapauksissa, joissa KHO purkaa taikka muu viranomaisen kantelun johdosta poistaa jossakin suhteessa virheellisesti syntyneen nimityksen, on kyllä olemassa eräs tapaus virkasuhteen lakkaamisesta. Koska kerran virkasuhde ei alkuaan ollut mitätön, on ollut olemassa virkasuhde, vaikkakin lainvastaisessa järjestyksessä syntynyt. Tähän virkasuhteeseen on sisältynyt virkamiehen toimivaltuus, virkamiehen tuon virkasuhteen nojassa toimittamat virkatoimet eivät ainakaan säännönmukaisesti käy mitättömiksi, vaikka nimitys puretaan tai poistetaan, virkamies on ollut oikeutettu palkkaan, eikä ole velvollinen maksamaan takaisin nostamaansa palkkaa, jne. Sitä vastoin tämän virkasuhteen lainvastaisuus, se seikka, että virkasuhdetta ei kuitenkaan jälkeinpäin ole arvosteltava säännölliseksi vakinaiseksi virkasuhteeksi, ilmenee juuri siinä, että se on voitu lakkauttaa sanotuin epätavallisin keinoin, jotka eivät sovellu säännölliseen vakinaisen virkasuhteen lakkaamiseen. Tästä johtuu niinikään, että virkamies, jonka virkasuhde puretaan, ei ole oikeutettu niihin etuihin, joihin virkamies virkasuhteen muista säännöllisistä syistä lakatessa on oikeutettu. Lyhyesti sanoen: virkasuhde on ex post arvostellen ollut ainoastaan qvasi-virkasuhde, purkamisen kautta lainvastainen olotila poistetaan ja palautetaan se olotila, mikä oli olemassa ennen lainvastaisesti toimitettua virkamiehen nimittämistä.

Edelläsanotusta selvinnee, että seuraavassa tutkimuksessa, jonka esineenä on valtion vakinaisen virkasuhteen lakkaaminen sen eri muodoissa, ei ole asiallista tilaa tälle ylimääräisluontoiselle tapaukselle eikä sen tätä enemmän käsittelylle.

⁷⁵ Vrt. *Tarjanne*, Kantelu s. 8 ss.

I. VAKINAISEN VIRKASUHTEEN LAKKAAMISESTA JA VIRKAMIEHEN OIKEUDESTA PYSYÄ VIRASSAAN YLEENSÄ.

A. LAKKAAMISTAPAUKSET ERI VIRKAMIESRYHMISSÄ.

1. Vakinaisen virkasuhteen asiallisenä sisällyksenä on toiselta puolen virkamiehen kuuliaisuus- ja toimivellisuus, toiselta taas hänen oikeutensa eräisiin etuihin, ennenkaikkea taloudellisiin suoriin valtiolta samoin kuin hänen oikeutensa pysyä virassa. Juuri viimeksisanotusta syystä kuuluu virkamiesoikeuteen tärkeänä osana kysymys siitä, miten sanotunlainen vakinainen virkasuhde saattaa lakata, mikä kysymys on tämän tutkimuksen esineenä. Kun eri lakkaamistapausten yksityiskohtaista käsittelyä varten on systemaattisesti tarpeen yleisesti käsitellä eräitä kaikille taikka ainakin useimmille tapauksille yhteisiä kysymyksiä, on tässä aluksi lyhyesti mainittava ne eri muodot, joissa virkasuhde saattaa Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan lakata.

Ensiksikin on tällöin otettava huomioon kaksijako: virkasuhteen lakkaamisen saattaa aiheuttaa viranomaisen toimi, joko hallintotoimi, taikka rikos- tai hallintoprosessissa annettu päätös, tuomio, taikka se saattaa johtua muista tosiseikoista. Edellinen ryhmä jälleen voidaan jakaa kahtia sen mukaan, onko viranomaisen toimenpiteen edellytyksenä ja aiheena virkamiehen vapaaehtoinen suostumus, eronpyyntö, vai ryhdytäänkö tai voidaanko siihen ryhtyä virkamiehen tahdosta riippumatta. — Näiden lisäksi liittyy esitykseen myöskin selvitys virkamiehen siirrosta toiseen virkaan. On kyllä totta, että siirto toiseen virkaan ei säännönmukaisesti lopeta virkamiehen alkuperäistä perusvirkasuhdetta, joka säilyy edelleen, vaikka sen sisältö oleellisesti muuttuu. Kun virkamiehen kannalta siirto kuitenkin käytännöllisesti katsoen aiheuttaa entisen virkasuhteen, määrättyyn subjektiiviseen virkaan liittyvän virkasuhteen loppumisen ja sen

korvaamisen uudella, ja kun siirtokysymys muutenkin läheisesti liittyy eräisiin edelläsanoituihin tapauksiin, on sitäkin koskeva selvitys esitykseen liitettävä. Myöskin siirto voi olla joko virkamiehen tahdosta aiheutunut taikka siirto, johon voidaan ryhtyä vastoin hänen tahtoaankin. Jälkimmäiseen tapaukseen liittyy vielä mahdollisuus vapauttaa virkamies hänen kieltäytyessään siirtoon alistumasta.

Virkamies voi joutua pois virkatehtävien hoitamisesta virkavapauden, virantoimituksesta pidättämisen tms. johdosta, ilman että varsinainen virkasuhde kuitenkaan lakkaa. Tämän vuoksi ei tässä tutkimuksessa kiinnitetäkään huomiota näihin muutoksiin virkasuhteessa. On kyllä totta, että varsinkin virantoimituksesta pidättäminen läheisesti liittyy kurinpidolliseen viraltapanomenettelyyn samoin kuin rikossyytteenkin, ja vastaavasti on mm. vapauttamismenettelyn suhteen ratkaistava kysymys siitä, oikeuttaako se johonkin vastaavanlaiseen toimenpiteeseen, jota VirkamiesL 11 § ei näytä edellyttävän. Kun kuitenkin virantoimituksesta pidättäminen sellaisenaan on viraltapanosta erotettavissa oleva instituutti, jota toiselta puolen voidaan käyttää silloinkin, kun viraltapanosta, virkasuhteen lakkaamisesta, ei ole kysymys, ja kun se toiselta puolen liittyy sängen läheisesti muihin hallinto-oikeuden kysymyksiin, jotka koskevat virkamiehen virkavapautta ja yleensä poissaoloa virantoimittamisesta samoin kuin hänen palkkaus-oikeuttaan tuona aikana, onkin kaikki nämä kysymykset olleet jätettävä tämän tutkimuksen ulkopuolelle toisessa yhteydessä selvitettäväksi.

Voimassaolevan oikeuden mukaan ovat vakinaisen virkasuhteen lakkaamismahdollisuudet ryhmiteltävissä seuraavin tavoin:

I. Erilaisista tosiseikoista johtuvat tapaukset:

- 1) Virkamiehen kuolema;
- 2) Määräajan loppuunkuluminen, kun virkamies on nimetty siksi.

II. Viranomaisen toimenpiteestä johtuva virkasuhteen lakkaaminen:

- A. Virkamiehen suostumukseen perustuva toimi:
 - 3) Eron myöntäminen pyynnöstä;
- B. Virkamiehen suostumuksesta riippumaton toimi:
 - 4) Eron antaminen saavutetun iän perusteella;
 - 5) Rikosoikeudellinen viraltapano;
 - 6) Kurinpidollinen viraltapano;

- 7) Vapauttaminen:
- a) erikoisista syistä hallintoprosessissa;
 - b) hallintotoimin.
- III. 8) Siirto toiseen virkaan:
- a) virkamiehen pyynnöstä,
 - b) hänen tahdostaan riippumatta;
 - c) siirtymisvelvollisuudesta kieltäytymisestä johtuva vapauttaminen.

Suurin osa edelläluetelluista virkasuhteen lakkaamismuodoista on sellaisia, jotka tulevat kysymykseen kaikkiin virkamiehiin nähden, mutta osa niistä on sovellettavissa vain määrättyihin ryhmiin kuuluviin virkamiehiin. Tämän vuoksi ja kun nämä eroavaisuudet koskevat juuri käytännöllisesti tärkeimpiä 6) ja 7) -kohtia, kurinpidollista viraltapanoa ja eri vapauttamismuotoja, on ennen varsinaiseen esitykseen käymistä vielä erotettava ja rajoitettava ne virkamies- ja virkaryhmät, jotka tässä suhteessa tulevat kysymykseen.

2. Ennen 1919-vuoden HM:oa voitiin virkamiehet jakaa erottamattomiin ja erotettavissa oleviin. 1772-vuoden HM:n 2 §:n, 23/6 1786 tehdyn valtiopäiväpäättöksen 4 §:n ja yhdistys- ja vakuuskirjan 1 §:n sekä sen vahvistuksen säännöksistä on katsottu käyvän selville, että valtion vakinaisille virkamiehille yleensä kuului perustuslain takaama erottamattomuus, ettei heitä voitu muuten kuin laillisen tutkimuksen ja tuomion, so. rikosoikeudellisena rangaistuksena tuomitun viran menettämisen kautta virasta poistaa. Ainoastaan osa virkamiehistä, osittain ylimmät, luottamusmiehen asemassa olevat, ja osittain alimmat, näihin luettuina mm. kaikki palvelusmiehen asemassa olevat, olivat erotettavissa: heidät voitiin hallintotoimin ilman tuomiotakin viroistaan poistaa. Paitsi sitä, että tämä yleinen erottamattomuusperiaate oli asiallisesti sisällytetty perustuslakiin, katsottiin yleisesti, että erottamattomalla virkamiehellä oli oma subjektiivinen saavutettu oikeutensa tuohon omaan erottamattomuuteensa, jota siis ei muuten kuin perustuslakia muuttamalla voitu häneltä riistää.¹

Näiden aikaisemmin virkamiesten erottamattomuutta koskeneiden säännösten enempi tarkastelu ei ole tässä yhteydessä tarpeen, sen vuoksi että 1919-vuoden HM ja sen jälkeen VirkamiesL ovat

¹ Ståhlberg, s. 233 ss.; Hermanson, s. 215 ss.; Erich, II s. 146 ss.

kokonaan kumonneet aikaisemmat periaatteet. Mikäli aikaisempaa lainsäädäntöä tarvitaan nykyisten säännösten tulkitsemiseen avuksi, on siihen järempänä erikseen palattava.

1919-vuoden HM muutti ensiksikin vanhempaa oikeutta siinä, että virkamiehen erottamattomuutta taikka yleensä hänen oikeuttaan pysyä virassaan koskevat säännökset siirrettiin pois perustuslain piiristä, niistä on 91 §:n mukaan säädettävä tavallisella lailla.² Ainoastaan tuomarien erottamattomuus, heidän oikeutensa pysyä virassaan, perustuu nyttemmin suorastaan perustuslain säännöseen, HM 91 §:n 1 momenttiin. Täydellisimmin luovuttiin vanhan oikeuden yleisestä erottamattomuusperiaatteesta vuoden 1926 VirkamiesL:ssä, jossa erottamattomuus vanhassa mielessä, so. oikeutena pysyä virassa kunnes tuomioistuin tuomitsee viran menetetyksi, säilytettiin ainoastaan tuomarinvirkojen haltijoille — heihinkin nähden HM 91 §:n 3 momentin edellyttämin lisärajoituksin niissä tapauksissa, että virkamies saavuttaa määräiän taikka menettää työkykynsä. Kaikki muut virkamiehet jäivät sitävastoin erottamattomuutta vaille, heidät kun VirkamiesL:n nojalla voidaan virasta poistaa muinkin tavoin kuin tuomiolla. Tämän vuoksi ei käsite »erottamattomuus» enää olekaan saapa sitä keskeistä asemaa, mikä sillä on ennen hallinto-oikeuden järjestelmässä ollut, vaan on sen sijaan puhuttava yleisesti »virkamiehen oikeudesta pysyä virassaan».³

Järempänä on palattava kysymykseen, onko HM muuttanut ja miten aikaisempaa käsitystä siitä, että virkamiehellä on subjektiivinen saavutettu oikeutensa virassa pysymiseen.

Tarkastettaessa virkojen ja virkamiesten ryhmitystä nyt voimassaolevan oikeuden, so. VirkamiesL 2, 4 ja 6 §:n mukaan, on aikaisemman erottamattomuuden sijalla pääkriteeriona huomattava edelläolevan luettelon 7:s kohta: virkasuhteen lakkaaminen vapauttamisen kautta. Tässä suhteessa virkamiehet jakaantuvat kahteen pääryhmään, niihin, jotka ovat hallintotoimin vapautettavissa ja niihin, joita ei voida hallintotoimin, vaan ainoastaan erikoisesta syystä, menetetyn työkyvyn takia, ja erikoista hallintoprosessuaalista menettelyä noudattaen virastaan vapauttaa. Tähän vastakohtaisuuteen perustuu ensisijassa virkojen jako »virkoihin ja toimiin» sellaisena kuin se on

² Ennen VirkamiesL:n säätämistä olivat aikaisemmat perustuslakien säännökset voimassa tavallisen lain voimaisina (HMLpL 9 §): vrt. *Erich*, II s. 149.

³ Vrt. *Hermanson*, Valtiosääntö s. 91 s. Toisin kuitenkin *Ståhlberg*, s. 232 ja s. 235, joka edelleen käyttää sanontaa erottamattomuus yläkäsitteenä, vaikka ainoastaan aivan pieni virkamiesryhmä siis enää nauttii erottamattomuutta.

VirkamiesL:ssa: hallintotoimin vapautettavissa ovat toimikirjalla nimitettävät toimen haltijat. Mutta virkojenkin haltijoista on osa, ne, jotka saavat nimittämiskirjaksi avoimen kirjeen, hallintotoimin vapautettavissa. Tämä viimeksisanottu ryhmä vastaa suurin piirtein niitä entisiä luottamusmiehen asemassa olleita ylimpiä virkamiehiä, jotka eivät nauttineet yleistä erottamattomuutta. Käsitteellä luottamusmies on edellä todettu olevan toinen sisällys, mutta kun tarkoituksenmukaista on erottaa nämäkin virkamiehet muista viran haltijoista, käytetään seuraavassa heistä nimitystä luottamusvirkamiehet tai luottamusvirkain haltijat.

Ne virkamiehet, jotka eivät ole hallintotoimin vapautettavissa, saavat nimittämiskirjakeen valtakirjan. Mutta tämäkin ryhmä voidaan edelleen jakaa kahtia pitämällä kriteeriona 6-kohdassa mainittua kurinpidollista viraltapanoa: tuomarit, jotka nauttivat edelleen erottamattomuutta, eivät ole kurinpidollisesti viraltapantavissa, kun sitävastoin muut valtakirjalla nimitetyt viran haltijat voidaan kurinpitoteitsekin panna viralta. Kun sitten otetaan huomioon, että kurinpidollisen viraltapanomenettelyn alaisia voivat olla edellämainitustakin ryhmästä toimen haltijat, mutta eivät sitävastoin luottamusviran haltijat, voidaan nyt kysymyksessäolevat ryhmitykset esittää havainnollisesti seuraavan taulukon muodossa:

	Luottamus- virkamies (avoimella kir- jeellä nimitetty)	Valtakirjalla nimitetty viran haltija		Toimenhaltija (toimikirjan saanut)
		Tuomari	Muu	
Vapautettavissa hallinto- toimin	on	—	—	on
Vapautettavissa hallinto- prosessissa	—	on	on	—
Viraltapantavissa kurin- pitotoimin.	—	—	on	on

Kun eri virkamiesryhmät on täten kaavamaisesti esitetty, on seuraavassa otettava tarkastettavaksi kukin ryhmä erikseen vastauksen saamiseksi kysymykseen, ketkä virkamiehet, mitkä virat kuuluvat mihinkin ryhmään. VirkamiesL on tässä suhteessa, kuten sanottu, ulkonaiseksi tuntomerkillä osoittanut nimittämiskirjan nimen määrätessään eri ryhmiin kuuluville annettaviksi erilaiset nimittämiskirjat. Tällöin se ei kuitenkaan ole pitänyt huolta täydellisestä jaoi-

tuksesta: valtakirjalla nimitettyjen ryhmään kuuluu, kuten edellä-sanotusta käy ilmi, kaksi eri alaryhmää.

3. Rajoittaessaan eri ryhmien sisällön on VirkamiesL joko määrännyt nimitetyt virat määrättyihin ryhmiin taikka sitten antanut eräitä yleisiä periaatteita, joiden mukaan ryhmitys on asetusteitsen so. VirkamiesA:ssa järjestetty. Seuraavassa on lyhyesti selvitettävä tässä kohdin voimassaolevat, osittain tulkinnanvaraiset säännökset.

I. *Avoimella kirjeellä* nimitettävät *luottamusvirkamiehet*. — VirkamiesL:n yleisen säännön mukaan vain sellaiset virkamiehet, jotka tasavallan presidentti nimittää, voivat kuulua tähän ryhmään (VirkamiesL 1 § 2 mom. 1 kohta). Siihen kuuluvat (VirkamiesA 2 §):

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri.

Helsingin yliopiston kansleri: Kansleri ei ole peruspalkkainen virkamies. Tästä seikasta johtuu se kanslerin oikeusaseman erikoisuus, että on katsottu, että yliopiston professori, joka nimitetään kansleriksi, ei menetä aikaisempaa virkaansa, vaan, ollen siitä virkavapaana, nauttii virkaansa kuuluvat palkkaedut. Tällainen virkamies on siis ainoastaan kanslerin asemassaan luottamusvirkamies — professorinvirkansa hänellä edelleen on tavallisena valtakirjavirkana.

Tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö.

Maaherra.

Hallinnollisen keskusviraston päällikkö: Olen toisessa yhteydessä koettanut selvittää, mitkä virastot on katsottava keskusvirastoiksi.⁴ Kun VirkamiesA, tavallisuudesta poiketen, edellyttää avoimen kirjeen antamisen ehdoksi vielä sen, että on kysymyksessä hallinnollinen keskusvirasto, olen niinkään aikaisemmin perustellut kantani siinä, että tällöin jäävät luottamusvirkamiesten ryhmän ulkopuolelle vielä kaikki tieteellisluontoisten ja lainkäyttöä päätehtävänä harjoittavien keskusvirastojen päälliköt.⁵ Kun sitten lisäksi otetaan huomioon, että eräiden hallinnollisten keskusvirastojen päällikköjen virat ovat sopimusluontoisia⁶ ja jossakin keskusvirastossa (valtion kirjastotoimikunnassa) päällikkönä toimiva virkamies toimii samalla toisen keskusviraston jäsenenä ja siinä ominaisuudessa saa nimittämiskirjaksi VirkamiesL 1 §:n nojalla valtakirjan, niin jäävät tämän kohdan mukaan luottamusvirkamieheksi seuraavien hallin-

⁴ Vrt. *Tarjanne*, s. 21 ss.

⁵ *Tarjanne*, s. 49 s.

⁶ Rautatiehallituksen ja metsähallituksen sekä pankkitarkastusviraston.

nollisten keskusvirastojen päälliköt: Lääkintöhallituksen, Suomen valtiokonttorin, tullihallituksen, kouluhallituksen, maataloushallituksen, maanmittaushallituksen, asutushallituksen, tie- ja vesirakennushallituksen, posti- ja lennätinhallituksen ja samalla postisäästöpankkihallituksen, yleisten rakennusten ylihallituksen sekä merenkulkuhallituksen päälliköt. Käytännössä on kuitenkin hallinnollisen keskusviraston käsite joskus saanut laajemman sisällön.⁷

Useimmat *ulkoasiainhallinnon virkamiehet*: ulkoasiainministeriön kanslia-, osasto- ja apulaisosastopäällikkö, arkistonhoitaja, kamreeri, jaostosihteeri, apulaisarkistonhoitaja sekä apukamreeri, diplomaattinen edustaja, lähetystösihteeri, pääkonsuli sekä lähetetty konsuli ja lähetetty varakonsuli.

Armeijan ja laivaston upseeri (VirkamiesL 1 §). Käsite armeija ja laivasto, joka johtuu ilmeisesti HM 90 §:stä, missä näiden upseerien nimittämismalta jätetään tasavallan presidentille, ei sellaisenaan enää ole käytännössä puolustusvoimien nykyistä kokoonpanoa koskeissa säännöksissä. Nyttemmin ovat välittömästi tämän säännöksen nojalla luottamusvirkamiehiä, joille on annettava avoin kirje, *puolustuslaitoksen* upseerinvirat, niihin luettuina myöskin insinööri-, lääkintä- ja eläinlääkintäupseerien samoin kuin varikonpäällikön virat (PuolustuslaitosL 1 §; PuolustuslaitosA 16 § vrt. 3, 19 ja 21 §:n 6 mom. sekä upseerien ylentämisperusteista 29/6 1933 ann. A 1 §). — Puolustuslaitos on kuitenkin ainoastaan osa tasavallan puolustusvoimista, joihin sen lisäksi kuuluvat suojeluskuntajärjestö, rajavartiolaitos ja merivartiolaitos, erikseen säädetyin rajoituksin.⁸ Suojelus-

⁷ »Ei-hallinnollisten» keskusvirastojen päällikköinä jäivät tällöin luottamusvirkamiesten ryhmän ulkopuolelle:

Valtion revisiolaitoksen johtaja (toisin käytäntö 17/1 1927, jolloin johtajaksi nimitetylle on annettu avoin kirje);

Vakuutusneuvoston johtaja;

Geologisen toimikunnan johtaja;

Merentutkimuslaitoksen johtaja;

Geodeettisen laitoksen johtaja;

Ilmatieteellisen keskuslaitoksen johtaja (toisin käytäntö: 10/11 33 annettu avoin kirje);

Valtionarkeologi (29/11 1929 on annettu nimittämiskirjaksi valtakirja);

Valtiönarkiston hoitaja (toisin käytäntö: 26/11 1926 on nimittämiskirjaksi annettu avoin kirje); ja

Tilastollisen päätoimiston johtaja.

⁸ PuolustuslaitosA 1 §. »Tasavallan puolustusvoimat» (PuolustuslaitosA 1 §; AseVL 53 §) vastaa nyttemmin aikaisemmin käytettyjä käsitteitä sotavoima (HM 30 §), sotaväki

kuntaL 5 §:ssä ja RajavartioL 5 §:ssä *suojeluskuntajärjestön* ja *raja-*
vartiolaitoksen virat ja toimet, joihin voidaan antaa nimittämiskirjaksi
vain avoin kirje tai toimikirja, on rinnastettu puolustuslaitoksen
virkoihin, minkä vuoksi näiden upseerinvirat, so. virat, jotka edellyt-
tävät haltijaltaan ylennyksen vakinaisen väen upseeriksi, ovat niin-
ikään luottamusvirkoina avoimella kirjeellä nimitettäviä (Suojelus-
kuntaA 34 §, RajavartioA 10 §). *Merivartiolaitoksen* virkoja ei sitä-
vastoin ole vastaavasti rinnastettu puolustuslaitoksen virkoihin,
minkä vuoksi sen upseerinvirat, siis virat, jotka edellyttävät vakinai-
sen väen upseerin arvoa, eivät ilman muuta lain nojalla olekaan luot-
tamusvirkoja:⁹ ainoastaan merivartiolaitoksen päällikkö ja apulais-
päällikkö ovat asetuksella, joka siis perustuu VirkamiesL:n 1 §:n
säättämään yleiseen valtuutukseen, asetetut luottamusvirkamiesten
asemaan (MerivartioA 19 §). — Vihdoin on mainittava, että vaikka
puolustusministeriö toimii puolustuslaitoksen ylimpänä hallintoviras-
tona, ei siinä olevia upseerinarvon edellyttäviä virkoja ole¹⁰ nähtä-
västi sen vuoksi, että puolustusministeriö on osa valtioneuvostoa,
luettu armeijan ja laivaston upseerinvirkoihin, eikä siinä niinollen
olekaan yhtään luottamusviran luontoista upseerinvirkaa.

II. *Vallakirjalla nimitettävät virkamiehet.*

A. *Tuomarit.* — Säättäessään, että jokaiseen tuomarin virkaan
on annettava nimittämiskirjaksi valtakirja, ja järjestäessään edel-
leen tuomarien oikeusaseman, toteuttaa VirkamiesL HM 91 §:ssä sää-
dettyä tuomarien erottamattomuutta, josta jo edellä on ollut puhe.
Ratkaistaessa kysymystä, mitkä virat on katsottava tuomarinviroiksi
HM:n ja VirkamiesL:n mielessä, on toisessa yhteydessä esittämieni
perustelujen¹¹ nojalla tässä vain todettava, että tuomareita ovat
muodollisesti tuomioistuimiksi järjestettyjen lainkäyttöelinten varsi-
naiset jäsenet; eivät sitävastoin näiden tuomioistuinten muut virka-
miehet, eivät edes esittelijät,¹² eivät aineellisesti lainkäyttövaltaa

(HM 75 ja 76 §); sotalaitos (HMtpL 10 §), sotavoima (ja puolustuslaitos) (VNministeriöL
3 §), sotaväki (1922 vuoden AsevL 7 §), tasavallan sotavoima (SuojeluskuntaL 1 §) ja
valtakunnan puolustusvoimat (RajavartioL 1 §).

⁹ Tämä ilmenee siinäkin, että merivartiolaitoksen upseerinvirkoihin nähden on
nimittämisvalta uskottu VN:lle, jolloin nimittämiskirjana on käytettävä toimikirjaa
(MerivartioA 18 §:n 2 mom, 19 §).

¹⁰ Vrt. PuolustusministeriöA 12 §, jonka mukaan ministeriön upseerinvirat täyttää
tasavallan presidentti valtakirjalla tai VN toimikirjalla.

¹¹ Vrt. tähän kohtaan nähden yleensä *Tarjanne*, Lm 1931 s. 333 ss.

¹² *Tarjanne*, Lm 1931 s. 347. Näin KKO 1929 Sel. 42. — Toisin *Wrede*, JFT 1929 s. 293 ss.

käyttävien hallintoviranomaisten virkojen haltijat,¹³ eivät muodollisesti tuomioistuimiksikaan järjestettyjen lainkäyttöelinten sellaiset jäsenet, joiden sanottu jäsenyys perustuu heidän omaamaansa muuhun kuin tuomarin virkaan,¹⁴ eivätkä vihdoin, koskapa nyt on kysymys vain vakinaisista virkamiehistä, myöskään sellaiset tuomioistuimen jäsenet, jotka ovat määrättyt vain määrättyjä asioita käsittelemään. Niinollen ovat valtion vakinaisia päävirkoina hoidettavia tuomarinvirkoja: KKO:n ja KHO:n, HO:n presidenttien ja jäsenten virat, SYO:n puheenjohtajan ja sotaylituomarien virat, kihlakunnan tuomarien ja MJO:n puheenjohtajain virat. Näiden lisäksi on syytä tässä mainita muun kuin valtion tuomarinvirat: RO:n ja Maistraatin puheenjohtajan ja jäsenten virat, samoin kuin valtion sivuvirkoina hoidettavat tuomarinvirat: SO:n puheenjohtajan, KKO:n ja SYO:n sotilasjäsenten, VYO:n puheenjohtajan ja jäsenten ja Vankilaoikeuden määrättyjen jäsenten sivuvirat.¹⁵ — Tämän tutkimuksen yhteyteen ei kuulu enempi selvittely siitä, miten tuomarien erottamattomuus ulottuu tuomioistuinten jäsenenä toimiviin muihin henkilöihin.

B. Muut vallakirjalla nimitettävät virkamiehet. — Valtion vakinaisiin peruspalkkaisiin virkoihin nähden on VirkamiesL 1 §:n mukaan yleisenä sääntönä se, että virka kuuluu tähän ryhmään, ellei sitä nimenomaan ole määrätty johonkin muuhun kuuluvaksi, ja tämän periaatteen lausuu selvästi VirkamiesA 1 §:n 1 mom. Kun asetuksella kuitenkin on, kuten edellä on todettu, jätetty vapaasti määrättäväksi luottamusvirkojen joukkoon kaikki presidentin täytettävät muut kuin tuomarinvirat, ja toimenhaltijoidenkin ryhmä on, kuten järempänä tullaan toteamaan, lain melko epämääräisten yleisten ohjeiden mukaan asetuksella järjestettävissä, on VirkamiesL:ssa alussäsanotun yleisen säännön lisäksi joukko virkoja nimenomaan määrätty valtakirjavirkojen joukkoon. Valtakirjalla nimitettäviä ovat näinollen erikoisesti:

Helsingin yliopiston professorit ja ylikirjastonhoitaja sekä leknillisen korkeakoulun professorit.

¹³ Esim. vakuutusneuvoston tai valtion revisiolaitoksen jäsenet (*Tarjanne*, Lm 1931 s. 339 s.).

¹⁴ Esim. lääninmaannmittausinsinööri tai sotaoikeuden sotilasjäsenet (*Tarjanne*, Lm 1931 s. 346); vankeinhoitolaitoksen päällikkö (vrt. aliv. 15).

¹⁵ Vankilaoikeus lienee katsottava muodollisesti tuomioistuimeksi järjestetyksi vaarallisista rikoksenuusijoista ²⁷/₆ 1932 ann. L 5 §:ssä: ainoastaan 5 vuodeksi määrättyt jäsenet ovat tuomarin sivuvirkojen haltijoita — itseoikeutettu jäsen, vankeinhoitolaitoksen päällikkö, ei ole tuomarinviran haltija.

Keskusviraston jäsenet: keskusviraston käsitteestä viittaaan erikoistutkimukseeni.¹⁶ Ilmeistä on, että sääntö koskee vain päävirkoina hoidettavia tällaisia virkoja, ei sitävastoin eräissä keskusvirastoissa olevia sivutoimen luontoisia virkoja.¹⁷

VN:n, oikeuskanslerinviraston, KKO:n ja KHO:n esittelijät, eivät kuitenkaan ulkoasiainministeriön esittelijät, jotka ovat luottamusvirkamiehiä. — Viittaus siihen, että sääntö koskee vain niitä virkoja, jotka tasavallan presidentti täyttää, lienee aiheeton, koskapa HM 87 §:n mukaan vain tasavallan presidentti voi täyttää nämä virat. Puolustusministeriön esittelijät, jotka ilmeisesti yhtä hyvällä syyllä kuin ulkoasiainministeriön olisi voitu lukea luottamusvirkamiesten joukkoon, ovat, vaikkakin upseereita, valtakirjalla nimitettäviä. KKO:n ja KHO:n esittelijät eivät, kuten jo edellä on mainittu, ole tuomareita.

Yleensä *virkamiehet, jotka nimilehtään virkaehdoluksen nojalla.* Virkaehdotus on HM 89 §:ssä säädetty yleiseksi säännöksi virkoja täytettäessä. Kun siitä kuitenkin asetusteitse voidaan poikkeuksia mitä laajimmalti tehdä,¹⁸ on tämä yleinen sääntö asiallisesti vain asetuksenvarainen.

III. *Toimikirjalla nimitettävät toimenhaltijat.*

Tähän ryhmään nähden sisältää VirkamiesL kaksi yleistä sääntöä: toisen tarkkasisältöisen, toisen vain yleiseksi ohjeeksi annetun, jota noudattaen asetusteitse on suuri joukko virkoja määrätty toimien luokkaan. Lisäksi on eräissä myöhemmin säädetyissä laeissa annettu nimenomainen määräys siitä, että vain avointa kirjettä tai toimikirjaa voidaan määrätyillä hallinnon aloilla käyttää, joten kaikki näiden alojen virat, jotka muu kuin presidentti täyttää, ovat näissä poikkeustapauksissa toimia suorastaan lain perusteella. Näinollen kuuluvat toimen haltijoiden ryhmään seuraavat vakinaiset peruspalkkaiset virkamiehet:

Poliisimestari ja muul poliisitoimen hallijat (VirkamiesL 1 §). PoliisitoimiA:n mukaan poliisin järjestysmuotoon kuuluu: ylin valvonta, joka on uskottu sisäasiainministeriölle, läänittäin tapahtuva valvonta, joka kuuluu maaherroille, ja kihlakunnittain kruunuvoudin hoitama poliisitoimen ohjaus (16 §). Poliisipäällikkönä poliisi-

¹⁶ Vrt. *Tarjanne*, Lm 1933 s. 21 ss.

¹⁷ Vrt. *Tarjanne*, s. 38.

¹⁸ Vrt. *Tarjanne*, s. 39 s.

piirissä toimii poliisimestari, nimismies tai komisaario, alaisinaan erilaiset poliisivirkamiehet (19 §). VirkamiesL:n säännöksen poliisimestarista ja muusta poliisitoimenhaltijasta on näinollen ilmeisestikin ymmärrettävä tarkoittavan poliisipäällikköä ja näiden alaisia poliisivirkamiehiä, ei sitävastoin niitä ylempiä virkamiehiä, jotka tavalla tai toisella ottavat sen valvontaan osaa. VirkamiesA 3 § määrääkin toimikirjan annettavaksi poliisilaitoksessa palvelevalle henkilölle ja kruununnimismiehelle sekä kaikille poliisimiehille maaseudulla. — Lääninhallituksen yhteyteen 30/1 1931 perustetut poliisitarkastajan toimet eivät, koskapa nuo tarkastajat toimivat poliisitoimen valvojina ja lääninhallituksen esittelijöinä, olisi lain nojalla tulleet toimiksi, jollei niistä annettu laki nimenomaan olisi osoittanut, että kysymyksessä on toimi eikä virka. (Vrt. poliisitarkastajien ohjesäännön sisältävän 30/1 1931 ann. A 4 ja 6 §.) — Myöskään ei valtion poliisikoulun opettajia, jotka PoliisikouluA 4 §:ssä on asetettu toimen haltijoiksi, olisi voitu katsoa varsinaisiksi poliisitoimen haltijoiksi.

Eräissä *muissa laeissa* olevat määräykset: SuojeluskuntaL 5 §:n ja RajavartioL 5 §:n mukaan voidaan *suojeluskuntajärjestön* ja *rajavartiolaitoksen* virkoihin antaa nimittämiskirjaksi vain avoin kirje tai toimikirja. Näinollen ovat näiden kaikki virat, joita tasavallan presidentti ei täytä avoimella kirjeellä — tällaisiahan todettiin olevan vain upseerien virat — katsottava jo lain mukaan toimiksi, joihin on annettava nimittämiskirjaksi toimikirja (SuojeluskuntaA 34 §, RajavartioA 10 §). — Mainittakoon, että aivan samoin ovat kaikki ne Suomen pankin virat, jotka eivät ole luottamusvirkoja Suomen pankin ohjesäännön 23 §:n mukaan, pysyviä toimia: so. Suomen pankin hallinnossa ei ole lainkaan valtakirjavirkoja.

Muuten on *aseluksella* järjestettäväksi jätetty se, mitkä virkamiehet on luettava toimenhaltijain ryhmään, pitämällä silmällä, että sellaisiksi on määrättävä *ne, joiden viran laadun vuoksi tulee olla vallion erikoisen tarkkailun ja määräämisvallan alaisina* (VirkamiesL 1 §). On ilmeistä, että tämän lain yleisen säännön puitteissa on asetuksen antajalla melko laaja harkintavalta — jota luonnollisesti rajoittavat valtakirjan ja avoimen kirjeen antamisesta lakiin otetut edellämainitut säännöt. Niinikään on selvää, että poliisitoimen samoin kuin edellämainittujen muiden tointen määrääminen toimien ryhmään on asiallisesti johtunut juuri tämän yleisen periaatteen toteuttamisesta noissa erikoistapauksissa. — VirkamiesA 3 §:ssä on tämän periaatteen mukaisesti lueteltu suuri joukko alempia toimia eri hallinnon aloilla samoin kuin annettu yleinen luettelo määrätyn-

laisien virkamiesten, kuten taloudenhoitajien, varastonhoitajien, vahtimestarien, talonmiesten, ovenvartijoiden jne. lukemisesta toimenhaltijoiden ryhmään. Tämä toimenhaltijoiden ryhmä vastaa suurin piirtein entistä palvelusmiesten luokkaa, vaikka joissakin tapauksissa aikaisemmin palvelusmiehen asemassa ollut onkin asetettu valtakirjavirkamiehen asemaan.¹⁹ Yksityiskohdissa viitattakoon sanotun pykälän sisältämään luetteloon. Myöskään ei tässä yhteydessä ole mahdollista eikä tarpeenkaan luetella niitä VirkamiesL:n jälkeen eri virastoista ja virkakunnista annettuja monilukuisia asetuksia, joissa 3 §:n antamien esimerkkien mukaan on toimikirja määrätty annettavaksi nimittämiskirjana määrättyihin toimiin. Seuraavassa on vain huomautettava eräistä huomattavimmista ja tämän 3 §:n säättämän luettelon rajojen ulkopuolelle menevistä säännöksistä.

Puolustusvoimiin kuuluvien henkilöiden asema on, kuten edellä jo suojeluskuntajärjestön ja rajavartiolaitoksen osalta todettiin, ilmeisestikin katsottu ja katsottava yleensä senlaatuiseksi, että hallintotoimin tapahtuva vapauttaminen on heihin nähden oleva mahdollinen. Tämän mukaisesti ovat yleensä kaikki puolustuslaitoksen virkamiehet — sotarovastia ja pastoreita lukuunottamatta (PuolustuslaitosA 16 §), puolustusministeriön virkamiehet — esittelijöitä lukuunottamatta (PuolustusministeriöA 13 §) ja merivartiolaitoksen virkamiehet (MerivartioA 19 §) toimenhaltijoita, mikäli he eivät upseeriviran haltijoina ole luottamusvirkamiehiä.

Lopuksi on tässä yhteydessä viitattava siihen VirkamiesA 3 §:stä ilmenevään sääntöön, että *sivuloimen* haltijoille — mikäli he eivät ole tuomareita — on aina annettava toimikirja.

4. Edellä on selvitetty niiden lain ja asetusten säännösten sisältöä, jotka määräävät minkälainen nimittämiskirja mihinkin virkaan on annettava, mihin luokkaan siis mikin virka kuuluu. Nämä säännökset ovat nimittäviä viranomaisia sitovia. Kun he niitä noudattaen antavat nimittämilleen virkamiehille nimittämiskirjat, voidaan siis virkamiehen nimittämiskirjan laadusta yleensä päätellä, mihin virkamiesryhmään hän kuuluu ja minkälainen oikeus virassa pysymiseen hänellä on. Niinpä VirkamiesL 1 §:n 4 mom. ja 2 § perustuukin siihen katsantotapaan, että virkamiehen saama nimittämiskirja määrää hänen oikeusasemansa.

Edelläoleva yksityiskohtainen käsittely on kuitenkin osoittanut,

¹⁹ Vrt. *Charpentier*, s. 365.

että säännökset nimittämiskirjoista voivat olla monestikin tulkinnanvaraisia, joten on ilmeistä, että käytännössä ei tapausten, joissa virkaan nimitetylle on annettu väärä nimittämiskirja, suinkaan tarvitse olla mahdottomia. Tulee niinollen ratkaistavaksi kysymys, mikä on vakinaiseen virkaan vakinaisesti nimitetyn virkamiehen asema silloin, kun hänelle on annettu nimittämiskirja, joka on lain tai asetuksen säännösten vastainen, taikka kun hänelle ei ole annettu mitään lain edellyttämää nimittämiskirjaa, vaan ainoastaan määräyskirja tms. Edellä on ollut puhetta siitä, onko nimittämiskirja katsottava välttämättömäksi nimittämisen muodoksi vaiko ainoastaan kirjalliseksi todistukseksi nimityksen, hallintotoimen tapahtumisesta, ja on todettu, että Suomen hallinto-oikeuden mukaan epäilemättä jälkimmäisellä mielipiteellä näyttää olevan paremmat perustelut. Katso-matta kuitenkin tämän kysymyksen ratkaisuun, so. vaikkapa nimittämiskirja olisi katsottava virkasuhteen perustamistoimen oleelliseksi muodoksikin, on kuitenkin vastaus nyt esitettyyn kysymykseen oleva sama.

On nimittäin erotettava itse nimittämistoimi, hallintotoimi, jolla vakinainen virkasuhde perustetaan yksityisen henkilön ja valtion välille, ja toiseksi kysymys tämän virkasuhteen oikeudellisesta luonteesta, niistä oikeuksista ja velvollisuuksista, mitkä virkasuhteeseen sisältyvät. Kuten edellä niinikään on todettu, on virkasuhteen asiallinen sisältö yleensä etukäteen lailla määrätty, ainoastaan poikkeustapauksissa, ns. sopimusluontoisten virkojen suhteen, voidaan kussakin yksityistapauksessa erikoisin sopimuksin määritellä virkasuhteen yksityiset osat. On niinollen katsottava selväksi, ettei nimitettävä viranomaisen nimityspäätöksensä yhteydessä, ei edes nimitettävän suostumuksellakaan, saa perustaa virkasuhdetta toisenlaiseksi, kuin miksi laki sen on määrännyt.²⁰ Tässä suhteessa tehdyt ehdot tai lisämääräykset on niinollen katsottava pätemättömiksi. Mutta jos kerran nimitettävän viranomaisen ehdoin tahdoin tekemät poikkeukset lain määräyksistä on katsottava pätemättömiksi, on ilmeisesti aivan samoin arvostettava hänen erehdyksestä tekemiään sanotunlaisia virheitä. Tällainen erehdys laajimmassa muodossaan saattaa syntyä silloin, kun virkamiehelle annetaan väärä nimittämiskirja, joka siis *prima facie* osoittaa hänellä olevan toisenlaisen oikeusaseman, kuin mikä hänelle lain mukaan kuuluisi.

Vaikka niinollen on ilmeistä, että viranomaisen sanotunlainen

²⁰ Vrt. Andersen, s. 128.

menettely on katsottava lainvastaiseksi, voitaisiin tosin ajatella, että nimittämiskirja kuitenkin siinä mielessä olisi lopullinen hallintotoimi, että se määräisi virkamiehen oikeusaseman siksi, kunnes sanotunlainen lainvastainen hallintotoimi olisi ensin purettu tai poistettu, ts. että tuo virhe tekisi nimittämistoimen ainoastaan moitteenalaiseksi, ei sitävastoin ipso iure nulliteetiksi. Aikaisemmin on todettu, että nimittämistoimi sellaisenaan useimmissa tapauksissa, missä sitä rasittaa jokin virheellisyys, on katsottava korkeintaan moitteenalaiseksi, so. se on voimassa kunnes se puretaan tai poistetaan. On kuitenkin huomattava, että tässä suhteessa on asianlaita toinen. Nyt ei ole kysymys koko nimittämistoimen julistamisesta mitättömäksi, vaan ainoastaan virkamiehen oikeusaseman, yksityisten oikeuksien ja velvollisuuksien määräämisestä. Huolimatta siitä, että lainsäätäjä, ilmeisestikin historiallisista syistä — nimittämiskirjan muoto kun ennen osittain määräsi eron toisaalta erottamattomien, valtakirjalla nimitettävien, ja erotettavissa olevien, virkavahvistuskirjan saaneiden välillä²¹ — osittain myöskin jotta säännönmukaisissa tapauksissa heti nimittämiskirjasta olisi havaittavissa virkamiehen oikeusasema, on VirkamiesL:ssa järjestänyt virkamiehen oikeusaseman riippuvaiseksi siitä, minkälainen nimittämiskirja hänelle »on annettu», ei tästä kuitenkaan voida päätellä, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut jättää nimittävän, ehkäpä alhaisenkin viranomaisen lopullisesti ja myöhemmin muita viranomaisia, jopa hallinnollisia tuomioistuimia sitovasti ratkaistavaksi kysymystä, mihin luokkaan virkamiehen on katsottava kuuluvan. Virkaan nimitettäessä ei muuten tämän virkamiehen oikeusaseman tunteminen ole virkamiehen säännönmukaisten velvollisuuksien täyttämiseksi välttämätöntäkään. Myöskään ei virkamiehen oma käsitys tässä suhteessa voi vaikuttaa asiaan, koska nimittämistoimi ei ole sopimus, so. virkamiehen ei voida katsoa antaneen suostumustaan mihinkään erikoiseen luokkaan kuuluvaan virkaan ryhtymiseen, vaan ainoastaan määrätyn viran vastaanottamiseen.

Nyt esitettyä mielipidettä tukee myöskin se, miten käytännössä on katsottu olevan sovellettava VirkamiesL 28 §:ää, joka säättää, että lakia on sovellettava lain voimaan tullessa virassa oleviin virka-

²¹ Vaikka nimenomaan virkavahvistuskirjan saaminen aikaisemmin osoitti virkamiehen erotettavuutta, oli silloinkin osa valtakirjan saaneista mm. luottamusmiehet, erikoisasemassa, so. myöskin erotettavia. On ilmeistä, että virkamiehen tosiasiallinen asema, mutta ei sitävastoin hänen saamansa nimittämiskirja, lopullisesti ratkaisi kysymyksen hänen erotettavuudestaan. Vrt. Ståhlberg, 1 pain. s. 161, 234, Hermanson, s. 153.

miehiin. Ne virkamiehet, jotka olivat viroissaan lain voimaantullessa, olivat luonnollisesti saaneet virkoihinsa erilaisia nimittämiskirjoja, jotka perustuivat VirkamiesL:ia aikaisempaan oikeuteen. Heidän saamansa nimittämiskirjat eivät siis mitenkään voineet antaa vastausta siihen, miten VirkamiesL:ia heihin nähden oli sovellettava. Jos nimittämiskirjan nimellä olisi katsottu olevan se lopullisesti sitova vaikutus, ettei virkamiehen oikeusasemaa saisi siitä poiketen perustaa niihin lainsäännöksiin, jotka määräävät, minkälainen nimittämiskirja olisi ollut virkaan annettava, olisi ilmeisesti 28 §:n toteuttaminen vaatinut, että VirkamiesL:n voimaantullessa olisi ollut pidettävä huoli siitä, että virassa olevien oikeusasema olisi tullut joko uusilla nimittämiskirjoilla taikka joillakin ylimenosäännöksillä sanotuin lain vaatimin tavoin määrätyksi. Kun mitään tällaisia säännöksiä ei ole katsottu tarpeellisiksi eikä annettu, on ilmeisesti ollut tarkoituksena soveltaa VirkamiesL:ia virassa oleviin sen mukaisesti, minkälainen nimittämiskirja itsekunkin virkaan olisi ollut VirkamiesL:n voimaantullessa annettava. Katsottiin siis riittäväksi, että asianomaisilla oli aikaisempi nimittämiskirja, joka osoitti vain vakinaisen virkasuhteen syntymisen, ja virkamiehen oikeusasema jätettiin lain säännösten mukaan yksityistapauksissa ratkaistavaksi.

Samiaan suuntaan puhuu myöskin se seikka, että tuomarinviran haltijoita ei lain mukaan voida muista valtakirjaviroista erottaa pelkän nimittämiskirjan perusteella, vaan ratkaisevana on oleva se, minkälainen asianomainen virka asiallisesti on. Niinikään sisältää VirkamiesL erikoissäännöksiä mm. puolustuslaitoksen viroista ja toimista sekä upseerinviroista ja toimista muissa valtionlaitoksissa (VirkamiesL 5 §), joten nimittämiskirjasta ei sellaisenaan voida päätellä, onko asianomainen virkamies noiden erikoissäännösten alainen vaiko ei, vaan on ratkaisu haettava viran asiallisesta luonteesta.

Niinollen on selväksi katsottava, että nimittämiskirja sellaisenaan on lopullisena sitovana todistuksena siitä, että vakinainen virkasuhde on syntynyt, mutta sitävästoin vain prima facie sitovana ohjeena siitä, mihin virkaluokkaan virkasuhde kuuluu: jos nimittämiskirja sittemmin havaitaan asiallisesti vääräksi, väärään luokkaan viittaavaksi, ei se ole esteenä asiallisesti oikeata luokkaa koskevien lain ja asetusten säännösten soveltamiselle po. virkasuhteeseen.

Kysymys siitä, onko nimittämiskirja oikea, saattaa luonnollisesti tulla ratkaistavaksi silloin, kun myöhemmin nousee kysymys VirkamiesL:n säännösten soveltamisesta kysymyksessäolevaan virkasuhteeseen. Tällöin on kysymys luonnollisesti prejudisiaalisena rat-

kaistava samassa yhteydessä itse pääasian kanssa. Asianomainen virkamies voi kuitenkin ilmeisesti jo tätä ennenkin esim. kanteluteitse nostaa kysymyksen nimittämiskirjan oikaisemisesta, mihinkä nimittävällä viranomaisella itselläänkin on valta, koska nimittämiskirjan laatu ei ole peruuttamattomasti sitä yhtävähän kuin muitakaan viranomaisia sitova. Ilmeistä on kuitenkin, ettei tällainen oikaisukaan saavuta peruuttamattomaksi katsottavaa sitovaisuutta; jos kysymyksen on ratkaissut KHO, on sen ratkaisulla luonnollisesti se merkitys, mikä sellaisella yleensä on samaa oikeussuhdetta koskeviin myöhemmin esilletuleviin kysymyksiin.

Virkamiehen oikeusasemalle on siis ratkaisevana se, mihin virkar ryhmään virka nimitettäessä voimassaolleen lain mukaan kuului, mikä nimittämiskirja hänelle olisi ollut annettava, eikä mahdollisesti annettu väärä nimittämiskirja. Nimittämiskirjan »vääräys» voi kuitenkin johtua siitäkin, että lainsäädäntö on juuri nimittämiskirjaan nähden nimittämisen jälkeen muuttunut, jolloin tulee esille kysymys tällaisen muutoksen vaikutuksesta virassa olevan virkamiehen oikeusasemaan. Tämän ratkaiseminen ei kuitenkaan tässä yhteydessä vielä ole mahdollista, koska se edellyttää virkamiehen virassapysymisoikeuden yksityiskohtien nojalla tapahtuvaa, tämän oikeuden luonnetta kokonaisuudessaan koskevaa tutkimusta, johon voidaan vasta tämän tutkimuksen lopulla käydä.²²

B. VIRANOMAISTEN TOIMIVALTA VIRKASUHTEEN LAKKAAMISEN JOHTUESSA VIRANOMAISEN TOIMENPITEESTÄ.

Edellä on todettu, että virkasuhde useimmissa tapauksissa lakkaa viranomaisen toimenpiteen kautta. Kun oikeusjärjestykseen on ollut sisällytettävä säännökset siitä, millä edellytyksin ja miten viranomainen saattaa sanotunlaiseen toimenpiteeseen ryhtyä, mistä seikoista on seuraavassa yksityiskohtaisessa tutkimuksessa koetettava selvä ottaa, on järjestetyn hallinto-organisaation vuoksi ollut myöskin annettava yleiset säännöt siitä, kuka viranomainen voi sanottuihin toimiin ryhtyä, ts. on ollut järjestettävä eri viranomaisten välinen toimivalta tässä kysymyksessä. Huolimatta siitä, että luonnollisesti kuhunkin erikoiseen toimenpiteeseen nähden erikseen on

²² Vrt. jällempänä s. 250 ss.

toimivalta todettava ja tutkittava, on tämä toimivaltaa koskeva kysymys kuitenkin siinä määrin yhteinen eri tapauksille, että on käytännöllisempää tässä yleisessä osassa yhtenäisesti ottaa tutkittavaksi ainakin toimivaltaa koskevat pääsäännöt, silläkin uhalla, että erikoistapauksia tarkastettaessa on sitten niihin vielä uudelleen palattava.

Heti aluksi on kuitenkin huomattava, että kun rikosoikeudellisen rangaistuksen tuomitseminen kuuluu aina tuomioistuimelle ja tuomioistuinten toimivaltaa koskevat kysymykset kokonaisuudessaan kuuluvat rikosprosessioikeuden tutkittaviin, ei seuraavassa oteta käsiteltäviksi näitä toimivaltakysymyksiä. Tähän on ilmeisesti sitäkin suurempi syy, kun otetaan huomioon se, että rikosoikeudellinen rangaistus, joka välittömästi aiheuttaa viran menetyksen, voidaan tuomita myöskin muun kuin virkarikoksen johdosta, jolloin siis toimivaltakysymystä eivät ratkaise ne erikoissäännökset, mitkä on annettu eri virkamiesten syyttämistä virkavirheistä, vaan yleiset rikosprosessuaaliset forum-säännökset, ensisijassa rikoksen tekopaikkaan perustuva yleinen sääntö. Viitattakoon siis tässä suhteessa prosessioikeuden esityksiin.²³

1. *Yleinen sääntö.* Muissa tapauksissa, joissa virkasuhteen lakkaaminen johtuu viranomaisen toimenpiteestä ja joiden niin asiallinen kuin muodollinen, prosessuaalinen tutkiminen kuuluu hallinto-oikeuteen, on havaittavissa yleinen sääntö, joka yhdistää viranomaisen toimivallan virkasuhteen lopettamiskysymyksessä siihen, miten vastaava toimivalta on viranomaisten kesken jaettu virkasuhteen perustamistoimeen, nimittämiseen nähden. Tämän yleiseksi vaikkakaan ei poikkeuksettomaksi katsottavan säännön mukaan kuuluu toimivalta virkasuhteen lopettamisasioissa säännöllisesti sille samalle viranomaiselle, jolle kuuluu myöskin virkamiehen nimittäminen. Tämä yleinen sääntö on todettavissa seuraavissa tapauksissa.

Siitä, kellä viranomaisella on valta myöntää ero asianomaisen omasta pyynnöstä, ei ole olemassa yleistä laissa tai asetuksessa julklausuttua sääntöä, vaikka kyllä useissa erikoisia virkakuntia tai virastoja koskevissa asetuksissa on sanotun säännön mukainen erikoismääräys²⁴ Kun ilmeisestikään oikeusjärjestyksen mukaista ei ole, että toimivaltakysymys muissa tapauksissa olisi katsottava mieli-

²³ Vrt. *Granfelt*, s. 264 ss.; *Lärobok* s. 35 ss.

²⁴ Vrt. esim. TilastapäätöimistöA 14 §, MerivartioA 22 §; LääkintöhallintoA 21 §; TullihallintoA 94 §; KouluhallitusA 29 §; MetsähallintoA 78 §; MaamittaushallintoA 67 §; Tie- vesirakennushallintoA 32 §, RautatiehallintoA 62 §; MerenkulkuhallintoA 32 §; PuolustuslaitosA 23 §.

valtaiseksi, onkin, kuten tietoisoppi meillä yleisesti on asian käsittänyt, toimivalta tässä suhteessa aina katsottava olevan nimittävällä viranomaisella:²⁵ kun kerran laki antaa sanotulle viranomaiselle vallan asianomaisen suostumuksella perustaa vakinaisen virkasuhteen, on muun säännön puutteessa katsottava selväksi, että samalla viranomaisella on valta, samoin edellytyksin, myöskin lopettaa tuo perustamansa virkasuhde. — Eroamisiän saavuttaneelle virkamiehelle on VirkamiesL 3 §:n 6 momentin mukaan annettava erokirja, vaikka hän ei eroa pyydäkään. Kuten myöhemmin käy selville, on tämä erokirjan antaminen itse asiassa vapauttamistoimenpide. Siihen nähden että laki kuitenkin käyttää sanontaa erokirjan antaminen, on katsottava, että tämäkin toimivalta kuuluu sanotun yleisen säännön mukaan nimittävälle viranomaiselle.

Virasta vapauttaminen, olkoonpa kysymys hallintotoimin tapahtuvasta joko luottamusvirkamieheen (VirkamiesL 2 §:n 1 mom.) tai toimenhaltijaan (21 §) kohdistuvasta taikka hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä tapahtuvasta (VirkamiesL 7 §) vapauttamisesta, on säännönmukaisesti nimittävän viranomaisen asiana. Sama sääntö on voimassa kurinpidollisesta viraltapanosta (VirkamiesL 7 §) samoin kuin toiseen virkaan siirtämisestä, silloin kun tämä siirto on riippumaton asianomaisen suostumuksesta (VirkamiesL 7 § ja VirkamiesLisäL 1 §). — Varsinaisten virkasuhteen lopettamistapausten ulkopuolelle jäävissä, mutta nyt käsiteltäviin kysymyksiin liittyvissä suhteissa on nimittävällä viranomaisella edelleen toimivalta asioissa, jotka koskevat esityksen tekemistä virkamiehen pysyttämisestä virassa yli eroamisiän (VirkamiesL 3 §), taikka virkamiehen pidättämistä virantoimittamisesta (VirkamiesL 11 §), taikka esityksen tekemistä virkojen vaihdon sallimisesta (VirkamiesLisäL 2 §).

Toimivalta virkasuhteen lopettamista koskevissa asioissa perustuu siis säännönmukaisesti siihen, kellä on nimittämis-oikeus, kuka on nimittävä viranomainen. On luonnollista, että tämän tutkimuksen puitteissa ei voida käydä yksityiskohtaisesti esittämään sääntöjä siitä, miten nimittämisvalta valtion virkoihin on järjestetty: perussäännöksethän asiasta sisältyvät HM 87, 88 ja 90 §:ään ja näiden nojalla annettuihin epälukuisiin lakeihin ja asetuksiin. Yleensä on itsekuhunkin virkaan nähden olemassa nimenomainen säännös asiasta, niin että HM 88 §:n 3 momentin yleistä sääntöä, että nimittämisvalta kuuluu VN:lle, mikäli se ei kuulu jollekin muulle, ei sel-

²⁵ Ståhlberg, s. 246; Hermanson, s. 240; Willgren, s. 172.

laisenaan käytännössä tarvittane. — Parissa suhteessa on kuitenkin syytä nimittävän viranomaisen käsitettä selvittää.

Esimerkiksi VirkamiesL 7 §:stä ilmenee, että nimittävällä viranomaisella tarkoitetaan sitä viranomaista, jolla asian tullessa ratkaistavaksi on nimittämisvalta siihen, sellaiseen virkaan, jota asia koskee. Vaikka VirkamiesL 21 §:ssä käytetään sanontaa »viranomainen, joka on hänet toimeen nimittänyt», on ilmeistä, ettei tällä voida tarkoittaa muuta, kuin mitä esim. 3, 7 tai 11 §:ssä nimittävällä viranomaisella tarkoitetaan. Jos siis nimityksen jälkeen lainsäädäntö on muuttunut niin, että nimittämisvalta on siirtynyt toiselle viranomaiselle, on tällä uudella nimittävällä viranomaisella myöskin toimivalta virkasuhteen lakkaamista koskevissa asioissa eikä siis sillä viranomaisella, joka virkamiehen aikoinaan oli nimittänyt. Sanotunlainen toimivallan siirtäminen toiselle ei luonnollisestikaan ole mikään muutos virkamiehen oikeusasemassa vaan ainoastaan muodollista hallintomenettelyä koskevan säännöksen muuttaminen, joka, katsomatta siihen miten virkamiehen oikeus virassapysymiseen on muutettavissa, astuu heti voimaan.²⁶

Aikaisemmin on todettu, että eräissä tapauksissa nimitysasia voi valitusteitse siirtyä varsinaisen nimittävän viranomaisen tehtyä päätöksensä ylempään viranomaisen, säännöllisesti VN:n tutkittavaksi. Tässäkään tapauksessa ei se seikka, että VN siis lopullisesti on valituksen johdosta antamallaan päätöksellä ratkaissut kysymyksen siitä, kuka on virkaan nimitettävä, voi tehdä VN:oa nimittäväksi viranomaiseksi siinä mielessä, että sen olisi ratkaistava myöhemmin syntyvät virkasuhteen lopettamista koskevat kysymykset. Ensimmäinen, varsinaisen nimitysvallan omannut viranomainen on näissä kysymyksissä edelleen »nimittävä», so. toimivaltainen viranomainen.

2. *Poikkeuksia.* Näin todettu yleinen sääntö on kuitenkin poikkeukseton ainoastaan eron myöntämiseen ja erokirjan antamiseen nähden iän perusteella. Kaikissa muissa suhteissa on olemassa poikkeuksia, jotka voidaan jakaa kolmeen ryhmään: poikkeukset jotka kohdistuvat a) määrättyihin virkasuhteen loppumismuotoihin kaikissa tapauksissa, b) määrätynlaatuisiin virkoihin ja c) määrättyjen nimittävien viranomaisten toimivaltaan.

a) Sellaisena virkasuhteen loppumismuotona, joka kokonaisuudessaan olisi poikkeus yleisestä säännöstä, on ainoastaan siirto toiseen

²⁶ Vrt. *Sjöström*, s. 316.

virkaan virkamiehen omasta pyynnöstä, so. säännöllisesti hakemuksesta. Tällaisessa tapauksessa aikaisempi virkasuhde lakkaa välittömästi uuteen virkaan nimittämisellä. Kun tämän taasen toimittaa se viranomainen, jolla uuteen virkaan on nimittämisvalta, mutta jolla suinkaan ei tarvitse olla vanhaan virkaan nähden samaa oikeutta, joutuu siis aikaisemman virkasuhteen lopettamaan viranomainen, jolla siihen nähden ei muuten ole toimivaltaa nyt kysymyksessäolevissa tapauksissa.

Sitävästoin siirto toiseen virkaan virkamiehen tahdosta riippumatta on taas erikoisesti riippuvainen sen asiallisista edellytyksistä eri tapauksissa. Kun tuollaisissa tapauksissa sitäpaitsi voi tulla kysymykseen kaksi nimittävää viranomaista, entinen ja uusi, ei tässä yleisessä osassa voidakaan tämän enempää käsitellä toimivaltakysymystä siirron yhteydessä, vaan on se jätettävä siirtotapausten asiallisen esityksen yhteyteen.

Toiseksi on mainittava, että VirkamiesL 3 §:n mukaan VN:n toimivaltaan kuuluu ratkaista kysymykset virkamiehen pysyttämisestä virassa yli eroamisiän — jälempänä esiintulevin erikoisin poikkeuksin.

b) Eräänlaatuiset virat ovat poikkeusten alaiset seuraavissa suhteissa:

Tuomarinviran haltijoihin nähden ei nimittävällä viranomaisella ole toimivaltaa vapauttamista koskevista kysymyksissä, vaan on VirkamiesL 4 §:n 2 momentin mukaan vapauttamisvaatimusta ajettava tuomaria vastaan siinä tuomioistuimessa, missä häntä on syytettävä virkavirheestä.²⁷ Sitävästoin on katsottava, että nimittävällä viranomaisella on valta antaa se kehoitus eroamiseen, mistä saman pykälän 1 momentissa säädetään²⁸ ja millä on, kuten myöhemmin tulee käymään ilmi, määrätty asiallinen merkityksensä virkamiehen oikeuksille.

Yliopistovirat ovat niinkään eräiden poikkeusten alaisia. Yliopistovirkojen nimittämisvalta kuuluu tasavallan presidentille, kanslerille, pienelle konsistorille tai taloustoimikunnalle (YliopistonS 27 §). Yliopiston kansleria, joka on luottamusvirkamies, koskevista asioissa ei ole poikkeusta. Mutta muissa suhteissa on VirkamiesL järjestänyt asian seuraavasti:

Kanslerilla yksin on valta panna viralta kurinpitotoimin

²⁷ Vrt. *Tarjanne*, Lm 1931 s. 351.

²⁸ Vrt. *Tarjanne*, Lm 1931 s. 351; vrt. jälempänä s. 170 ss.

(7 §) tai pidättää virantoimituksesta (11 §), olkoonpa nimitysoikeus sitten kellä tahansa;²⁹ esityksen ikälykkäyksen myöntämisestä tekee hän niinkään paitsi omiin nimittämiinsä myöskin tasavallan presidentin nimittämiin nähden, konsistorin ja taloustoimikunnan muuten tässä suhteessa käyttäessä heille yleisen säännön mukaan kuuluvaa toimivaltaa (3 §).

Sitävastoin toimivalta *yliopistoviran hallijan vapauttamisessa* on epäselvä. VirkamiesL 7 §:n sanonnan mukaan kyllä tämä valta kaikkiin yliopistoviran haltijoihin, siis myös presidentin tai kanslerin nimittämiin nähden kuuluu yliopiston pienelle konsistorille. Ottaen huomioon yleisen säännön samoin kuin senkin, että kanslerille on annettu toimivalta kaikkien, myöskin konsistorin nimittämien, virkamiesten viraltapanossa, on po. vapauttamisasioiden siirtäminen konsistorille sellaisenaan käsittämätön. VirkamiesL:n esityöt kuitenkin osoittavat syyn tähän muodottomuuteen: Hallituksen esityksessä 1924 vuoden valtiopäiville oli erotettu toimivalta, mitä tuli viraltapanoa tai vapauttamista (erottamista) koskevan kysymyksen *nostamiseen* (7 §) ja sanotunlaisen asian *käsillelyyn ja ratkaisemiseen* (8 §): toimivalta saattoi kuulua eri viranomaisille ja yliopistovirkoihin nähden edellinen kuului konsistorille, kun taas jälkimmäinen aina kanslerille. Sanotun ehdotuksen 8 §, jossa viimeisenä lauseena juuri on nykyisen 7 §:n viime lause, koski sanontansa mukaan kyllä ainoastaan viraltapanoa, kun taas 20 §:ssä oli yleinen säännös, että mitä edellä oli viraltapanosta säädetty, oli soveltuvien kohdin noudatettava myöskin vapauttamisasioiden. Tuon ehdotuksen mukaan kuului siis myöskin vapauttamista koskevan asian käsittely ja ratkaisu kanslerille. Kun 1925 vuoden esityksessä poistettiin ko. toimivaltojen erottaminen säätämällä 7 §:n alussa, että kysymyksen viraltapanosta tai vapauttamisesta *noslaa ja asian käsillelee* nimittävä viranomainen, sisällytettiin tuohon pykälään poikkeukseksi yliopistovirkoihin nähden aikaisemman ehdotuksen 7 §:n säännös konsistorin toimivallasta ja 8 §:n säännös kanslerin toimivallasta, huomaamatta että tällöin, kun 20 §:n säännös voitiin jättää pois, 7 §:n säännöksen mukaan ottaminen asiallisesti siirsi toimivallan vapauttamisasioiden kansle-

²⁹ Sääntö koskee VirkamiesL 2 §:n 3 mom. mukaan myös toimenhaltijain viraltapanoa: Taloustoimikunnalla, joka on nimittävä viranomainen (YliopistonS 27 §:n 5 mom.), ei siis enää ole — päinvastoin kuin mitä *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 647, ja *Granfelt*, JFT 1929 s. 418, näyttävät edellyttävän. — YliopistonS 139 §:ssä mainittua valtaa kurinpidollisesti erottaa toimenhaltijoita, vaan kuuluu tämä valta kanslerille. Sitävastoin vapauttaminen hallintotoimin kuuluu taloustoimikunnalle.

rilta konsistorille. — Nousee niinmuodoin kysymys, onko VirkamiesL 7 §:ää sananmukaisesti tulkittava huolimatta siitä, että sen sanonta on ilmeisesti johtunut erehdyksestä. Siihen nähden, että erehdys on ilmeinen ja että se toiselta puolen sisältää aivan yhtä ilmeisen ja epätarkoituksenmukaisen poikkeuksen VirkamiesL:n yleisestä periaatteesta, että toimivalta vapauttamisasiossa kuuluu nimittävälle viranomaiselle ja yleensä samalle kuin viraltapanokin, näyttää 7 § olevan järjestelmällisesti tulkittava niin, että viran haltijain vapauttamisasiatkin kuuluvat kaikki kanslerin käsiteltäviin. — Vastaavasti on tällöin tulkittava myöskin 7 §:n säännös siitä, kellä on toimivalta virkamiehen siirtämisestä koskevissa asioissa. Toimen haltijain vapauttamiseen nähden ei ole poikkeusta olemassa: he ovat nimittävän viranomaisen, säännöllisesti taloustoimikunnan vapautettavia.

c) Eräiden viranomaisten toimivalta on osittain rajoitettu:

aa) *Tasavallan presidentillä* ei yleensä ole toimivaltaa valtakirjaviran haltijan vapauttamista koskevissa asioissa, so. kun vapauttaminen on toimitettava hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä, eikä viraltapanoa koskevissa asioissa (VirkamiesL 7 §) yhtävähän kuin virantoimituksesta pidättämis-äkkään koskevissa asioissa, vaan kuuluu toimivalta näissä asioissa, lukuunottamatta tuomarin ja yliopistonvirkoja, joista edellä on ollut puhe, VN:lle. Ikälykkäysesityksen tekeminen taasen kuuluu näissä tapauksissa asianomaiselle ministerille (3 §). Poikkeuksen nyt esitetyistä poikkeussäännöksistä voivat aiheuttaa ns. sotilaalliset nimitysasiat, joista kuitenkin tulee puhe jälempänä.

bb) *Valtioneuvoston* toimivallasta on yleisenä poikkeuksena vain se, että ikälykkäysesityksen tekeminen kuuluu ministerille (3 §). Siitä, mitä muita poikkeuksia voi johtua VN:n ja ministeriöiden välisestä työjaosta, tulee erikseen puhe, kun jälempänä on tarkastettava erikoisesti nimitysasia-käsitteen sisältöä.

cc) *Ministeriön osaston alaisella viranomaisella* ei ole valtaa käsitellä kurinpidollista viraltapanoa, hallintoprosessuaalista virasta vapauttamista eikä siirtämistä toiseen virkaan koskevaa vaatimusta, vaan on, milloin nimittämisvalta on sanotunlaisella viranomaisella, tällainen asia asianomaisen ministeriön osaston käsiteltävä (VirkamiesL 7 §). Myöskään ei sanotunlainen viranomainen voi lopullisesti vapauttaa toimenhaltijaa toimesta, vaan on sen alistettava sitä koskeva päätöksensä ministeriön osaston vahvistettavaksi (VirkamiesA 4 §). Jälkimmäinen sääntö, asetuksella annettu, ei kuitenkaan koske puolustuslaitoksen toimia, koskapa VirkamiesA ei 17 §:nsä mukaan

ole niihin sovellettavissa. — Kysymys, mitkä viranomaiset ovat »ministeriön osaston alaisia», vaatii lähempää tarkastelua.

VNministeriöL 5 §:n mukaan voidaan ministeriö — asetuksella — jakaa osastoihin, milloin sellainen ministeriön toimialaan kuuluvien tehtävien järjestely havaitaan tarpeelliseksi. Tieteisoppi ei, todettuaan tällaisten osastojen mahdollisuuden,³⁰ ole kiinnittänyt tarkempaa huomiota niiden oikeudelliseen luonteeseen, mikä kuitenkin seuraavassa, vastauksen saamiseksi esitettyyn kysymykseen, on tarpeen. Ottaen huomioon sen jälempänä esille tulevan seikan, että myöskin keskusvirastojen alaiset viranomaiset on asetettu samaan poikkeusasemaan kuin ministeriön osastojen alaiset, on nyt kysymyksessä olevien säännösten tarkoituksena ilmeisesti ollut järjestää viraltapanoa ja vapauttamista koskevat, usein vaikeat ja yksityisen oikeuksia koskevat sekä harkintakykyä edellyttävät toimenpiteet niin, etteivät ne, vaikka nimittämismäisiltä olisivatkin alimmilla viranomaisilla, kuitenkaan joutuisi virka-asteikossa aivan alimpien viranomaisten käsiteltäviksi. Tämän vuoksi on alarajaksi määrätty keskusvirastot ja ministeriön osastot.³¹ — Toiselta puolen on selvää, että vaikka jokainen viranomainen, joka on ministeriön osaston alainen, myöskin on ministeriön alainen, ei kysymyksessä olevan poikkeussäännöksen soveltamiseksi suinkaan riitä, että viranomainen on vain ministeriön alainen, vaan on sen oltava nimenomaan ministeriön osaston alle alistettu.³²

Seuraavassa on sitten tarkastettava, millaisia osastoja ministeriössä on, joilla, eikä niiden alaisilla, siis voi olla toimivalta. VN:n kymmenestä ministeriöstä on osastoihin jakamattomia kaksi, opetusministeriö ja kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö samoin kuin VN:n kansliakin. Niiden alaiset viranomaiset eivät siis voi olla »osaston alaisia». Kaikki muut, ts. kaikki, joista on annettu erikoinen asetus, on jaettu osastoihin — kauppa- ja teollisuusministeriö tosin vain »toimistoihin». Mutta viidessä näistä — ulkoasiain-³³ puolustus-³⁴ valtiovarain-³⁵ kauppa- ja teollisuus-³⁶ sekä sosiali-

³⁰ Vrt. *Ståhlberg*, s. 58; *Erich*, II s. 45; *Björkstén*, s. 138; *Willgren*, s. 327.

³¹ Epäjohdonmukaista on, että samaan asemaan ei ole asetettu esim. lääninhallitusten alaisia viranomaisia, vaikka lääninhallitukset muuten ovat keskusvirastoihin rinnastettavassa asemassa. Vrt. *Tarjanne*, s. 34 aliv. 1.

³² Vrt. *OK kertomus* 1930 s. 50.

³³ UlkoministeriöA 1 §.

³⁴ PuolustusministeriöA 1 §, vrt. 2—8 §.

³⁵ ValtiovarainministeriöA 1 §.

³⁶ KauppaministeriöA 1 §.

ministeriössä³⁷. — ei osastojen (tai toimistojen) alaisiksi ole erikseen alistettu muita viranomaisia, vaan on asianomaisen hallintoalan viranomaiset mainittu yleensä ministeriön alaisina. Samoin on laita myöskin oikeusministeriön lainsäädäntö- ja oikeushallinto-osaston³⁸ ja sisäasiainministeriön yleisen osaston ja poliisiasiainosaston.³⁹ Sitävastoin on edellisen vankeinhoito-osaston alaisiksi asetettu eri vankilat ym. vankilaviranomaiset,³⁸ ja jälkimmäisen rajavartioasiain osaston alaisiksi rajavartiostot⁴⁰ sekä poliisiasiainosaston merivartiojaoston alaisiksi merivartioviranomaiset.⁴¹ Täydellinen alistussuhteen jako on toimitettu vain maatalousministeriössä, jonka yleisen osaston alaisiksi on luettu maataloushallitus, maatalouden koe- ja tutkimustoiminta, maanmittaushallitus, vakauslaitos, asutushallitus, metsähallitus, valtion meteorologinen keskuslaitos ja meteorologinen toimikunta sekä geodeettinen laitos ja eläinlääkintöosaston alaisiksi eläinlääkärit ym. eläinlääkintöviranomaiset.⁴²

Ministeriön osasto ei ulkonaisesti voi olla täysin itsenäisen viranomaisen tai viraston asemassa, koska se juuri on asetettu ministeriön osastoksi.⁴³ Lähemmin käymättä sen oikeusasemaa tarkastamaan, on tässä vain todettava, että riippuen eri osastojen päättäntövallan laajuudesta voi näiden asema keskushallinnon järjestelmässä ja suhde toisiin viranomaisiin olla suurestikin toisistaan eroava. Osaston toimivallan perusteena on VNratkaisul 3 §, jonka 2 mom. mukaan ministeriön päätettävät asiat ratkaisee ministeri taikka omalla vastuullaan ministeriön kanslian tai osaston päällikkö tai muu esittelijä, ja 3 mom. mukaan asetuksella määrätään, mitkä asiat voidaan uskoa näiden ratkaistaviksi. Useimpien ministeriön osastojen päälliköiden itsenäinen päättäntövalta perustuukin tämän mukaisesti VNohjeS 23 §:ään, joka antaa heille eräissä yksinkertaisissa ja selvissä asioissa oikeuden ratkaista asiat ministerin sijasta.⁴⁴ Sellaisella osastolla, jonka päälliköllä on vain tällainen rajoitettu päättäntövalta, ei ole ulospäin minkäänlaista itsenäisen viranomaisen luonnetta: osastojaon tarkoituksena on ilmeisesti vain ministeriössä käsiteltävien asiain

³⁷ SosiaaliministeriöA 1 §.

³⁸ OikeusministeriöA 2 §.

³⁹ SisäministeriöA 1—3 §.

⁴⁰ RajavartioA 2 §.

⁴¹ MerivartioA 3 §.

⁴² MaatalousministeriöA 2 ja 3 §.

⁴³ Vrt. OK kertomus 1928 s. 114 ss., jossa OK katsoo, että HM 40 §:n mukaan valitus ministeriöstä VN:oon ei ainakaan ilman erikoissäännöstä ole mahdollinen.

⁴⁴ Vrt. siitä lähemmin Björkslén, s. 207 ss.

jakaminen eri virkamiesten hoidettaviksi eikä osaston päällikön ratkaisuvallalta oikeudellisen luonteensa puolesta eroa niiden muiden ministeriön virkamiesten ratkaisuvallasta, joille sellainen ehkä on annettu. Kun sillä, että jokin viranomainen on toisen alainen, on ymmärrettävä sitä, että ensiksi mainittu on pysyväisesti toisen johtavan määräysvallan alaisena,⁴⁵ on katsottava, että sellaisella osastolla yhtävähän kuin osastopäällikölläkään, jolla on vain sanotunlainen rajoitettu toimivalta ministeriön »sisällä», ei voi olla »alaisia» viranomaisia sanan varsinaisessa merkityksessä, eikä osasto tai sen päällikkö voi olla ministeriön ulkopuolella olevien viranomaisten esimies. Kun maatalousministeriön yleinen osasto esim. on tällainen,⁴⁶ on säännös siitä, että kaikki maataloushallinnon keskusvirastot ym. viranomaiset olisivat tuon osaston alaisia, epäonnistunut ja asiaton: tuosta säännöksestä huolimatta eivät nuo viranomaiset ole tulleet yleisen osaston ja sen päällikön alaisiksi siinä merkityksessä, missä tätä käsitettä lainsäädännössä muuten käytetään.

Aivan toisenlaatuinen kuin maatalousministeriön yleisen osaston ja sen päällikön toimivalta on sen eläinlääkintöosaston päällikön ratkaisuvallalta: hän ratkaisee yleensä omalla vastuullaan kaikki ne eläinlääkintöä koskevat asiat, mitkä aikaisemmin olivat kuuluneet lääkintöhallituksen ratkaistaviin.⁴⁷ Täten on eläinlääkintöosastolla, huolimatta siitä, että se on ministeriön osasto, tässä asemassaan itsenäinen toimivalta, se tai toisin sanoen sen päällikkö voi olla sanotunlaisessa itsenäisen ylemmän viranomaisen suhteessa alaisiinsa eläinlääkintöviranomaisiin. Tällainen itsenäisen osaston luonne ja toimivalta on edelleen oikeusministeriön vankeinhoito-osastolla,⁴⁸ sisä-

⁴⁵ *Ståhlberg*, s. 52, on kyllä selittänyt, että toisen alainen viranomainen on se, jolle tuo toinen viranomainen, ylempi viranomainen, on oikeutettu antamaan sitovia määräyksiä, mutta että jos viranomaisen toiminta on pysyväisesti toisen viranomaisen johtavan määräämisvallan alaisena, niin edellistä sanotaan jälkimmäisen käskynalaiseksi ja jälkimmäinen on silloin edellisen esimies; niinpä maanmittausinsinööri olisi maaherran alainen, mutta ei hänen, vaan maanmittaushallituksen käskynalainen. Vrt. samoin *Hermanson*, s. 47 s.; *Willgren*, s. 139. Mutta tarkastettaessa esim. HM 88 §:ää, jossa puhutaan »sen viraston hallituksesta, jonka *alainen* virka on», taikka VNohjeS 6—16 §:ää, joissa luetaan kunkin eri ministeriön »alaiset» viranomaiset, ei voitane olla toteamatta, että »alaisuudella» tässä samoin kuin yleensäkin tarkoitetaan ennenkaikkea juuri jälkimmäistä pysyvää määräysvaltaa. Niinpä *Ståhlberg*kin, s. 71 ja 73 ss., selittää, että keskusvirastot ovat asianomaisten ministeriöiden »alaisia».

⁴⁶ MaatalousministeriöA 12 § 1 mom.

⁴⁷ MaatalousministeriöA 12 § 2 mom.

⁴⁸ OikeusministeriöA 11 §; vankeinhoitolaitoksesta ²¹/₃ 1925 ann. A 2 ja 3 §.

asiainministeriön rajavartioasiainosastolla⁴⁹ ja poliisiasiainosaston merivartiojaostolla,⁵⁰ joilla kaikilla voi siis olla ja, kuten edellä huomattiin, onkin alaisia viranomaisia sanan varsinaisessa merkityksessä, samoin kuin kauppa- ja teollisuusministeriön patenttiasiain-toimistolla.⁵¹

Kun ministeriön osastoilla ei siis yleensä ole sellaista itsenäistä toimivaltaa, että niitä voitaisiin pitää ulospäin itsenäisen viranomaisen asemassa, vaan tämä ominaisuus kuuluu vain erikoisille itsenäisiksi järjestetyille osastoille, ei voida edellyttää, että VirkamiesL määrätessään viraltapanoa ja virasta vapauttamista koskevat asiat erikoista harkintakykyä edellyttävinä alemman viranomaisen toimivallasta ylemmän toimivaltaan, olisi tahtonut määrätä nämä asiat sellaisten osastojen käsiteltäviksi, joilla ei muuten ole muita kuin juoksevia asioita »itsenäisesti» hoidettavanaan. Myöskään ei säännöstä voida lukea niin, että tällaisissa tapauksissa »osaston» toimivaltaa käyttäisi, kuten tavallisestikin, ministeri ministeriön ja siis myöskin osaston ylimpänä päänä, koska tällöin ei olisi löydettävissä mitään syytä, miksi ei kaikkia ministeriön eikä vain ministeriön osaston alaisia viranomaisia ole asetettu erikoisasemaan. Käsite ministeriön osasto on ilmeisesti otettu lakiin juuri keskusviraston rinnakkaiskäsitteenä: kun keskusviraston alaisille viranomaisille ei tahdottu antaa toimivaltaa, ja kun toisaalta eräitä keskusvirastoja kuten esim. vankeinhoitohallitus oli siirretty ministeriön osastoksi, vaati yhdenmukaisuus näissä tapauksissa myös tällaisten osastojen alaisten asettamista samaan asemaan. Eri kysymys on sitten, onko tämä tarkoitus johdonmukaisesti toteutettu ja saavutettu.

VirkamiesL:n 7 §:n ja VirkamiesA 4 §:n säännöksillä on siis ymmärrettävä tarkoitettavan vain vankeinhoito-osaston, rajavartioasiainosaston ja eläinlääkintöosaston alaisia viranomaisia, joilla niinollen ei ole, vaikka ne ovatkin nimittäviä viranomaisia,⁵² lopullista ratkaisovaltaa viraltapanoa taikka virasta tai toimesta vapauttamista koskeissa asioissa. Sitävastoin noilla säännöksillä ei ilmeisestikään ole tarkoitettu antaa itsenäistä ratkaisovaltaa sellaisille osastoille, joilla muuten ei itsenäistä asemaa ole, eikä siis niiden säätämä rajoitus koske maatalousministeriön yleisen osaston »alaisiksi» luettuja viran-

⁴⁹ RajavartioA 2 ja 7 §.

⁵⁰ MerivartioA 3, 5 ja 6 §.

⁵¹ KauppaministeriöA 10 §; sillä ei kuitenkaan ole »alaisia» viranomaisia.

⁵² Merivartiojaoston alaisilla ei MerivartioA 18 §:n mukaan koskaan ole nimittämistä.

omaisia ja vielä vähemmän niitä viranomaisia, jotka ovat yleensä ministeriön alaisia, mutta joita koskevat asiat on jaettu ministeriön »epäitsenäisen» osaston käsiteltäviksi.⁵³

dd) *Keskusvirastojen alaisten viranomaisten ja keskusvirastojen jäsenten* toimivalta on samojen rajoitusten alainen kuin ministeriön osaston alaistenkin: nekään eivät voi käsitellä viraltapanoa taikka viran haltijan vapauttamista virasta taikka siirtämistä koskevia asioita, jotka aina kuuluvat asianomaisten keskusvirastojen käsiteltäviin; nimittämiensä toimenhaltijain vapauttamista koskevat päätöksensä niiden taas on alistettava keskusviraston vahvistettaviksi (VirkamiesL 7 § VirkamiesA 4 §). Mitä ensiksikin tulee keskusviraston käsitteeseen tässä säännöksessä, viittaa vain esitykseeni keskusviraston käsitteestä samoin kuin sen yhteydessä esittämäni keskusvirastojen luetteloon.⁵⁴ — Käsite keskusviraston jäsen vaatii sekin lähempää tarkastelua. »Viraston jäsen»-käsitteellä on suomenkielessä kaksi eri merkitystä, joita ruotsinkielessä vastaa eri sanat: laajemmassa mielessä viraston jäseniä — medlemmar — ovat kaikki ne henkilöt, puheenjohtajakin mukaan luettuna, jotka ottavat äänivaltaisiensa osaa viraston päätöksiin; suppeammassa mielessä viraston jäseniä — ledamöter — ovat sen muut jäsenet (laajemmassa mielessä) kuin puheenjohtaja tai päällikkö.⁵⁵ VirkamiesL:n ruotsinkielinen muoto

⁵³ Rajoitus ei siis koske esim. kauppa- ja teollisuusministeriön alaisia teollisuuskouluja, sosiaaliministeriön alaisia kavaluslaitoksia eikä puolustuslaitoksen nimittäviä alempia viranomaisia, joukko-osastojen komentajia jne. Toisin kuitenkin VYO 1931 N:o 5: Puolustusministeriön taisteluvälineosastossa nostettiin kysymys eräässä puolustuslaitoksen varikossa palvelevan varastonhoitajan viraltapanosta ja osasto päätöksellään tuomitsi varastonhoitajan VirkamiesL 6 §:n nojalla viraltapantavaksi. VYO, jonne varastonhoitaja valittiin, tutki asiallisesti valituksen ja kumosi asiallisilla syillä päätöksen. Koska taisteluvälineosastolla ei ole sanotunlaista itsenäisen osaston asemaa (PuolustusministeriöA 5 ja 28 §) ja vielä vähemmän kun varikon päällikkö, joka nimittää varastonhoitajan (PuolustuslaitosA 15 §:n 4 kohta), ei ole osaston vaan ministeriön alainen (PuolustusministeriöA 1 §), olisi po. viraltapanoa tarkoittava asia ollut ensi asteessa asianomaisten varikonpäällikön käsiteltävä. Missään tapauksessa ei taisteluvälineosaston päällikkö olisi ollut oikeutettu asiaa ratkaisemaan vaan olisi se, ministeriön käsiteltävänä, ollut VNratkaisul 3 ja VNohjeS 23 §:n mukaan ministerin ratkaistava.

⁵⁴ Vrt. *Tarjanne*, s. 21 ss.

⁵⁵ *Hermanson*, s. 57; *Ståhlberg*, s. 53; Vrt. kuitenkin *Willgren*, s. 141, 326 ss. Tätä eroa ei kyllä noudata OK 23: 3 ja 4, jotka tarkoittavat »ledamot»-sanalla kaikkia jäseniä (vrt. *Rabenius*, I s. 84); muulloinkin tällä voidaan, kun puheenjohtajasta ei samalla ole erikseen kysymys, tarkoittaa kaikkiaakin jäseniä. HM 36, 39, 40, 43, 54, 59, 87 ja 89 sekä VirkamiesL 1, 7 ja 20 §:n ja VirkamiesA 4, 8, 9, 11, 12 §:n ruotsinkielisistä muodoista käy kuitenkin selville vakiintunut käytäntö edelläsanotussa mielessä.

käyttääkin 7 §:ssään sanaa »medlem», vaikka esim. 1 §:ssä käytetään sanaa »ledamot». Tämän vuoksi ja ottaen huomioon sen, että keskusvirastot yleensä toimivat kollegisina ja että lainsäätäjän tarkoituksena ilmeisesti oli siirtää nämä mm. kurinpidolliset asiat yksityisen virkamiehen toimivallasta kollegin toimivaltaan, on katsottava selväksi, että keskusviraston jäsenellä 7 §:ssä tarkoitetaan myöskin keskusviraston päällikköä. Vaikka nimittämisvalta kuuluu päällikölle,⁵⁶ on siis viraltapanoa tai vapauttamista koskeva asia keskusviraston kokonaisuudessaan käsiteltävä, kuten nyttemmin esim. rautatie- sekä posti- ja lennätinhallitukseen nähden on säädettykin.^{57 58} — Vaikka VirkamiesA:n 4 §:n mukaan keskusviraston jäsenenkin olisi alistettava päätöksensä keskusviraston vahvistettavaksi, ei säännöstä saa tulkita niin, että jäsen tekisi siinä mielessä eri päätöksen, ettei hän enää saisi ottaa osaa keskusviraston päätökseen, vaan on alistus katsottava aloitteeksi, esitykseksi, joka on viraston kokonaisuudessaan ratkaistava: hän on siis esteetön ottamaan osaa tuohon hänen aloitteestaan koko viraston harkittavaksi tulevan asian ratkaisemiseen.

cc) ja dd) kohdissa mainitut VirkamiesL:n säännökset ovat kuitenkin sovellettavissa vain niin laajalti, kuin käsitteet ministeriön osasto ja keskusvirasto ulottuvat. Niiden ulkopuolelle jää joukko viranomaisia, osittain melko alhaisiakin osittain sellaisia monijäsenisiä, joiden jollakin jäsenellä saattaa olla nimitysvalta, mutta joihin nähden niinmuodoin täytyy soveltaa yleistä sääntöä nimittävän viranomaisen toimivallasta viraltapanoa taikka vapauttamista koskevissa asioissa: esimerkkeinä tällaisista voidaan mainita eräiden tuomio-

⁵⁶ LääkintöhallintoA 20 §; KouluhallitusA 15 §; MetsähallintoA 71 ja 72 §; MaataloushallintoA 8 §, MaanmittaushallintoA 63 §, ValtiokonttoriO 9 §; Tie-vesirakennushallintoA 12 §; MerenkulkuhallintoA 31 §; MerentutkimusA 15 §; MuinaistietToimika 7 §; vrt. myös seur. aliv.

⁵⁷ RautatiehallintoA, jonka 57 §:n mukaan pääjohtajalla on laaja nimittämisvalta, säättää 28 ja 29 §:ssä yleisesti viraltapanoa ja vapauttamista koskevien asioiden käsittelyjärjestyksen kaikkien jäsenten nimittämiin virkamiehiin nähden. Myös 66 §:stä, jonka mukaan rautatiehallituksen tai sen jäsenen nimittämä virkamies voidaan siirtää, ilmenee jäsenellä tarkoitettun myös pääjohtajaa, koska ei ole voinut olla tarkoitus jättää hänen nimittämiään eri asemaan. — PostilaitosA 11 § taas määrää virkavirhettä koskevat asiat poikkeuksetta yleisistunnon käsiteltäviksi, jolloin myös pääjohtajan nimittämien virkamiesten viraltapanoa koskevat asiat on tuolla tavoin käsiteltävä.

⁵⁸ Poikkeuksen toimenhaltijain vapauttamiseen nähden tekee LääkintöhallintoA 21 §, josta jälempänä s. 63.

istuinten puheenjohtajat,⁵⁹ lääninhallitusten alaiset poliisimestarit,⁶⁰ valtion poliisikoulun johtaja⁶¹ jne.

Kun VirkamiesL 2, 4, 6, 7 ja 21 § ja VirkamiesA 4 § ovat antaneet täydelliset säännökset vakinaisten virkamiesten viraltapanosta ja viran ja toimen haltijain vapauttamisesta, ovat samalla tulleet kumoetuiksi kaikki aikaisemmat laissa tai asetuksessa olevat säännökset, jotka ovat ristiriidassa nyt annettujen kanssa.⁶² Ja kun asialliset edellytykset kysymyksessäoleviin toimiin sisältyvät lain 2, 4 ja 6 §:ään, on niinkään selvää, että VirkamiesL:n säätämisen jälkeenkään ei asetusteitse ole voitu antaa niiden kanssa ristiriitaisia säännöksiä virkamiehen oikeudesta pysyä virassaan. Kaikki asetusten säännökset, jotka puhuvat virkamiehen erottamisesta virastaan, olkootpa ne annetut VirkamiesL:n jälkeenkin, eivät sovellu vakinaisiin viran tai toimen haltijoihin — vaan sensijaan kyllä mahdollisiin ylimääräisiin virkamiehiin tms. — Mitä taas tulee toimivaltakysymykseen, niin on kurinpidolliseen viraltapanoon ja hallintoprosessuaaliseen vapauttamiseen nähden ratkaisu sama: asetuksella ei VirkamiesL:n jälkeen ole toimivaltaa voitu antaa muille kuin 7 §:ssä mainituille, aikaisemmat »erottamissäännökset» on siis kumottu. Sitävastoin toimivalta toimenhaltijan hallintotoimin vapauttamisessa on VirkamiesL 21 §:n mukaan asetuksellakin toisin järjestettävissä. VirkamiesA 4 § on tosin kumonnut tässäkin suhteessa aikaisemmat säännökset, mutta sen jälkeen annetut uudet asetukset ovat toisessa asemassa: niissä on toimivalta toimenhaltijain vapauttamisasioissa voitu antaa muillekin.

Tällaisia, selvän poikkeuksen VirkamiesL 21 ja VirkamiesA 4 §:stä tekeviä säännöksiä ei kuitenkaan tiettävästi ole säädetty muita kuin

⁵⁹ KKO A 7 § 3 mom.; KHO A 5 § 3 mom.; Sotatuomioistuina 8 §.

⁶⁰ Vrt. OK kertomus 1930 s. 50.

⁶¹ Poliisikoulu A 8 § vrt. 14 § 2 mom.; vrt. myös jalempänä s. 166.

⁶² Tällaisina mainittakoon Koulujärjestys 62 §; Merentutkimus A 15 §; MuinaistOimika 7 §; Maataloushallitus A 8 §; Tie-vesirakennushallinto A 12 §; valtion seerumlaboratoriosta 17/11 1924 ann. A 5 §; valtion siementarkastuslaitoksesta 4/7 1919 ann. A 5 §; valtion maanviljelyskemiallisesta laboratoriosta 15/2 1924 ann. A 7 §; valtion eläinlääkintölaboratoriosta 19/9 1924 ann. A 4 §.

^{23/4} 1920 ann. sotaväen järjestyssäännön 12 §:n b) 4-kohdan ja 26 §:n 5 kohdan mukaan divisionan taikka itsenäisen prikaatin komentajalla taikka vastaavassa virka-asemassa olevalla on valta kurinpitorangeistuksena määrätä aliupseeri alipäällystöarvonsa menettäneeksi. Tämä säännös ei kuitenkaan voi rajoittaa nimittävän viranomaisen valtaa vapauttaa aliupseeritoimen haltija toimestaan eikä se toiselta puolen myöskään koske kurinpidollista viraltapanoa.

LääkintöhallintoA 21 §, joka poikkeuksetta antaa vapauttamisvallan nimittävälle viranomaiselle ja siis myös pääjohtajalle. Eräissä asetuksissa on tosin säännöksiä, jotka saattaisivat viitata poikkeukselliseen järjestelyyn. Niinpä on muutamissa keskusvirastojen asetuksissa uudistettu aikaisempi sääntö johtajan erottamisoikeudesta.⁶³ Kun kuitenkin sanottu aikaisempi säännös oli VirkamiesL:lla tullut kumotuksi, ja kun nyttemmin on vapauttaminen lainsäädäntöön otettu määrätynsisältöisenä käsitteenä, on katsottava, että sanotunlaiset, erehdyksestä asetukseen jääneet säännökset eivät ole tarkoittaneet antaa vapauttamisvaltaa viraston päällikölle, varsinkaan kun ne eivät missään tapauksessa olisi voineet siirtää hänelle toista »erottamis»-valtaa, viraltapano-oikeutta.

Toinen epäselvä sanonta on eräiden keskusvirastojen nyttemmin annetuissa järjestysmuotoasetuksissa oleva säännös siitä, että »eron virasta ja vapautuksen toimesta myöntää» sama viranomainen, joka on virkaan nimittänyt tai toimeen ottanut.⁶⁴ Tällainen säännös on sikäli epäselvä ja ehdottomasti hylättävä, että siinä näytään lainvastaisesti edellytettävän, että toimesta ei voitaisi myöntää eroa eikä toimeen nimittää. Kun tuollainen säännös kuitenkin puhuu vain vapautuksen *myöntämisestä*, on katsottava, että se tarkoittaa vain *pyynnöstä* toimitettua virkasuhteen lopettamista, siis eron myöntämistä, ja niinollen sisältää vain edellätodetun yleisimmän toimivaltasäännön. Sitävastoin vapauttamiseen, jota ei »myönnetä» pyynnöstä vaan johon ryhdytään virkamiehen tahdosta riippumatta, ei tällainen säännös ulotu, vaan on siihen nähden sovellettava poikkeussääntöjä keskusviraston jäsenten tai sen alaisten yleisestä toimivallasta.

3. *Toimivalla valitusasteessa.* Edellisessä esityksessä on pidetty silmällä vain viranomaisten toimivaltaa ensi asteessa käsitellä ja ryhtyä toimenpiteisiin virkasuhteen lopettamiseksi. On kuitenkin otet-

⁶³ IlmatietKeskuslaitosA 15 § 6 mom.; GeodeettLaitosA 16 § 6 mom. Vrt. edellisestä 15/11 1918 ann. A 15 § ja jälkimmäisestä 5/7 1918 ann. A 16 §.

Virheellisesti toimesta »erottamisesta» pro »vapauttamisesta» puhutaan niinkään ValtiovarainministeriöA 8 §:ssä ja UlkoministeriöA 9 §:ssä.

⁶⁴ KouluhallitusA 29 §. — Sama virheellisyys on TilastPäätoimistoA 14 §:ssä, joka kuitenkin ei johda epäselvyyteen toimivaltakysymyksessä, tämä keskusvirasto kun on päällikkövirasto. MetsähallintoA 78 § taas, jossa on vastaava säännös, ei ennen VirkamiesA:ta säädettyinä voi tässä suhteessa enää olla voimassa. LääkintöhallintoA 21 §:ssä oli 21/10 1927 ann. A:ssa niinkään tämä muoto, joka kuitenkin on muutettu »toimesta vapauttamiseksi» nykyisessä 17/8 1934 ann. A:ssa.

tava huomioon, että viranomaisten tämänlaatuisista lopullisista päätöksistä voi hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden tai erikoismääräysten nojalla olla oikeus valittaa, joten tässä yhteydessä on tarkastettava myöskin kysymystä siitä, mitkä viranomaiset voivat valitusasteina joutua näiden asioiden käsittelyyn ottamaan osaa.

V i r k a y l i o i k e u s (VYO) on erikoinen hallinnollinen tuomioistuin, joka on perustettu yksinomaan eräiden nyt kysymyksessä olevaan ryhmään kuuluvien asioiden käsittelyä varten. Sen toimintaan erilaisissa tapauksissa on järempänä vielä palattava; nyt vain todettakoon yleisesti sen asiallinen toimivalta. VYO toimii toisena asteena:

a) kurinpidollista viraltapanaa koskevissa asioissa; ja

b) hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä tapahtuvissa viran haltijan virasta vapauttamista koskevissa asioissa,⁶⁵ ei kuitenkaan tuomarinviran haltijoiden vapauttamisasiossa, joita, kuten edellä todettiin, on käsiteltävä yleisissä tuomioistuimissa ja joissa on noudatettava yleistä rikosprosessuaalista oikeusastejärjestystä.

VYO:n alempana asteena toimivat tai voivat toimia kaikki ne viranomaiset, joilla edellä todettiin olevan nyt kysymyksessä olevissa asioissa toimivalta, VN:kin mukaan luettuna. Poikkeuksen tekevät ainoastaan KKO ja KHO, joiden päätöksistä tuota valitusoikeutta ei ole. Sitävastoin HO:n päätöksestä, joka koskee muuta HO:n nimitämää virkamiestä kuin tuomaria, valitus menee VYO:teen eikä KKO:teen. Edellä todettiin, että KKO:n ja KHO:n presidenteillä eräissä tapauksissa on toimivalta po. suhteissa. Siihen nähden, että kysymyksessä tällöin on ilmeisesti KKO:n ja KHO:n toimivallan käyttäminen poikkeuksellisesti puheenjohtajan yksin käyttämässä muodossa, on lain tarkoituksella katsottava, ettei näissäkään tapauksissa valitusoikeutta voi olla VYO:teen.

Muunlaisissa asioissa VYO:lla ei ole toimivaltaa. Vain siinä tapauksessa, että alempi aste on käsitellyt asian viraltapanaa koskevana taikka viran haltijan vapauttamisasiana, on siis VYO oikeutettu käsittelemään valituksen siitä. Vaikkapa esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, että ero on myönnetty pyytämättä, itse asiassa on asiallisesti tapahtunut virkamiehen poistaminen virasta vastoin hänen tahtoaan, ei valitus sanotunlaisesta toimesta kuulu VYO:n tutkittaviin, koska asiaa ilmeisestikään ei ole tarkoitettu käsitellä viralta-

⁶⁵ Tässä ominaisuudessa se voi joutua käsittelemään, tosin vain osittain, myöskin toisen virkaan siirtämistä koskevia asioita, vrt. järempänä s. 216.

pano- eikä vapauttamisasiana. Sama on asianlaita, jos erokirja saavutetun iän perusteella väitetään annetun lainvastaisesti ennen saavutettua määräikää jne.

Muunlaisissa asioissa ei valitusoikeutta ja -astetta ole järjestetty yhtenäisin säännöksiin, vaan ovat ne riippuvaiset yleisistä niitä koskevista säännöistä. Tämän vuoksi ei tässä yhteydessä voidakaan käydä tähän, erikoistutkimuksen vaativaan selvittelyyn. Todettakoon vain, että valitusasteena tällöin saattavat olla ylemmät hallintoviranomaiset: keskusvirastot, lääninhallitukset jne., mikäli on kysymys näiden alaisten viranomaisten toimenpiteistä, taikka sitten KHO, mikäli ovat kysymyksessä edellämainittujen viranomaisten toimenpiteet, joista yleensä on valitusoikeus KHO:teen. Edellisissä tapauksissa voi siis asia joutua kolmenkin asteen käsiteltäväksi. Niinikään on mainittava, että mikäli tulee kysymykseen hallinto-toimen tai päätöksen purkaminen, toimivalta säännöllisesti kuuluu KHO:lle.

KHO:n toimivalta valitusasteena ei kuitenkaan ulotu nimitysasioihin (KHOL 4 §), joissa VN toimii valitusasteena. Kun tämän nimitysasiakäsitteen sisällitys ei ole selvä, on se, erittäinkin sen vuoksi että se, kuten edellä on huomattu, tulee kysymykseen eräissä muissakin toimivaltakysymyksissä, vielä otettava seuraavassa tarkastelun alaiseksi.

4. *Ovalko virkasuhteen lakkaamista koskevat asiat nimitysasioina erikoisten säännösten alaisia?* Edellä on todettu, että tarkastettaessa toimivaltakysymyksiä saatetaan kolmessa eri suhteessa asettaa vastattavaksi ylempänä oleva kysymys: nimittäin mitä tulee a) tasavallan presidentin toimivaltaan sotilaallisissa nimitysasioissa, b) KHO:teen kohdistuvaan kieltoon käsitellä nimitysasioita koskevia valitusasioita, ja c) kieltoon VN:n käsiteltävinä olevien nimitysasioiden siirtämisestä ministeriöiden ratkaistaviksi.

a) HM 34 §:n 4 momentissa viitataan siihen, että »sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten *nimitysasiain* esittelystä sekä presidentin — joka HM 30 §:n mukaan on sotavoiman ylipäällikkö — niissä tekemäin päätösten varmentamisesta säädetään erikseen», ja 41 §:n 2 momentin mukaan voivat mm. nämä asiat olla VN:n käsiteltävistä pois erotetut. Valtiosääntöoikeudessa vallalla olevan käsityksen mukaan sisältävät nämä säännökset sen, että presidentti ei tee päätöksiä noissa sotilaallisissa asioissa VN:ssä ja että sanotunlaiset presidentin käsiteltävät asiat muutenkin ovat erikoisten poikkeussäännösten

alaisia.⁶⁶ Voimatta näihin osittain riidanalaisiin valtio-oikeudellisiin kysymyksiin ryhtyä, todettakoon vain, että mikäli virkasuhteen lakkaamista koskevat toimet ovat katsottavat sotilaallisiksi käsky- tai nimitysasioiksi, näistä periaatteista voi johtua poikkeuksia toimivalta-sääntöihin.

b) KHOL 4 §:n mukaan »nimitysasioita» koskevat valitukset käsittelee hallitus», ne eivät kuulu KHO:n toimivaltaan. Kun tämä säännös koskee sekä niitä valitusasioita, jotka 3 §:n 1 kohdan mukaan siirtyivät Senaatin talousosastosta, että myöskin niitä nimitysasioita, joissa valittaminen perustuu KHOL:n voimaan astuttua annettujen asetusten säännöksiin, on selvää, että ainoastaan lailla olisi KHOL:n säätämisen jälkeen voitu säätää valitusoikeus nimitysasioissa KHO:teen.⁶⁷ Säännöksen sovellutus tulee kysymykseen tapauksissa, joissa alemman viranomaisen päätöksistä on yleinen valitusoikeus KHO:teen — usein on samalla jo viitattu siihen, että valitus nimitysasioissa menee VN:oon. — Paitsi tällaisissa tapauksissa voi kysymys »nimitysasian» asiallisesta sisällyksestä tulla ratkaistavaksi myöskin sellaisessa tapauksessa, jossa alemmanviranomaisen järjestysmuotoa koskevassa asetuksessa on nimenomainen säännös siitä, että nimitysasioissa ei valituksenteko ole sallittu,⁶⁸ ja jossa siis tulee ratkaistavaksi kysymys, onko jokin virkasuhteen lakkaamista tarkoittava hallinto-toimi nimityspäätöksenä inapellaabeli vaiko muuna kuin nimitysasiana yleisen valitusoikeuden alainen. Tämä valitusoikeuden rajoitus, jota ei ole kaikissa tapauksissa,⁶⁹ on voitu säätää eri muodoin: valitusoikeus on voitu kieltää »virkanimityksistä ja virkamääräyksistä»,⁷⁰ »virkanimityspäätöksistä ja virkamääräyksistä»,⁷¹ »virkanimityksistä ja virkaylennyksistä»,⁷² »nimityksistä»⁷³ taikka määrätynlaisia (alempia) virkoja koskevissa »virkanimitysasioissa»⁷⁴ taikka määrätyn-

⁶⁶ Hermanson, Valtiosääntö s. 174 ss.; Utlåtanden s. 194; Erich, II s. 99; Björkstén, JFT 1929 s. 120.

⁶⁷ Aura, s. 346 aliv. 3. Tällaista lakia ei ole säädetty.

⁶⁸ Tämä kysymys oli alkuaan järjestetty HMtPL 5 §:ssä, jonka mukaan virkanimityksistä ei saanut valittaa, mutta jonka säännöksen VNratkaisul 5 § on kumonnut.

⁶⁹ AsutushallitusA 18 §; MaataloushallitusA 30 §; Tie-vesirakennushallintoA 38 §; YlirakennushallitusA 47 §. KouluhallitusA 33 §:ssä ovat vain kansakoulunopettajien nimityksistä koskevat asiat poikkeusasemassa.

⁷⁰ MaanmittaushallintoA 85 §; TullihallintoA 126 §.

⁷¹ PostilaitosA 51 §; RautatiehallintoA 82 §; LääkintöhallintoA 28 §.

⁷² RevisiolaitosA 34 §.

⁷³ PostisäästöpankkiA 20 §.

⁷⁴ MerenkulkuhallintoA 52 §.

laisista »nimityksistä, määräyksistä tai toimeen ottamisista.⁷⁵ Jos sitävastoin on säädettyinä vain yleinen valitusoikeus KHO:teen; mutta ei mitään viittausta valituksiin nimitysasioissa,⁷⁶ lienee tällöin KHOL 4 §:n mukaan valitusoikeus yleisesti nimitysasioissa VN:oon. Kun vihdoin minkäänlaista valitusoikeutta ei ole säädetty,⁷⁷ ei virkanimityksistä liene oikeutta säännöllisessä järjestyksessä valittaa.

c) VN:n ja ministeriöiden toimivallan raja perustuu VNratkaisul 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan hallitus- ja hallintoasioita voidaan asetuksella uskoa ministeriön ratkaistaviksi, jolloin ministeriö 3 §:n 1 momentin mukaan nämä asiat lopullisesti ratkaisee. VNohjeS 1 §:ssä on sitten ministeriöiden ratkaistavaksi uskottu kaikki muut asiat paitsi ne, jotka pykälässä erikseen pidätetään VN:n yleisistunnossa ratkaistaviksi. Kun lain 2 §:n mukaan ministeriölle ei kuitenkaan voida uskoa *nimitysasioita* eikä valituksia virkaehdotuksista niissä *nimitysasioissa*, jotka tasavallan presidentti tai VN täyttää, eikä myöskään valituksia niistä keskusvirastojen ja lääninhallitusten *virkanimityksistä*, joista valittaminen on sallittu, onkin VNohjeS 1 §:ssä yleisistunnon käsiteltäväksi pidätetty »*nimitysasiat*, jotka voimassaolevien säännösten mukaan kuuluvat VN:lle», samoin kuin »valitukset keskusvirastojen ja lääninhallitusten *virkanimityksistä*». Lisäksi on mainittava, että VNohjeS 1 § määrää VN:n käsiteltäväksi mm. VN:n viranhaltijoita koskevat kurinpitoasiat (15 kohta), asiat, joista VN on päättänyt, että ne on ratkaistava yleisessä istunnossa (16 kohta) ja uuden lain tai asetuksen mukaan, so. 6/2 1931 jälkeen annetun,⁷⁸ VN:lle kuuluvat asiat, mikäli niitä ei uskota ministeriön ratkaistaviksi. Kun niinollen aikaisemmin VN:n käsiteltäväksi määrättyt asiat on täten siirretty ministeriöiden lopullisesti ratkaistaviksi, mikäli ne eivät kuulu noihin poikkeusryhmiin,⁷⁹ on ilmeistä, että nimitysasiakäsitlellä on tärkeä merkityksensä nyt kyseessäolevia toimivaltakysymyksiä ratkaistaessa.

Kirjallisuudessa ei nimitysasiakäsitettä ole yksityiskohtaisemmin selvitetty: vain *Björkstén* on sotilaallisten nimitysasiain käsitettä tarkastaessaan lyhyesti maininnut, että niihin eivät kuulu ainoastaan

⁷⁵ MetsähallintoA 100 §.

⁷⁶ MuinaistietToimikA 16 §; TilastPäätoimistoA 22 §.

⁷⁷ Esim. IlmatietKeskuslaitosA; GeodeettLaitosA; MerentutkimusA.

⁷⁸ VNohjeS 1 § on muutettu nykyiseen muotoonsa 6/2 1931 ann. A:lla.

⁷⁹ Vrt. Hallituksen esitys N:o 45 1930-vuoden toisilla valtiop. VNratkaisul:n muuttamisesta. *Erich*, II s. 43; *Kompetensfördelning* s. 49 ss.; *Björkstén*, s. 200 ss.

virkaan nimittäminen vaan myöskin ylennys, siirto, vapauttaminen ja eron myöntäminen⁸⁰ ja virassa pysyttäminen yli eroamisiän;⁸¹ hänen mielestään nimitysasioista olisi, kuten joskus lainsäädännössäkin on tehty,⁸² käytettävä nimitystä »henkilöasiat». Sitävastoin *Björkstén*kään ei, tarkastaessaan VNratkaisuiL:n säännöstä nimitysasioista, ole varsinaisten virkaan nimittämistä koskevain asiain ohella maininnut muita nimitysasioita kuin virkamääräykset ja sijaismääräykset.⁸³ Myöskään hän ei KHO:n toimivaltaa koskevassa esityksessään ole kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota.⁸⁴ Käytäntö taas on, kuten tullaan huomaamaan, eri tapauksissa käsittänyt nimitysasiakäsitteen eri tavoin.

a) Mitä ensiksi tulee sotilaallisiin nimitysasioihin, niin on ilmeistä, että kun ne nimenomaan on rinnastettu sotilaskäskyasioihin, nimitysasioilla on ymmärrettävä muutakin kuin vain niitä toimia, joilla virkasuhde perustetaan. Voimatta tässä lähemmin ryhtyä tarkastamaan valtio-oikeudellista kysymystä sotilaallisten nimitys- ja sotilaskäskyasiain käsittelyjärjestyksestä yleensä, on vain todettava, että sekä eron myöntäminen tai antaminen samoin kuin virasta vapauttaminen ja siirtokin, kun on kysymys presidentin nimittämistä upseereista, ovat katsottavat sotilaallisina nimitysasioina tasavallan presidentin VN:n ulkopuolella käsiteltäviksi.⁸⁵ Kun kurinpidollinen viraltapano ei upseereihin nähden, avoimen kirjeen saaneina, ole mahdollinen, jää niinollen vain ratkaistavaksi kysymys, vaikuttaako edelläsanoittu poikkeuksen VirkamiesL 3 ja 11 §:n säännöksiin, jotka koskevat ikälykkäyksen myöntämistä ja virantoimituksesta pidättämistä.

⁸⁰ *Björkstén*, JFT 1929 s. 39.

⁸¹ *Björkstén*, JFT 1929 s. 132; vrt. *OK kertomus* 1928 s. 85.

⁸² 4/5 1928 ann. PuolustuslaitosA 3 §:n 3 mom. 4 kappale. Nykyisessä PuolustuslaitosA:ssa ei ole käytetty vastaavaa sanontaa.

⁸³ *Björkstén*, s. 201; JFT 1929 s. 352 s.

⁸⁴ *Björkstén*, s. 150.

⁸⁵ *Björkstén*, JFT 1929 s. 39; *OK kertomus* 1928 s. 86. — Osoituksena tästä voidaan viitata siihen, että ylimpien sotilaallisten komento- ja hallintoviranomaisten toimivallasta sekä heidän määräystensä antamisen järjestyksestä 8/6 1919 ann. A 3 § rinnasti upseerien virkaan nimittämistä koskeviin asioihin myöskin siirtämistä, eroa ja palkitsemista tarkoittavat asiat ja 4/5 1928 ann. PuolustuslaitosA 3 § puhui sotilas-, nimitys- ja käskyasioina yleensä henkilöasioista ja viittasi saman A 27 §:ään, missä taasen ei ainoastaan puhuttu eron myöntämisestä, vaan myöskin viitattiin yleensä siihen, että VirkamiesL määräyksiä on puolustuslaitoksen virkoihin nähden sovellettava. Myöskin PuolustusministeriöA 3 §:ssä rinnastetaan puolustuslaitoksen viran haltijoiden nimittämistä, ylentämistä palkitsemista ja eroa koskevat asiat.

Näihinkin kysymyksiin on käytännössä vastattu myöntäen,⁸⁶ koska on katsottava, että VirkamiesL ei ole tahtonut muuttaa niitä periaatteita, mitä on voimassa sotilaallisten nimitys- ja käskyasioiden käsittelystä: tasavallan presidentti käyntelee siis sanottua toimivaltaa omiin nimittämiinsä upseereihin nähden. — Saattaa kuitenkin vielä nousta kysymys siitä, mitkä virat on katsottava sellaisiksi, että niitä koskevat asiat joutuvat sanottujen poikkeusten alaisiksi. HM 34 § puhuessaan vain sotilaallisista nimitysasioista tarkoittaa ilmeisesti niitä, jotka kuuluvat presidentin toimivaltaan. Ainoastaan upseerinvirat ovat, kuten edellä on huomattu, presidentin täytettäviä. Sitävastoin on joukko puolustusvoimiin kuuluvia, sangen lähellä upseerinvirkoja olevia virkoja, joihin nähden nimitysvalta kuuluu VN:lle tai sisä- tai puolustusministerille,⁸⁷ ja lopuksi on todettava, että sekä varsinaisessa puolustuslaitoksessa että muissa puolustusvoimien osissa on sitäpaitsi toimia, jotka ovat luonteeltaan sotilaallisia, mutta jotka VN tai muu viranomainen täyttää. Kun on ilmeistä, että näissä toimivalta yleisten säännösten mukaan kuuluu nimittävälle viranomaiselle, jää epäselväksi vain, onko VN:n niihinkin nähden myönnettävä ikälykkäys vai kenelle toimivalta siinä suhteessa kuuluu. Kun HM:n sotilaallisia nimitysasioita koskevasta säännöksestä ei voida johtaa poikkeusta muihin sotilaallisiin nimitysasioihin kuin niihin nähden, jotka ovat presidentin päätettäviä, lienee katsottava, että näissä tapauksissa VN yleisen säännön mukaan on toimivaltainen,⁸⁸ mikäli ei järempänä esitetystä syystä toimivalta ole voinut siirtyä asianomaiselle ministeriölle.

b) KHOL:n 4 §:ssä on »nimitysasioilla» sitävastoin toinen ja paljon suppeampi sisälllys. Järjestäessään KHO:n toimivallan lainsäätäjä tahdoo saattaa, kuten selviää KHOL:stä yleensä ja erittäinkin sen 5 §:stä, kaikki oikeuskysymyksiä koskevat valitukset KHO:n tutkittaviksi, mutta sitävastoin jättää tarkoituksenmukaisuuskysymykset halli-

⁸⁶ OK kertomus 1928 s. 85 ss.; Björkstén, JFT 1929 s. 133 aliv. 1.

⁸⁷ Vrt. edellä s. 40 s. 44 s.

⁸⁸ OK kertomus 1928 s. 87 näyttää OK edellyttävän, että kaikkien sotilashenkilöiden ikälykkäystä koskevat asiat kuuluisivat presidentille. Tällöin jää kuitenkin epäselväksi, mihin tämä perustuisi, ja ennenkaikkea, ketkä ovat sotilashenkilöitä. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista käydä tämän monimutkaisen kysymyksen selvittelyyn. Ottaen huomioon, että VN:lle on annettu laajalti toimivalta sotilaallisiksi katsottavien, esim. puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen virkojen täyttämiseksi, ei nähtävästi voida ylläpitää käsitystä, että HM 34 § yleisesti erottaisi kaikki alempiakin sotilaita koskevat asiat VN:n käsiteltävistä.

tuksen, VN:n ratkaistaviksi. Virkojen täyttämisen saattavat varsin huomattavaltakin osalta olla ratkaisevina oikeuskysymykset, mutta toiselta puolen on luonnollista, että hallituksella, jonka tulee olla vastuunalainen maan asioiden hoidosta ja joka itse nimittää ylemmät virkamiehet, täytyy olla myöskin toimivalta ratkaista ne valitukset, jotka koskevat alempien viranomaisten toimittamia nimityksiä, mikäli valitusoikeus yleensä on olemassa: ts. sen on saatava, luonnollisesti lain rajoissa, määrätä, kenelle uskotaan sen alaisen hallinnon hoitaminen. Näin säädettyä poikkeussäännöstä on, pitäen myöskin silmällä tämä säännöksen ratio, tulkittava ahtaasti, se on siis sovellettavissa ainoastaan sellaisiin päätöksiin ja hallintotoimiin, jotka suorastaan koskevat määrätyn viran täyttämistä, nimitystä tuohon virkaan, kuten KHO onkin sitä soveltanut.⁸⁹ Tässä yhteydessä, kun on kysymys vain vakinaisista virkasuhteista, ei ole syytä tarkastaa kysymystä, ovatko ylimääräisten virkojen täyttämistä tai muut niitä koskevat asiat nimityksiasioita.⁹⁰

Sitävastoin ei nimityksiasiaksi ole katsottava — eikä KHO myöskään käytännössä ole katsonut — asioita, jotka koskevat eron myöntämistä,⁹¹ erokirjan antamista iän perusteella,⁹² virkamiehen vapautta-

⁸⁹ KHO 1923 T. 1723; 1924 T. 2883; 1925 T. 1301, 1714; 1926 T. 1644; 1927 T. 1118; 1928 T. 1178; 1928 Sel. 62. Samanlaisia asioita ovat myöskin ne, jotka koskevat nimityskirjan antamista koevuosille nimitetyille: KHO 1927 T. 2023; OK *kertomus* 1928 s. 73.

⁹⁰ *Björkstén*, JFT 1929 s. 353, lukee virkamääräykset ja viransijaisten määräykset »tavallaan» nimityksasioihin, joista kuitenkin ei yleensä ole valitusoikeutta. — Vrt. kuitenkin KHO 1920 T. 931, jossa KHO tutki valituksen, joka koski väliaikaisen viran hoitajan määräämistä. — Sanotunlainen asia on nimityksasia, mutta se, että valitusta ei sallita, johtuu siitä, että sanotunlainen määräys tai muu toimenpide ei yleensä voi loukata kenenkään syrjäisen oikeutta eikä kenelläkään sen vuoksi ole valitusoikeutta. Sitävastoin on määrättyllä itsellään oikeus valittaa: vrt. KKO 1926 T. 65.

⁹¹ KHO 1925 T. 1916; 1930 T. 1402. KHO 1930 Sel. 69 mainitussa tapauksessa A oli kannellut kouluhallitukselle siitä, että kansakoulunjohtokunta oli myöntänyt hänelle eron opettajanvirasta, vaikk' eihän ollut pyytänyt eroa, ja vaati senvuoksi kouluhallitusta kumoamaan ja poistamaan laittomuuden. Kouluhallitus katsoi, että johtokunta oli ollut oikeutettu myöntämään eron, minkä vuoksi kantelu ei aiheuttanut toimenpidettä. KHO katsoi perusteluja esittämättä, että kantelu, mikäli se koski johtokunnan virheellistä menettelyä eron myöntämisessä, ei kuulunut KHO:n toimivaltaan. (Vähemmistö, presidentti ja yksi jäsen, oli valmis tutkimaan.) Kun kouluhallituksella nähtävästi, jos ero oli laittonasti myönnetty, olisi ollut toimivalta ryhtyä korjaamaan asiaa, on katsottava, että valitus KHO:een sisälsi vaatimuksen hallintotoimen muuttamisesta, jonka se yleisten sääntöjen mukaan olisi voinut tutkia.

⁹² Tähän viittaa KHO:n esitys, joka koskee valitusoikeuden kieltämistä toimen haltijain vapauttamista koskevista asioista, vrt. järempänä s. 192. Samoin *Lainvalmistelukunta*, Ehd. VirkamiesL muutokseksi s. 1.

mista hallintotoimin⁹³ taikka virkamiehen pidättämistä virantoimitamisesta.^{94 95} Kaikissa näissä tapauksissa on siis KHO:lla, eikä VN:lla, toimivalta toisessa asteessa, luonnollisesti mikäli valitusoikeus muuten on olemassa. Siirto toiseen virkaan on, kuten edellä on mainittu, jätettävä erikseen asiallisessa yhteydessä eri siirtomahdollisuuksien kanssa selvitettäväksi.

Samanmukaisesti on tällöin tulkittava myöskin ne erikoissäännökset, jotka kieltävät valitusoikeuden nimitysasioissa: ne eivät niinmuodoin koske nyt kysymyksessä olevia virkasuhteen loppumistapauksia, vaan ainoastaan virkasuhteen perustamista koskevia päätöksiä ja hallintotoimia.

c) Mitä lopuksi tulee »nimitysasia»-käsitteeseen VNratkaisul:ssä ja VNohjeS:ssä, on senkin ratio ilmeisesti jonkin verran edelläsanotuista kahdesta eroava. Säännökset siitä, mitkä asiat voidaan asetuksella siirtää ministeriön käsiteltäviksi, ovat ilmeisesti rakentuneet sille periaatteelle, että vain tärkeimmät asiat, jotka oleellisesti vaikuttavat maan hallinnon hoitoon, on pysytettävä VN:n yleisessä istunnossa, muut vähemmän tärkeät, juoksevat asiat taas uskottava ministeriöiden käsiteltäviksi. Kun yhtenä tällaisena tärkeänä asiana on VNratkaisul 2 § maininnut nimitysasiat, jotka kuuluvat VN:lle, on ilmeisesti ajatus ollut se, että juuri kysymys siitä, kuka hoitaa valtion hallintovirkoja, on, milloin nimitysvalta muuten kuuluu VN:lle, katsottava niin tärkeäksi asiaksi, että sitä ei voida ministeriölle siirtää. Kun kuitenkin virkamiehen vapauttaminen, virkasuhteen lopettaminen on tällöin yhtä tärkeäksi katsottava, siinä kun on kysymys siitä, onko määrätyn henkilön edelleen sallittava hoitaa valtion virkaa, on nimittämisasia ulotettava koskemaan ei ainoastaan eron myöntämistä pyynnöstä taikka erokirjan antamista eroamis- iän saavuttaneelle, kuten käytännössä säännöllisesti on menetelty, vaan myöskin vapauttamista hallintotoimin tai hallintoprosessissa⁹⁶ ja kurinpidollisesti tapahtuvaa viraltapanoa. Viimeksisanotussa suh-

⁹³ KHO 1928 T. 1831; vrt. KHO 1919 T. 1450 ja 1452. Vrt. myös KHO:n edellisessä aliviitassa mainittu esitys; *Lainvalmistelukunta*, Ehd. VirkamiesL muutokseksi s. 3.

⁹⁴ KHO 1931 T. 1171.

⁹⁵ Niinikään KHO on tutkinut valituksen päätöksestä, jolla väliaikainen virkamies on irtisanottu (1927 T. 2684), jolla aikaisemman lainsäädännön nojalla virkamies on kurinpidollisesti erotettu virasta (esim. KHO 1918 Sel. 50; 1918 T. 187, 317; 1919 Sel. 188; 1919 T. 2176; 1921 T. 760; 1922 T. 1952) samoin kuin päätöksestä, jolla virkavapausanomus on hylätty (1925 T. 1203).

⁹⁶ OK kertomus 1931 s. 83.

teessa on kuitenkin menettely yhdessä ja ainoassa tapauksessa ollut toinen: maatalousministeriö on OK:n vaatimuksesta pannut viralta virkamiehen, jonka nimitysoikeus kuului VN:lle.⁹⁷ Voitaisiin väittää, että VNohjeS 1 §:n 15 kohta, jossa ainoastaan VN:n viran haltijain kurinpitotoasiat on pidätetty VN:n ratkaistaviksi, osoittaisi, että kurinpidollinen viraltapano, koska sekin on kurinpitoa, voisi siis kaikissa muissa tapauksissa, kohdistukoonpa se mihinkä muihin virkamiehiin tahansa, olla ministeriön ratkaistava. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että kurinpitotoasioihin sisältyvät myöskin muut, lievempää rangaistusta tarkoittavat asiat, ja että viraltapanoasiassa itse teossa valtion etu, valtion pyrkimys lopullisesti vapautua kelvottomasta virkamiehestä, on ensisijalla, ei sanotulla väitteellä olekaan vaikutusta asiaan: huolimatta 15 kohdan sisällyksestä ovat viraltapanoa koskevat asiat analogisesti nimitysasioiden kanssa VN:n yleisistunnon eikä ministeriön ratkaistavia.

Mitä vihdoin tulee ikälykkäyksen myöntämiseen, on todettava, että käytäntö on ollut vakiintunut siinä, että kaikki tällaiset asiat on 1931 tapahtuneen VNohjeS:n muutoksen jälkeenkin käsitelty VN:n yleisessä istunnossa. Mitä ensiksikin tulee niihin virkamiehiin, jotka ovat alempien viranomaisten nimittämiä, on selvää, että käsite nimitysasia ei missään tapauksessa pakota viemään tämänlaatuisia asioita VN:oon. Tuskin voitaneen katsoa, että ikälykkäyksen esitys, johon VN voi suostua, milloin se viran hoidon kärsimättä voi tapahtua, olisi sellainen erivapauslakemus, joka VNohjeS 1 §:n 14 kohdan mukaan aina kuuluu VN:lle. Niinollen olisi katsottava, että ministeriöt voisivat lopullisesti käsitellä niiden virkamiesten ikälykkäysasiat, jotka ne itse taikka VN:n alaiset viranomaiset ovat nimittäneet. Mitä taas tulee VN:n taikka presidentin nimittämiin virkamiehiin, on ilmeisesti tällaiset asiat katsottava, yhtähyvällä syyllä kuin muutkin edellään otetut vapauttamisasiat, nimitysasioiksi VNratkaisul:n mielessä, ts. sanotunlaisen asian ratkaisemisestahan riippuu, voiko virkamies edelleen hoitaa sitä virkaa, johon presidentti tai VN oli hänet nimittänyt vaiko ei. Jos kerran VN:n ratkaistavana on virkamiehen vapauttaminen sairauden tai kykenemättömyyden takia, on luonnollisesti saman asteen ratkaistavana oleva tämä sama kysymys siinäkin tapauksessa, että se tulee tutkittavaksi sen johdosta, että virkamies saavuttaa eroamisiansa. — Vain VN:n taikka presidentin nimittämien virkamiesten ikälykkäysasiat on siis VNratkaisul:n

⁹⁷ OK kertomus 1931 s. 94. Asia ei joutunut VYO:n asiallisesti tutkittavaksi.

pakottavan säännöksen nojalla aina VN:n yleisessä istunnossa käsiteltävä.

Kuten edellä on mainittu, ei tässä yhteydessä ole voitu käsitellä toimivalta-kysymystä siirron yhteydessä. Tämän vuoksi on myöskin ollut jätettävä toiseen yhteyteen⁸⁹ sen kysymyksen tutkiminen, onko siirto katsottava nimitysasiaksi.

⁸⁹ Vrt. järempänä s. 216, 222.

II. VIRKAMIEHEN KUOLEMA.

Koska virkamiehen virkasuhde on henkilökohtainen ja virkamiehen asema sen toisena subjektina ei, ainakaan mitä tulee virkasuhteen perusosaan, virkamiehen kuuliaisuus- ja toimivellisuuteen, voi siirtyä toiselle henkilölle, aiheuttaa virkamiehen kuolema niinollen aina virkasuhteen sammumisen: virkasuhde lakkaa ipso iure kuoleman hetkellä.¹ Sitävastoin ne jo maksettavaksi langeneet varallisuus oikeudelliset oikeudet, jotka virkasuhde oli synnyttänyt virkamiehelle hänen elossa ollessaan, ovat yleensä hallinto-oikeuden yleisten sääntöjen mukaisesti perittävässä: jo syntynyt palkkasaatava, vaikka sitä ei vielä ollut nostettu, siirtyy yleisten siviilioikeudellisten periaatteiden mukaan virkamiehen oikeudenomistajille (vrt. PalkkausL 9 §:n 2 mom).² — Kuolinhetki on määrättävä yleisten todistussääntöjen mukaan. Kuolleeksi julistaminen ja sen kautta määräytyvä kuolinhetki eivät käytännössä voine tulla sovellettaviksi, koska kadoksiin joutunut virkamies luonnollisesti jo ennen kuolleeksi julistamista varten vaadittavan määräajan³ loppuunkulumista on täytynyt joko vapauttaa virastaan taikka panna viralta RL 40 luvun 21 §:n 3 momentin nojalla.

¹ *Ståhlberg*, s. 243; *Hermanson*, s. 239; *Willgren*, s. 172.

² Vrt. *OK kertomus* 1930 s. 90.

³ Kadonneen henkilön julistamisesta kuolleeksi ²³/₄ 1901 ann. L 2 ja 3 §, jälkimmäinen muut. ⁵/₁₂ 1930 ann. L:lla.

III. MÄÄRÄAJAN LOPPUUNKULUMINEN, MILLOIN VIRKAMIES ON NIMITETTY VIRKAAN SIKSI.

VirkamiesL yhtävähän kuin muukaan virkamieslainsäädäntö ei, säännöstellessään ne tapaukset, joissa virkamies voi joutua pois virastaan, yleensä lainkaan mainitse sitä mahdollisuutta, että virkamies olisi nimitetty virkaansa määrääjäksi.¹ On kuitenkin ilmeistä, että mikäli tuollaisia nimittämismuotoja on olemassa, määrääjan loppuunkuluminen, ilman että virkamiestä on edelleen uudeksi määrääjäksi virkaansa nimitetty, sellaisenaan ipso iure, ilman viranomaisen muuta toimenpidettä, aiheuttaa virkasuhteen lakkaamisen.²

Nykyään ei vakinaisia peruspalkkaisia virkoja, joiden haltijat olisi nimitettävä määrääjäksi, ole tiettävästi muita kuin sotayli-oikeuden puheenjohtajan ja sotaylituomarien virat, jotka täytetään kolmeksi vuodeksi kerrallaan,³ sekä ammattientarkastusvirat, jotka täytetään viideksi vuodeksi kerrallaan.⁴ Toiselta puolen on huomattava, että VirkamiesL 1 §:ssään mainitsee vakinaisten virkojen joukossa mm. juuri ensiksisanotut virat, josta siis käy ilmi, että viran täyttäminen määräajaksi ei lain mukaan ole esteenä viran luke-
miselle vakinaisten, pysyvien virkojen joukkoon — viran vakinaisuus edellyttää vain sitä, että itse subjektiivinen virka on laissa tai asetuksissa määrätty pysyvästi olemaan valtion säännöllisten tehtävien hoitamista varten.⁵

Lukuunottamatta näitä peruspalkkaisia virkoja on kyllä useita pysyviä sivutoimia, jotka on järjestetty määräajaksi täytettäväksi — näiden joukossa mm. useimmat tuomarin sivuvirat.⁶ Ja kol-

¹ Poikkeuksena vain EläkeL 1 § 3 mom., josta jälempänä s. 233 s.

² Ståhlberg, s. 243; Willgren, s. 172.

³ SotatuomioistuinL 7 §:n 2 mom.

⁴ AmmattientarkastusL 2 §:n 1 mom.; SosialiministeriöA 5 §:n 3 mom.

⁵ Tarjanne, Lm 1931 s. 345; Pulkkinen, s. 127.

⁶ Tarjanne, Lm 1931 s. 345.

mas ryhmä vakinaisia virkoja, sopimusluontoiset virat, ovat jo asian luonnosta riippuen aivan säännöllisesti järjestetyt sopimuksen perusteella määrääjäksi täytettäväksi. Kummastakin näistä ryhmistä tulee jätkeksi erikseen puhe.

Mitä määrääjäksi nimitetyn vakinaisen virkamiehen oikeusasemaan tulee, on katsottava, että hän vakinaisen viran vakinaisena haltijana on täysin samassa asemassa kuin muutkin vastaavaan ryhmään kuuluvat vakinaiset virkamiehet kaikissa muissa suhteissa kuin siinä, että virkasuhde saattaa loppua ipso iure määrääajan loppuessa. Toisin sanoen hänet voidaan poistaa virastaan ennen ajan umpeenkulumistakin lain yleisesti säätämien edellytyksin: so. määrääjäksi nimittäminen ei siis mitenkään takaa hänelle muiden virkamiesten asemasta poikkeavaa erikoista oikeutta pysyä virassaan koko määrääajan. Toiselta puolen vakinaisuudesta johtuu myöskin se, että hän nimityksensä kautta menettää mahdollisen edellisen vakinaisen virkansa. Juuri tämä seikka, ottaen huomioon sen, että määrääajan loppua eronneella ei ole sellaista eläkeoikeutta kuin vapautetulla virkamiehellä, tekeekin tällaisen virkamiehen oikeusaseman paljon turvatomammaksi kuin muiden. Tämän vuoksi se, että juurimainitut tuomarit on tähän poikkeukselliseen asemaan asetettu, onkin omiaan herättämään epäilyksiä siitä, onko tällainen järjestely perustuslain säätämän tuomarien erottamattomuuden ja riippumattomuuden mukainen.

Lopuksi on syytä tarkastaa kysymystä, onko asetuksella mahdollista järjestää vakinaisia virkoja määräajaksiksi täytettäväksi. Tällöin on ilmeistä, että kun HM 91 §:n mukaan koko virkamieslain-säädäntö sellaisenaan on siirretty lain piiriin, on aina mahdollista lailla järjestää entisiä tai uusia virkoja määräajaksiksi, mikäli nämä eivät ole tuomarinvirkoja. Edellään otetun esimerkin mukaisesti sitaattina on katsottu se mahdolliseksi myöskin tuomarinvirkoihin nähden. Mutta kun asetuksella on HM 28 §:n mukaan säädettävä virastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta, on kysyttävä, sisältyykö näihin mahdollisuuksiin myöskin nyt tarkastettavana oleva mahdollisuus.

Mitä tulee sivutoimiin (muihin kuin tuomarien, joiden viroista on HM 59 §:n mukaan säädettävä lailla), lienee katsottava selväksi, että kun muut sivutoimen haltijat aina kuuluvat toimenhaltijoiden ryhmään, ovat hallintotoimin toimistaan vapautettavissa ilman eläkeoikeutta, mikä ei tällöin estä asetuksellakin järjestämästä pysyväisiä sivutoimia määräajaksiksi täytettäväksi. Toisin on sitävastoin

peruspalkkaisten vakinaisten virkojen (niihin luettuina toimetkin) laita. HM 91 §:n mukaan on vakinaisten virkamiesten oikeudesta pysyä virassaan säädettävä lailla. Kuten jätkeämpänä tullaan toteamaan, liittyy VirkamiesL 18 §:n mukaan tärkeänä lisäyksenä virkamiehen virassapysymisoikeuteen hänen oikeutensa eläkkeeseen eri virastaeroamistapauksissa. Jos virat järjestettäisiin määräaikaaisesti esim. vuodeksi tai pariin täytettäväksi, kävisi virkamiehen virassapysymisoikeus myöskin, siihen nähden että eläkeoikeus ei tulisi ilman muuta kuulumaan määräajan loppuunkulumisen vuoksi virastaan eroavalle, illusooriseksi. On siis katsottava, ettei asetuksella täten voida järjestää virkamiehen oikeutta pysyä virassaan toisenlaiseksi kuin mitä VirkamiesL säättää ja että järjestely, joka edellyttää määräaikaisen nimityksen, on aina säädettävä lailla.⁷

⁷ Edelläänottujen virkojen määräaikaisuus perustuukin lakiin. Tosin metsä- ja lauttaustyöväen asumusten tarkastajaa, joka SosialiministeriöA 5 §:ssä on niinikään määrätty nimitettäväksi 5 vuodeksi kerrallaan, ei metsä- ja lauttaustyöväen asumuksista ²⁷/₄ 1928 ann. L 9 §:ssä ole nimenomaan määrätty nimitettäväksi määräajaksi. Mutta kun hänet sanotussa pykälässä rinnastetaan ammattientarkastusviranomaisiin, koskenee AmmattientarkastusL 2 § myöskin hänen virkaansa.

IV. ERON MYÖNTÄMINEN PYYNNÖSTÄ.

1. Hallintotoimin perustettu virkasuhde on, lukuunottamatta edelläsanoituja tapauksia, yleensä vain hallintotoimin lopetettavissa: tavallisimmin niin, että virkamiehelle hänen pyynnöstään myönnetään ero virasta. Edelläsanoituun sisältyy kaksi tärkeätä tosiseikkaa. Ensiksikin se riidattomaksi tunnustettu ja jo RL 40 luvun 21 §:n 3 mom:sta ilmenevä seikka, että virkamiehen oma yksipuolinen eroamisilmoitus ei yksin voi aiheuttaa virkasuhteen lakkaamista.¹ Ja toiseksi se seikka, että aivan samoin kuin nimittäminen on katsottava hallintotoimeksi, joka tosin edellyttää nimitettävän suostumuksen, mutta ei sopimukseksi, aivan samoin on eron antaminenkin yksipuolinen, virkamiehen suostumuksen edellyttävä hallintotoimi, mutta ei sitävastoin sopimus virkamiehen ja valtion välillä siitä, että virkasuhde lopetetaan.

Siitä, että virkamies ei vain omalla toimellaan voi aiheuttaa virkasuhteen lakkaamista, ei suinkaan tarvitse johtua sitä, etteikö hänellä voisi olla omaa subjektiivista oikeutta vaatia eroa virastaan. Päinvastoin on siitä, että virkaan nimittäminen jo edellyttää Suomen oikeuden mukaan virkamiehen suostumuksen, seurauksena se yleinen sääntö, että virkamiehellä on oikeus vaatia, että hänelle myöskin hänen pyynnöstään myönnetään ero.² Tieteisopissa on kuitenkin tämä subjektiivinen oikeus asetettu riippuvaiseksi siitä, voidaanko eron pyyntöön hankaluudetta suostua: so. ero on annettava niin pian kuin tämä edellytys on olemassa.² Tämä poikkeus on kuitenkin tulkittava sangen suppeasti: jos viran hoitajaksi on yleensä vaikeata

¹ *Hermanson*, s. 239; *Ståhlberg*, s. 246.

² *Ståhlberg*, s. 246; *Hermanson*, s. 240; *OK kertomus* 1929 s. 48; vrt. KHO 24/4 1933 Lm 1933 s. 154.

Rabeniuksen, s. 436, esittämä mielipide, että virkamiehen pitäisi, saadakseen eron, esittää pätevät syyt, ei ole Suomen oikeuden mukainen. Virkasuhde saattaa nimittäin silti olla oikeussuhde, vaikka virkamiehellä olisikin tuollainen perusteista riippumaton oikeus eron saantiin.

saada uutta virkamiestä, ei tämä seikka oikeuta lykkäämään eron myöntämistä pitemmälle, vaan on katsottava, että se voidaan siirtää vain niin pitkäksi ajaksi, kuin normaalitapauksissa on katsottava vaadittavan eroanomuksen käsittelyyn ja viran jatkuvasta hoidosta huolehtimiseen.

Virkamiehen oikeus tässä suhteessa saattaa kuitenkin yksityistapauksessa olla laajempienkin rajoitusten alainen, milloin virkamies on aikaisemmin antamansa sitoumuksen nojalla velvollinen pysymään virassaan määrävuodet. Tällainen sitoumus, jollaisia varsinkin liitetään sopimusluontoisia virkoja täytettäessä tehtyihin sopimuksiin, on katsottava mahdolliseksi ja tekijäänsä sitovaksi. Kuitenkin on ilmeistä, että sitoumuksen täytyy sisältää nimenomaan edelläsanoitunlainen suostumus: esim. sitoumus, jossa virkamies vain velvoitautuu korvaamaan takaisin ehkä saamansa opintoapurahat, jos hän omasta syystään eroaa ennenkuin on palvellut määräajan, ei luonnollisestikaan oikeuta hylkäämään eroanomusta.

2. *Eroanomuksen muoto* ei ole laissa tarkemmin säännöstelty. Tämän vuoksi ei voitaneakaan asettaa, kuten joskus on tehty,³ poikkeuksetonta sääntöä, että eroanonus aina olisi tehtävä kirjallisesti. Suullinenkin eroanonus, jos se on toteennäytettävissä, on katsottava riittäväksi perusteeaksi eron myöntämiselle. On kuitenkin vaadittava, että eroanonus tehdään asianomaiselle, so. eron myöntävälle viranomaiselle. Tämän vuoksi on ilmeistä, että esim. viraston kirjaajalle taikka jollekin viraston jäsenelle suullisesti tehty eronpyyntö ei ole sellainen laillinen eroanonus, jonka nojalla viraston kollegi voisi eron myöntää: on niinollen selvää, että käytännössä niissä tapauksissa, missä eroanomusta ei voida suullisesti esittää eron myöntävälle viranomaiselle, on välttämätöntä tehdä se kirjallisesti.

Virkamiehen on luonnollisesti itse tehtävä eronpyyntönsä. Jos häneltä kuitenkin puuttuu oikeudellinen toimikelpoisuus, nousee kysymys, onko *holhoojalla* valta hänen puolestaan tehdä eronpyyntö. Käytännössä on kysymykseen annettu kieltävä vastaus perustelemalla sitä sillä, että holhoojan toimeen ei sisälly valtaa sillä tavoin määrätä holhottavan virasta kuin erohakemuksen tekeminen edellyttää.⁴ Onkin ilmeistä, että mikäli on kysymyksessä sellainen osittainen oikeudellisen toimivallan puute, joka perustuu esim. juoppou-

³ Ståhlberg, s. 247.

⁴ OK kertomus 1923 s. 45; tämän vastauksen hyväksyne Ståhlberg, s. 246 aliv. 1.

teen ja tuhlaavaisuuteen, se ei voi oikeuttaa holhoojaa määräämään virkamiehen virkasuhteesta puoleen taikka toiseen. Niinikään sellaisessa poikkeuksellisessa tapauksessa, että alle 21 vuotias on nimitetty viran vakinaiseksi haltijaksi (ehkä holhoojan suostumuksella), ei myöskään voi holhoojalla olla valtaa yhtävähän estää holhottia tekemästä eroanomusta kuin myöskään itse sitä, vastoin holhotin suostumusta, tehdä.⁵ Sitävastoin sääntöä ei voida ulottaa niihin tapauksiin, jolloin virkamies on mielisairauden takia asetettu holhouksen alaiseksi täydellisen oikeudellisen toimikelpoisuuden puutteen vuoksi. Jälempänä tulee puhe siitä, että viran haltija on työkykynsä menetettyään velvollinen eroamaan virastaan ja että, jos hän ei kehoituksen saatuaan eroa, hänet on erikoista kontradiktoorista menettelyä noudattaen vapautettava virastaan (VirkamiesL 4 ja 9 §). On selvää, että nytmainitussa tapauksessa holhoojalla on tuossa menettelyssä oleva valta edustaa holhouksensa alaista virkamiestä ja hänen puolestaan joko hakea taikka jättää hakematta muutosta vapauttamispäätökseen. Jo ennen tätä prosessuaalista menettelyä on asianomaisen viranomaisen kuitenkin annettava virkamiehelle eroamiskehoitus, jolla kehoituksella on, kuten jälempänä tullaan huomaamaan, tärkeä merkitys virkamiehen eläkeoikeuteen nähden. On näinollen katsottava selväksi, että ainakin siinä tapauksessa, että tuollainen kehoitus on annettu, holhooja aina on oikeutettu mielisairaana holhottinsa puolesta tekemään eroanomuksen. Tätä ennen on holhooja katsottava oikeutetuksi alistamaan viranomaisen harkittavaksi, onko virkamies tosiaankin eroamisvelvollinen. Jos tämä valta on *viran* haltijan holhoojalla, on luonnollista, että sama toimivalta on myös luottamusvirkamiehen tai toimen haltijan holhoojalla.

Kun eroanomus on lain mukaan asiallisenä edellytyksenä sille, että ero voidaan myöntää, sisältyy tähän se, että sanottuun hallintotoimeen voidaan ryhtyä vain virkamiehen suostumuksella. Sen vuoksi onkin katsottava, että eroanomus ei mahdollisesti edellytä nimenomaista vaatimusta virkaeron saamisesta, vaan että riittää, että virkamies selvässä muodossa ja sitovasti antaa myöntymyksensä eron antamiseen. Vaatiessaan eroa virkamies tämän lisäksi tahtoo käyttää omaa subjektiivista oikeuttaan eron saamiseen.

⁵ Vaikka virkasuhde ei olekaan työsopimus yksityisoikeudellisessa mielessä, on epäilemättä 1/6 1922 ann. työsopimuslain 9 §:n säännös alaikäisen toimikelpoisuudesta työsopimuksen tekoon katsottava ilmaisuksi sellaisesta yleisestä holhousoikeudellisesta säännöstä, jota voidaan myöskin virkamiesoikeudessa soveltaa.

Kun näinollen suostumus sellaisenaan riittää eron perusteeksi, on selvää, että eroanomusta ei tarvitse perustella millään asiallisilla syillä.⁶ Niinikään ne tosiasialliset syyt, mitkä eroanomukseen ehkä ovat johtaneet, olkootpa eroanomuksessa mainitut taikka ei, eivät myöskään vaikuta eron myöntämisen oikeudelliseen luonteeseen. Se säilyttää hallintotoimen luonteensa niistä huolimatta. Toiselta puolen on ilmeistä, että suostumuksen täytyy olla annettu vapaaehtoisesti. Pakolla taikka erehdyttämisen kautta saatu suostumuksen ilmaisu ei ole sellainen oikeudellisesti pätevä edellytys, jolla eron myöntämiseen voitaisiin laillisesti ryhtyä.

Eröä ei virkamiehelle voida myöntää ehdollisesti. Valtion hallinnon järjestysmuodon on katsottava edellyttävän, että on aina selvästi viranomaisten päätöksistä ja toimenpiteistä todettavissa, kuka minkin viran vakinainen haltija on. Sitävastoin on käytännössä katsottu ja epäilemättä täydellä syyllä katsottava selväksi, että eroanomukseen suostuttaessa samoin kuin sitä tehtäessä voidaan eroa pyytää ja se myöntää myöhemmästä määräpäivästä lukien,⁷ jolloin hallintotoimen oikeusvaikutus ilmenee vasta tuona myöhempänä hetkenä. — Voidaanko sitten eroanonus jo tehdä ehdollisesti, esim. sillä ehdolla, että virkamies saa määrätynsuuruisen eläkkeen? Ratkaistaessa kysymystä on lähdettävä siitä, että virkamiehen vapaaehtoinen suostumuksen ilmaisu on eron myöntämisen ainoa edellytys. Jos hän on suostumukseensa liittänyt ehdon, ja tämä ehto jo on täyttynyt, silloin kun eroanonus tulee ratkaistavaksi, ei mikään estä näkemästä virkamiehen lainmukaisen suostumuksen olevan olemassa. Jos sitävastoin näin ei ole asianlaita, on katsottava, että laillista eroanomusta ei ole tehty, ja eron myöntäminen tuollaisen anomuksen nojalla on siis lainvastaista. Mitä juuri eläkeoikeuteen tulee, ei sitä, kuten järempänä⁸ tullaan huomaamaan, yleensä voida ainakaan kokonaisuudessaan sitovasti päättää ennen eroanomuksen ratkaisua. Kuitenkin voidaan eräässä tapauksessa virkamiehen kykenemättömyys ja velvollisuus tämän vuoksi erota ratkaista jo aikaisemminkin,⁹ ja tällöin

⁶ KHO 1928 Sel. 69:ssä mainitussa tapauksessa KHO:n vähemmistö lausui valittajan saaneen eron kirjurintoimestaan lääkärintodistuksella näytetyn sairauden takia mainittuun toimeen kykenemättömänä. Tällainen sanonta, jota vastaan ei sellaisenaan ole muistuttamista, ei sisällä sitä, että sanottu sairaus olisi ollut eron myöntämisen syy: se perustui yksinomaan eroanomukseen, vaikka tämä oli saattanut aiheutua tuosta sairaudesta. Vrt. järempänä s. 237.

⁷ Ståhlberg, s. 247.

⁸ Vrt. järempänä s. 236.

⁹ Vrt. järempänä s. 171 s.

voi virkamies ilmeisesti tehdä eroanomuksensa sillä edellytyksellä, että asianomainen viranomainen — joka kuitenkin ei aina ole sama kuin eron myöntävä — sitä ennen havaitsee hänet pysyvästi kykenemättömäksi virkaansa hoitamaan.

3. *Anomuksen peruuttaminen.* Kun virkamiehen suostumuksen on oltava olemassa sillä hetkellä, kun ero myönnetään, nousee luonnollisesti kysymys, voidaanko eroanonus ennen asian ratkaisemista *peruuttaa* niin oikeusvaikutuksin, että eroa ei enää voida myöntää. Niin käytännössä kuin tieteisopissa on kysymykseen vastattu kieltäen: peruuttamisesta huolimatta eroanomukseen on katsottu voitavan suostua.¹⁰ Tälle mielipiteelle ei kuitenkaan ole esitetty oikeastaan mitään asiallisia perusteita.

Mitä ensiksi tulee eroanomukseen sisältyvään virkamiehen vaatimukseen, että hänelle myönnettäisiin ero, niin on katsottava ilmeiseksi, että virkamies voi luopua eronsaamista tarkoittavan subjektiivisen oikeutensa käyttämisestä: eihän voida esittää mitään julkista etua, joka voisi aiheuttaa sen, että jo eroamisvaatimuksen esittäminen sellaisenaan estäisi virkamiestä tuosta vaatimuksestaan luopumasta niin, että eroanomusta käsittelevän viranomaisen olisi siihen ehdottomasti myönnyttävä, niinkuin peruutusta ei olisi tehtykään. Jos peruutus tulee viranomaisen tietoon ennen päätöksen lopullista tekemistä, ei viranomaisen voi katsoa menettelevän millään tavoin lainvastaisesti, jos hän, suostuen peruutukseen, jättää eron myöntämättä.

Kysymystä siitä, onko taas asianomainen viranomainen ja millä edellytyksin harkintansa mukaan oikeutettu jättämään peruutuksen huomioonottamatta ja myöntämään eron, valaisee eräs KHO:n ratkaisu (1925 Sel. 1916): Sittenkuin lehtori O. oli Kouluhallituksen ilmiannosta asetettu syytteeseen mm. petoksesta, O. 24/4 22 jättämässään kirjoituksessa anoi eroa virastaan, minkä anomuksen ratkaisemisen Kouluh. siirsi siksi, kunnes päätös syytejutussa olisi lainvoimaisesti ratkaistu. HO:n sitten 25/4 24 tuomittua O:n petoksesta, minkä hän oli tehnyt ollessaan täyttä ymmärrystä vailla, 7 kuukaudeksi vankeuteen, O. 15/10 24 Kouluh:lle jättämässään kirjoituksessa pyysi saada takaisin eroanomuksensa ilmoittaen, ettei hän missään tapauksessa pysynyt siinä, mutta Kouluh. hylkäsi anomuksen pää-

¹⁰ EO kertomus 1926 s. 12; Ståhlberg, s. 246 aliv. 1; vrt. KHO 1925 T. 1916, josta järempänä tarkemmin.

töksellään, jonka KHO, mihin O. valitti, 20/4 25 antamallaan päätöksellä vahvisti. KKO:n 5/2 25 antamallaan päätöksellä vahvistettua HO:n sanotun rangaistustuomion, Kouluh. otti 13/5 1925 käsitelläkseen O:n alussamainitun eroanomuksen, ja koska O:ta, hänen syykseen luettujen rikkomusten vuoksi ja muista Kouluh:n mainitsemista syistä ei voitu pitää sopivana johtamaan seminaarin nuorisoa, Kouluh. O:n anomuksen perusteella, jonka peruuttamiseen Kouluh. ei katsonut O:lla olevan oikeutta, antoi O:lle eron virasta. KHO, jonne O. valitti, 10/5 1925 antamassaan päätöksessä katsoi, että koska Kouluh:lla oli, siihen nähden mitä asiassa oli ilmitullut, ollut syytä olla suostumatta O:n anomukseen saada peruuttaa eroanomuksensa, O. ei ollut esittänyt syytä muuttaa Kouluh:n päätöstä. Eriävää mieltä oli kaksi jäsentä, joista toinen katsoi, että koska O. oli, ennenkuin eroanomus oli Kouluh:ssa otettu ratkaistavaksi, Kouluh:lle kirjallisesti peruuttanut eroanomuksensa, Kouluh:lla ei ollut ollut syytä eroanomuksen johdosta mainittuun toimenpiteeseen, minkä vuoksi hän kumosi Kouluh:n päätöksen ja julisti erokirjan mitättömäksi. Toinen jäsen taas katsoi, että Kouluh:lla oli ollut oikeus O:n anomuksesta myöntää O:lle ero, minkä vuoksi hän jätti Kouluh:n päätöksen voimaan. Toinen vähemmistöön jääneistä katsoi siis, että eroanomus on aina peruutettavissa, toinen taas, että peruutuksesta huolimatta siihen aina voidaan suostua, kun enemmistö sitävastoin katsoi, että määrätyn asiallinen edellytyksin viranomainen voi jättää peruutuksen huomioonottamatta.

Jos tarkastetaan kysymystä lähtien virkasuhteen perusluonteen tutkimisesta, on todettava, että virkasuhde on yksipuolisin, mutta virkamiehen suostumusta edellyttävin hallintotoimin, ei sitävastoin kaksipuolisin sopimuksin perustettu julkisoikeudellinen oikeussuhde. VirkamiesL ja muu virkamieslainsäädäntö on, kuten edellä on todettu, järjestänyt vakinaisen virkasuhteen määrätynmuotoiseksi ja sisältöiseksi, jonka vastaisia virkasuhteita valtion viranomaiset eivät edes asianomaisen yksityisen virkamiehen suostumuksella ole oikeutetut perustamaan. Näihin sääntöihin sisältyy se, millä edellytyksin virkamies voidaan, paitsi omasta suostumuksestaan, myöskin vastoin sitä virastaan poistaa; viimeksimainituista tapauksista tulee jälempänä yksityiskohtaisesti puhe. Jos suostumusta eron antamiseen ei voitaisi peruuttaa, mutta toiselta puolen, koska virkamies itse ei vaadi enää eroa, tämän vaatimuksen pikainen ratkaiseminen ei enää olisi tarpeen, voisi asianomainen viranomainen jättää eroanomuksen käsitelyn myöhemmäksi, nimenomaisen säännön puutteessa vaikka

kuinka pitkälle. Jos tällöin sen täysin vapaassa harkinnassa olisi myöntää ero taikka ottaa huomioon peruuttaminen, olisi virkamies eroanomuksensa johdosta joutunut asemaan, joka olisi VirkamiesL:n vastainen: esim. valtakirjalla nimitetty voitaisiin asiallisesti poistaa virastaan vapaan harkinnan nojalla hallintotoimin. Eroanomuksen tekemisellä ja sen peruuttamisella virkamies olisi siis muuttanut virkasuhteen oleellisesti toisenlaiseksi.

Jos taas katsottaisiin, että peruuttaminen voitaisiin jättää huomioonottamatta vain joistakin erikoisista, laissa tosin erikseen mainitsemmattomista syistä, kuten esim. sen vuoksi, että virkamies on sopimaton virkaansa, kuten KHO:n enemmistö edelläsanotussa tapauksessa kai on katsonut, tulisi virkasuhteen lopettavan hallinto-toimen asiallisena edellytyksenä olemaan sellainen seikka, josta joko ei lainkaan ole laissa määräystä taikka jonka tutkiminen, jos harkinta voisi perustua esim. kykenemättömyyteen, VirkamiesL:n mukaan on ehkä kokonaan toisin järjestetty. Jos nimittäin eroanomuksen peruutus jätettäisiin huomioonottamatta sen vuoksi, että virkamies on käynyt kykenemättömäksi virkaansa pitemmälti hoitamaan, ei tämä kysymys tulisi tutkituksi VirkamiesL:n säätämässä järjestyksessä.¹¹ Tämän vuoksi ei tätäkään käsitystapaa voida pitää lainmukaisena.

Esitetyistä syistä sekä ottaen huomioon, ettei missään ole ole-massa suoranaista säännöstä siitä, että eroanomuksen peruuttaminen olisi yhdellä tai toisella edellytyksellä kielletty, ja ettei tämä peruut-tamattomuus myöskään mitenkään kuulu eroanomuksen luonteeseen, on siis poikkeuksettomaksi säännöksi katsottava, että virkamies on oikeutettu peruuttamaan eroanomuksensa siihen hetkeen saakka, kun eropäätös on tehty.¹²

¹¹ Esim. valitusoikeus järjestyisi monessa tapauksessa toisin. Viran haltijan vapaut-tamispäätöksestä on aina valitusoikeus VYO:een. Jos nimittävä viranomainen tutkisi virkamiehen kykenemättömyyden nyt mainitunlaisissa tapauksissa ja myöntäisi tämän tutkintansa nojalla, peruutetun eroanomuksen johdosta, eron, ei olisi ehkä lainkaan valitusoikeutta tai valitus menisi KHO:een. — Myöskin edelläsanotussa tapauksessa KHO joutui tutkimaan sellaisen kysymyksen, joka ei kuulunut sen, vaan silloisen lainsäädännön mukaan HO:n ja KKO:n tutkittaviin: kansakoulutoimen järjestämisestä ¹¹/₆ 1866 ann. A. 60 §:n mukaan seminaarin opettajan virasta erottamisasia, joka voi perustua vain koulu-hallituksen mainitsemaan syyhyyn, kuului ylemmissä asteissa HO:n ja KKO:n tutkitta-viin. (Kolme KHO:n jäsentä olisikin palauttanut asian kouluhallitukselle uuden laillisen valitusosoituksen antamista varten, kun valitus ei kuulunut KHO:n käsiteltäviin.)

¹² Saksassa, jossa ei ole asiasta positiivisia säännöksiä, katsotaan eroanomuus peruutet-tavissa olevaksi: *Jellinek*, s. 243; *Brand*, s. 79.

Aikaisemmin todettiin, että ero voidaan myöntää myöhemmästä hetkestä lukien. Tällöin on eropäätös kuitenkin olemassa, vaikka sen oikeusvaikutukset eivät vielä olekaan tulleet voimaan, joten on ilmeistä, että tätä laillista hallintotointoa virkamies ei voi saada mitättömäksi peruuttamalla sittemmin, ennen eropäivää, eroanomuksensa. Mitä taasen tulee viranomaisen oikeuteen peruuttaa eropäätös virkamiehen suostumuksella, on kai ratkaisu tässä tapauksessa oleva sama kuin siinäkin, että eropäivä on jo mennyt ohi. Tällöin on virkasuhde laillisella eropäätöksellä loppunut taikka määrätty vastedes loppuvaksi, eikä sitä saada tämän päätöksen peruuttamisella, vaan ainoastaan uudella nimityksellä uudelleen syntymään taikka jatkumaan.

4. *Suhde muihin lakkaamismahdollisuuksiin.* Sekä teoriassa¹³ että käytännössä¹⁴ on esitetty mielipide, että milloin virkamies on tutkimuksen tai syytteen alaisena virkavirheestä, josta saattaa tulla viraltapano, hänen eroanomukseensa ei ole lupa suostua. Tämän mielipiteensä *Ståhlberg* perustaa siihen, että virkavirheestä saattaa olla seurauksena viraltapano, jonka seuraamukset ovat eräissä suhteissa toiset kuin pyynnöstä saadun eron.¹³ MHjohtoS 42 §:ssä on tätä koskeva erikoissäännös, mutta muihin tapauksiin nähdessä ei voitane esittää mitään positiivista lainsäädännöstä sen tueksi.

Tätä käsitystä vastaan, jota ei käytännössä noudateta, esitetään seuraavaa. RL 40:21:n mukaan saattaa jokaisesta tuottamuksellisestakin virkavirheestä seurata viraltapano. Jos KKO:n lausuman¹⁴ mielipiteen mukaan vain sellainen syyte, josta saattaa seurata viraltapano, olisi esteenä eron myöntämiselle, jäisi ratkaistavaksi, tarkoitetaanko viraltapanoa in abstracto vaiko in concreto. Se viranomainen, joka ratkaisee eronmyöntämiskysymyksen, ei ilmeisesti kukaan etukäteen aina kykene harkitsemaan, minkälainen rangaistus kysymyksessäolevasta virkavirheestä voi seurata; juttua käsittelevän tuomioistuimen harkinnasta taas ei tässä tapauksessa voi olla kysymys. Asia täytyisi siis ratkaista sen mukaan, mikä rangaistus in

¹³ *Ståhlberg*, s. 246.

¹⁴ Vrt. Senaatin päätös 28/4 1911, JFT 1912 Bil. s. 131 a. KKO 1922 PT 1445: HO tuomitsi vanginvartijan, joka jo oli saanut virkaeron, RL 40:20 ja 2:9 nojalla vankeuteen. KKO: ei muuta muutosta, kuin että koska johtokunta oli syytetyn omasta pyynnöstä myöntänyt hänelle eron oikeudenkäynnin aikana, vaikk'ei johtokunnan olisi pitänyt myöntää syytetyn eron pyyntöön hänen ollessaan syytteenalaisena virkavirheestä, josta voi seurata viraltapano, KKO tuomitsi syytetyn RL 40:20 nojalla menettämään virkansa. Vrt. samaan suuntaan Koulun päätös edellä s. 82 s. mainitussa tapauksessa.

abstracto voi rikoksesta tulla, ja kun tämä siis jo RL 40:21:nkin mukaan voi olla viraltapano,¹⁵ johtaisi KKO:n omaksuma kanta siis käytännössä samaan kuin *Ståhlbergin*kin, so. *jokainen* virkasyyte estäisi eron myöntämisen.

Esittäessään käsityksensä perusteeksi sen, että viraltapanon seuraukset ovat toiset kuin pyynnöstä myönnetyn eron, *Ståhlberg* ilmeisesti lähinnä tarkoittaa sitä, että viraltapano aiheuttaa eläkeoikeuden menetyksen,¹⁶ mitä seuraamusta ei pyynnöstä saadulla erolla ole. Tämä peruste on kuitenkin kestämaton. Eron saaneelle virkamiehelle voidaan RL 2:9:n nojalla tuomita viraltapanon sijasta toinen rangaistus, jolla kuitenkin EläkeL 12 §:n d-kohdan mukaan on eläkeoikeuden menettämiseen nähden sama merkitys kuin suoranaisella viraltapanollakin. Eron myöntämisestä huolimatta voi syyte jatkoa ja johtaa tässä suhteessa samaan tulokseen. Sama mikä koskee eläkeoikeutta koskee epäilemättä muitakin seuraamuksia, mitä viraltapanolla saattaa olla.¹⁷ Valtion julkinen etu ei siis mitenkään vaadi, että syytteessä oleva virkamies pysytetään muodollisesti virassa syytteen ajan.

Eri asia on, että virkamiehen etu voi vaatia, ettei hänelle anneta eroa ennen syytteen päättymistä, koska hänelle siinä tapauksessa voidaan tuomita toinen rangaistus viraltapanon sijasta. Ei kuitenkaan voitane esittää syytä, minkä vuoksi valtiovallan tulisi valvoa tätä virkamiehen yksityistä etua tässä tapauksessa, kun hän itse haluaa eron saada. Mutta tässäkin tapauksessa tukee edelläesitettyä käsitystä se, että koska kerran viralla ei asianomaiselle virkamiehelle ollut sen tärkeämpää merkitystä, hän kun siitä on vapaaehtoisesti luopunut, viraltapanorangaistus ei todellisuudessa tässä tapauksessa olisi sama »paha» kuin muutoin, ja senvuoksi onkin vain kohtuullista, että hän sen sijasta saa toisen.

Ei valtion eikä virkamiehen etu siis vaadi sanotun vallitsevaksi katsottavan käsityksen hyväksymistä; julkinen etu päinvastoin puhuu tässä esitetyn näkökannan puolesta. Jollei syytteessä olevalle virkamiehelle voitaisi pyynnöstä myöntää eroa, olisi hänen edelleen

¹⁵ Kun RL 8:12:n mukaan vanhenemiseen nähden on ratkaisevana se seikka, voiko rikoksesta seurata viraltapano vai ei, on yksityistapauksessa rangaistus siis in abstracto määräävänä, niin että RL 40:21:ssä mainittu rikos aina vanhentuu vasta kymmenen vuoden kuluessa. Vrt. OK kertomus 1928 s. 77.

¹⁶ EläkeL 10 §; vrt. järempänä s. 239.

¹⁷ Vrt. OK kertomus 1930 s. 67: viraltapanon sijasta tuomitulla sakkorangaistuksella katsottiin olevan lahjapalkkioon nähden sama merkitys kuin viraltapanolla.

jatkettava virkatoimintaansa. Jos syyte koskisi rikosta, jonka vuoksi virkamies olisi pidätettävä virantoimituksesta, olisi virkamiehelle maksettava koko syytteen ajalta ainakin puolet palkkaa (VirkamiesL 11 §). Vaikka virkamies siis itse tahtois¹⁷ tästä edusta luopua, olisi asianomaisen viranomaisen siitä huolimatta toimittava niin, että hän tuon palkan saisi, mikä ei voi olla lain tarkoitus.

Mitä taasen tulee kurinpidolliseen viraltapanomenettelyyn, on vastaus siihenkin nähden sama. Kuten järempänä tullaan toteamaan, voidaan kurinpitomenettely panna vireille ja jatkaa loppuun senkin jälkeen, kun virkamies on saanut eron, juuri sen seikan selvittämiseksi, onko hän oleva oikeutettu eläkkeeseen, so. onko hän syyllistynyt tekoon, josta hänet olisi ollut tuomittava kurinpidollisesti viraltapantavaksi, jolloin hän samalla on menettänyt eläkeoikeutensa.¹⁸ Näinollen ei valtion etu vaadi virkamiehen pitämistä virassa vastoin hänen tahtoaan tämän seuraamuksen aikaansaamiseksi, vaan päinvastoin sen edun mukaista on, että virkamies, joka haluaa virastaan päästä ja jonka nimittävä viranomainen myöskin ainakin prima facie tahtoo virasta poistaa, siitä eroaa. Käytännössä lienee tässäkin suhteessa olemassa toisenlainen käsitys.¹⁹ — Kun kurinpidollinen viraltapano, samoin kuin kurinpitorangeistus yleensä, ei ole mikään välttämättömyydellä seuraava seuraamus rikoksesta, kuten rikosoikeudellinen rangaistus, vaan ensisijassa toimenpide, jolla virkasuhde saadaan loppumaan, niin kuin kerran sama tarkoitus saadaan toteutetuksi vähemmällä ja yksinkertaisemmin myöntämällä ero, ei mikään estä käyttämästä tätä tietä. Lisäksi on huomattava, että esim. eroamisiansa saavuttaneen pitäminen virassa olisi selvästi VirkamiesL:n vastaista.

Mitä vihdoinkin tulee siihen tapaukseen, että eroanomus esitettäisiin silloin, kun on kysymyksessä muu, lievempää kurinpitorangeistusta tarkoittava menettely, on tosin todettava, että sen jälkeen kuin virkamies on virastaan eronnut, ei häntä enää voida kurinpidollisesti rangaista sanotuvin tavoin.²⁰ Kun kuitenkin eron saamisen jälkeen virkamies voidaan asettaa tuomioistuimessa syytteeseen virheestään, mikäli

¹⁷ EläkeL 12 §:n e-kohta ja 16 §; vrt. järempänä s. 113 ss.

¹⁸ KHO on päätöksessään ²⁴/₄ 1933 (Lm 1933 s. 154 ss.) perustellut sen, ettei MH ollut saanut jättää eroanomusta huomiotta, siihen, ettei ollut pantu vireille kurinpitomenettelyä virkamiehen viraltapanemiseksi.

Vrt. myös KHO 1919 T. 1451, jossa rautatiehallitus jätti eroanomuksen huomiotta ja erotti virkamiehen.

²⁰ KHO 1927 T. 16.

se on virkarikos, ja toiselta puolen kurinpitorangeistuksen tarkoituk-
sen toteuttaminen ei ole tarpeen virasta poissaolevalle, on katsottava,
että virkamieistä ei voida virassa pitää vastoin hänen tahtoaan vain
tällaisen kurinpitorangeistan loppuun käsittelyä varten, vaan on hänen eron
pyyntöönsä suostuttava, mistä on seurauksena kurinpitomenettelyn
raukeaminen.

Lopuksi tulee ratkaistavaksi kysymys, miten on eron pyyn-
töön suhtauduttava silloin, kun se esitetään virkamiehen ollessa joko
tuomioistuimen tuomitsemana tai kurinpidollisesti rangaistuna viran-
toimittamisesta erotettuna. Mitä ensiksikin tulee kurinpidollisesti
tuomittuun rangaistukseen, on ratkaisu oleva sama kuin edellisessä
tapauksessa. Kurinpitorangeistus ei vaadi virkamiehen pysyttä-
mistä virassa, ehkäpä osaa palkkausta nauttien, milloin hän itse
haluaa siitä erota.

Mitä taasen tulee rikosoikeudelliseen rangaistukseen, niin käy RL
2:9:stä ilmi, että sijaisrangaistus voidaan virantoimituseron sijasta
tuomita ainoastaan siinä tapauksessa, että ero on olemassa jo asiaa
lopullisesti ratkaistaessa. Tuomion jälkeen ei ero enää voisi aiheuttaa
syylliselle sakkorangeistusta. Voitaisiin näinollen tulla siihen tulok-
seen, että virkamiehelle ei tämän vuoksi, koska hän eron saamalla
vapautuisi siitä rangaistuspahasta, mikä hänelle oli tuomittu, saisi
antaa virkaeroa virantoimituseron kestäessä. Tämä tulos ei kai kui-
tenkaan olisi oikea. Onhan ilmeistä, että jos virkamies tuona aikana
tulee eroamisikään, hänelle on välittömästi annettava erokirja. Niin-
ikään jos hänet tuomitaan toiseen rikosoikeudelliseen rangaistukseen,
johon sisältyy viraltapano, niin hänen virkasuhteensa loppuu. Se
paha, mikä sanottuun rangaistukseen sisältyy, so. että virkamies ei
määräaikana saa hoitaa julkista virkaa eikä nauttia siitä palkkaa, on
sitäpaitsi toteutettavissa siinäkin tapauksessa, että hänelle myönne-
tään ero. On nimittäin ilmeistä, että tässä tapauksessa, samoin-
kuin esim. siinäkin, että virkamies saavuttaa eroamisiän, hän ei voi
jällellolevana virantoimituksesta erottamisaikanaan nauttia eläkettä,
eikä häntä myöskään voida määrätä hoitamaan toista virkaa. On
katsottava, että häneltä puuttuu virantoimituseron aikana kelpoisuus
hoitaa valtion virkaa, ja että tämä puute jää edelleen olemaan senkin
jälkeen, kun hänelle on annettu ero tai hänen virkasuhteensa muu-
ten lopetettu virantoimituseron kestäessä.

Hallintotoimin tapahtuva vapauttaminen ei ole rangaistus.
Eläkeoikeuteen nähden senlaatuinen virkasuhteen lopettamistapa
on eräissä tapauksissa edullisempikin kuin eron antaminen pyyn-

nöstä.²¹ Voidaan niinollen kysyä, onko asianomainen viranomaisen oikeutettu jättämään eroanomuksen huomiotta ja sen sijaan vapauttamaan virkamiehen hallintotoimin. KHO on kysymykseen vastannut kieltäen.²² Vaikka periaatteessa täytynee katsoa, että viranomaisilla, milloin heillä on valta hallintotoimin vapauttaa virkamies, on valta käyttää sitä silloin, kun harkitsevat syytä siihen olevan, niin on valtion yleisen edun kannalta eroanomuus, kuten edellä on todettu, katsottava ensisijaiseksi eron antamisen muodoksi, ja siis ottaen tämä huomioon, virkasuhde lopetettava tällä ensisijaisella perusteella, mikäli siihen on edellytykset olemassa.

5: *Oikeusturva.* Ero, joka on myönnetty ilman laillista eroanomusta, on lainvastainen hallintotoimi. Jos virkamies oli hallintotoimin vapautettavissa, voi virkasuhteen lakkaaminen kuitenkin jäädä olemaan olemassa laillisenä, vaikkakin väärää nimitystä kantavana vapauttamisena. Mutta milloin näin ei ole asianlaita, tulee ratkaistavaksi kysymys siitä, minkälainen oikeusturva virkamiehellä on tuollaista tointa vastaan.

Ensiksikin voi luonnollisesti käytännössä olla tapauksia, joissa nimittävä viranomaisen voi palauttaa oikeustilan nimittämällä virkamiehen välittömästi uudelleen virkaan. Mutta milloin tämä ei ole mahdollista, on katsottava, että eropäätös hallintotoimena on lopettanut virkasuhteen eikä siis, vaikkakin lainvastaisiin edellytyksiin perustuen, ole ipso iure nulliteetti, vaan että vaaditaan uusi hallintotoimi, jotta sen oikeusvaikutukset poistuisivat.

Jällempänä tulee puhe siitä, mitenikä yleensä ylimääräisin muutoksenhakukeinoin voidaan saada muutos virkasuhteen lopettaviin hallintotoimiin. Tässä yhteydessä on vain tarkastettava kysymystä, onko joissakin tapauksissa säännöllinen muutoksenhakuoikeus olemassa eronmyöntämispäätöksestä ja, jos on, mikä vaikutus sillä on kysymykselle. Useissa tapauksissa eroa myöntävänä viranomaisena on viranomaisen, jonka päätöksistä ja toimenpiteistä on yleinen valitusoikeus KHO:teen. Edellä on todettu, että tällöin ulottuu valitusoikeus myös eronmyöntämispäätökseen.²³ Tällaisissa tapauksissa on virkamiehellä jo säännöllinen muutoksenhakuoikeus, muissa sitävastoin hänen on turvauduttava ylimääräisiin keinoihin.

²¹ Vrt. jällempänä s. 232 s.

²² KHO ²⁴/₄ 1933 (Lm 1933 s. 154 ss.).

²³ Vrt. edellä s. 70.

Niissä tapauksissa, joissa eropäätöksestä on olemassa säännöllinen valitusoikeus, nousee kysymys siitä, onko tällöin sovellettava yleisesti hyväksyttyä periaatetta, että valitusmahdollisuus estää lainvoiman ja että hallintotoimi tulee lopulliseksi vasta, kun aika valituksen tekemiseen on umpeenkulunut.²⁴ Tässä yhteydessä ei voida ryhtyä tarkastamaan valitusta ja sen vaikutusta hallintotoimen lainvoimaan ja täytäntöönpanokelpoisuuteen yleensä hallinto-oikeudessa. Todettakoon ainoastaan yksi erikoissääntö, joka on katsottava hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakuun nähden voimassaolevaksi: jos hallintotoimi perustuu hakijan pyyntöön, on hallintotoimi ainakin tähän asianomaiseen nähden heti lopullisesti täytäntöönpantavissa, ilman että mahdollinen valitus voi estää sitä. Näinollen eropäätös, jos kerran eroanomus oli ollut olemassa, on tullut heti noudatettavaksi huolimatta siitä, että virkamies sitten on tehnyt valituksen tai valitusmahdollisuus on lakannut vasta myöhemmin.²⁵ Vain jos valitus hyväksytään ja eropäätös kumotaan, on virkasuhteen siis katsottava olleen olemassa jatkuvasti muodollisen eropäätöksen jälkeenkin.

²⁴ Vrt. *Ståhlberg*, s. 331 ss.

²⁵ Osoituksena tästä on se, että KHO, tehdessään esityksen valitusoikeuden kieltämisestä toimenhaltijan vapauttamispäätöksestä tai päätöksestä, jolla erokirja on annettu eroamisiän saavuttaneelle (vrt. järempänä s. 192), ei ole katsonut tarpeelliseksi mitään erikoisjärjestelyä eron myöntämistapausta varten. Samoin *Lainvalmistelukunta*, Ehd. VirkamiesL muutokseksi.

V. ERON ANTAMINEN IÄN PERUSTEELLA.

1. VirkamiesL 3 §:ssä on säännökset siitä, että viran ja toimen haltijat ovat velvolliset eroamaan saavutettuaan määrätyn iän, ja sen 6 momentin mukaan on virkamiehelle, joka ei ole pyytänyt eroa, tällöin annettava hakemuksetta erokirja. Tällaisessa tapauksessa virkamiehen virka-asema lakkaa vastoin hänen tahtoaan hallinto-toimen johdosta: määräiän saavuttamisella ei siis sellaisenaan ipso iure ole virkasuhteen lakkauttavaa merkitystä.¹ Itse asiassa tällainen erokirjan antaminen on täysin verrattavissa niihin järempänä puheeksi tuleviin tapauksiin, joissa virkamies vastoin tahtoaan hallintotoimin vapautetaan virasta, eroten niistä vain siinä, että tässä tapauksessa eron antavalla viranomaisella ei ole mitään harkintaoikeutta. Vaikka erokirjan antaminen siis asiallisesti on vapauttamista,² on tämä tapaus, kun lakikin sen selvästi erottaa vapauttamisesta ja kun siihen nähden muutenkin on voimassa erikoissäännöksiä, eri virkasuhteen lakkaamisperusteena mainittava.

2. Lainmääräämä *eroamisikä*, joka alkuaan oli 65 vuotta, on VirkamiesL 3 §:n mukaan sellaisena kuin se on 13/12 1930 ann. L:ssa yleensä 67 vuotta. Tästä säännöstä on kuitenkin olemassa poikkeuksia, minkä vuoksi ja kun siis eron antaminen iän perusteella voi tulla kysymykseen näissä eri tapauksissa, on niitäkin seuraavassa käsiteltävä. Poikkeukset voivat olla joko yleisiä, laissa tai asetuksessa määrättyjä, taikka erikoistapauksessa hallintotoimin päätettyjä.

Yleiset poikkeukset ovat:

a) Tuomarinviran haltijat ovat velvolliset eroamaan VirkamiesL 3 §:n 3 mom. mukaan vasta täyttäessään 70 vuotta; heihin nähden ei hallintotoiminkaan voida muuta ikää määrätä.

¹ Saksassa esim. aiheuttaa määräiän saavuttaminen ipso iure virkasuhteen lakkaamisen; *Brand*, s. 299.

² *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1918, olikin (5 §) ehdottanut kummassakin tapauksessa käytettäväksi samaa sanontaa: »erottaa».

b) Sellaisiin virkoihin nähden, joihin on kelpoisuusehtona suoritettu upseeritutkinto tai määrätty upseerinarvo, on VirkamiesL 3 §:n 4 mom. nojalla asetuksella säädetty aikaisempia eroamisikiä (65, 60, 55 ja 50 vuotta):

PuolustuslaitosA 23 §; SuojeluskuntaA 68 §; MerivartioA 45 §; RajavartioA 12 §.

c) Eräänlaisten pysyväisten tointen haltijat on niinkään VirkamiesL 3 §:n 5 momentin nojalla annetuilla asetuksilla määrätty velvolliseksi eroamaan aikaisemmin, ei kuitenkaan 50 ikävuotta aikaisemmin:

Vrt. edellämainitut neljä asetusta; PoliisitoimiA 30 § (sellaisena kuin se on 14/12 1932 ann. A:ssa).³

Hallintotoimin voidaan kuitenkin edelläsanottuja yleisiä eroamisikiä erikoistapauksissa muuttaa myöhemmiksi, so. pysyttää virkamies virassaan yli eroamisiän (VirkamiesL 3 §:n 1 mom.), ei kuitenkaan tuomarinviran haltijaa (3 §:n 3 mom.). Asiallisena edellytyksenä uuden eroamisiän määrittämiselle on se, että viran hoito ei tuošta toimenpiteestä kärsi,⁴ ja tällä edellytyksellä vain siihen asti, kunnes virkamies täyttää 70 vuotta. Yli 70 vuoden voidaan virkamies pysyttää virassa ainoastaan, milloin se yleisen edun kannalta katsotaan suotavaksi. Edellisessä tapauksessa lykkäys voidaan myöntää, kun virkamies kykenee hoitamaan virkaansa kuten normaali, virkansa kunnolla hoitava virkamies, jälkimmäisessä tapauksessa tämä ei riitä, vaan lykkäys voi olla mahdollinen vain milloin virkaan ei ole saatavissa uutta hoitajaa, joka kykenisi hoitamaan sen yhtähyvin ja samalla menestyksellä kuin entinen, ja lisäksi täytynee edellyttää, että on kysymyksessä jokin tärkeämpi ja vastuunalaisempi virka.

Kun uusi eroamisikä määrätään, on se oleva kiinteä, joko määrätty päivä tai päivä, jolloin virkamies täyttää jonkin lainmääräämää eroamisikää korkeamman iän. Sellainen menettely, jonka *Charpentier* myöskin katsoo mahdolliseksi,⁵ että ikälykkäys myönnettäisiin »toistaiseksi kunnes asiasta toisin päätetään», ei voine olla lainmukainen.

³ *Charpentierin* oletamus, s. 369 aliv. 3, että näihin toimiin olisi ollut tarkoitus lukea ne toimet, joiden haltijat EläkeA 4 §:n mukaan ovat oikeutetut saamaan eläkkeen ennen 63 ikävuoden saavuttamista, ei näytä olleen oikea: vain poliisikonstaapeleihin nähden on se pitänyt paikkansa.

⁴ Alkuperäisessä muodossaan VirkamiesL 3 § vaati tässä tapauksessa, että oli olemassa »erikoisia syitä»; muutos tehtiin 13/12 1930 ann. L:lla.

⁵ *Charpentier*, s. 374 aliv. 1.

Tällaisella toimenpiteellä hallintotoimin voitaisiin muuttaa vakinaisen viran haltijan oikeusasema toisenlaiseksi ja tämä ei ole lain tarkoitus. Virkamiehellä, joka on pysytetty virassaan yli lakimääräisen eroamisiän, on vakinaisen virkamiehen asema uuteen määrättyyn ikään asti ja tätä ennen häntä ei voida virasta poistaa muuten kuin lainmäärämin tavoin.⁶ Tämän vuoksi on lainvastaiseksi ja sellaisena mitättömäksi katsottava myöskin se käytännössä esiintynyt menettely, että sanotunlaiseen VN:n päätökseen, jossa kyllä määrätään eroamisiikä, kuitenkin liitetään lisäys, »ellei sitä ennen tehdä esitystä hänen vapauttamisestaan».

Kun sitävastoin yleisen edun vuoksi virkamies pysytetään virassa yli 70 vuoden iän, ei tällöin enää voida vaatia eikä ole määrättävä uutta eroamisiikää, vaan tuo lykkäys tehdään toistaiseksi.⁷ Lainsäätäjän tarkoitus ei ole voinut olla, että VN voisi vaikka kuinka pitkäksi ajaksi, 10 tai 20 vuodeksi, antaa tuon lykkäyksen. Tämän vuoksi, ja kun laki nimenomaan asettaa »yleisen edun» siksi seikaksi, joka oikeuttaa tuohon poikkeukseen, on katsottava, että sen tarkoituksena on ollut säätää, että tällainen virkamies, olkoonpa valtakirjalla tai toimikirjalla nimitetty, tämän jälkeen on oleva siinä suhteessa avoimella kirjeellä nimitetyn asemassa, että hänet voidaan, kun tuo »yleinen etu» lakkaa, tämän uuden »yleisen edun» vuoksi (2 §:n 1 mom.) virastaan vapauttaa hallintotoimin.

Kun lykkäys on kerran myönnetty, voidaan se uudella päätöksellä pidentää, so. määrätä virkamiehelle uusi eroamisiikä.⁸

⁶ Se, että toistaiseksi tapahtuva lykkäys ei ole lainmukainen, ilmenee myöskin VirkamiesL 3 §:n 1 mom. viime lauseesta, siinä kun säädetään, että lykkäyspäätös voidaan uudistaa samoin kuin ensimmäinenkin päätös ja siis esitys siitäkin on tehtävä määräaikana ennen määrätyn eroamisiän saavuttamista.

⁷ 12/8 1926 on VN oikeuttanut yli 70 vuotiaan maaherran »edelleen» pysymään virassaan.

⁸ Nimenomainen säännös tästä otettiin lakiin vasta 13/12 1930 ann. L:lla. Sitä ennen oli käytännössä vallalla käsitys, että uutta ikälykkäystä ei lain mukaan voitu myöntää. (Vrt. *Charpentier*, s. 373; *OK kertomus* 1928 s. 58). Tätä käsitystä ei kuitenkaan voi katsoa lainmukaiseksi. *Charpentier* on sen puolesta esittänyt sen, että kun laki sallii yleisestä säännöstä muka vain sen yhden poikkeuksen, mitä lykkäys tietää, ei uutta poikkeusta enää voitaisi tehdä: yhden kerran käytettynä olisi oikeus »prekludeerautunut». Samaa todistaa hänen mielestään myöskin se, että laki ei tunne muuta eroamisiikää kuin sen, jonka se itse on asettanut tai jonka VN kerta kaikkiaan määrää. Uusi päätös sisältäisi tämän VN:n päätöksen purkamisen (*OK kertomus* s. 58). Edelliseen perusteluun hän kuitenkin on itsekkin pakotettu tekemään poikkeuksen (JFT 1929 s. 373 s.), mitä tulee pysyttämiseen yli 70 vuoden. Jälkimmäinen perustelu on niinkään kestävä. Kun laki kerran tuntee kahdenlaisen eroamisiän, lain määräämän ja VN:n määräämän, ja sitten

Niissä asetuksissa, joissa eräiden virkamiesten eroamisikä VirkamiesL 3 §:n 4 ja 5 momentin nojalla on määrätty 67 vuotta alhaisemmaksi, on samalla säädetty, että ikälykkäys voidaan myöntää vain määrättyyn, niinikään 67 vuotta ja siis myöskin 70 vuotta alempaan ikään.⁹ On katsottu, että ainakin 4 momentin sanonta oikeuttaisi upseereihin nähden säätämään asetuksella myöskin sen ylimmän eroamisiän, mihin lykkäystä voidaan myöntää, yleisestä säännöstä poikkeavaksi.¹⁰ Kun otetaan huomioon, että 1 momentin säännös siitä, että yleisen edun vuoksi voidaan virkamies pysyttää virassa yli 70 vuodenkin, ehdottomasti koskee kaikkia virkamiehiä, on todettava, että ainakin tämän yleisen edun vuoksi voidaan näissä poikkeusasemissakin olevat virkamiehet pysyttää virassaan aina 70 ikävuoteen ja sen ylikin. Kun myöskään 4 ja 5 momentti eivät sanontansa mukaan näytä tekevän muuta poikkeusta 1 momentin säännöksestä, kuin että niissä alin lain määräämä eroamisikä jätetään asetuksella lähemmin säädettaväksi, näyttää olevan kysymyksenalaista, onko asetusteitse voitu antaa säännöksiä siitä, ettei VN voisi 1 momentin säännöksen mukaan pysyttää näitä erikseen tapahtuneen harkinnan jälkeen, milloin viranhoito ei kärsi, aina 70 vuoteen astikin.

3. *Lykkäysmenettely.* Aikaisemmin on todettu, että pysyttämispäätös säännöllisesti on VN:n tehtävä. Joskus se saattaa kuulua presidentille puolustusvoimain ylipäällikkönä, ja alempiin virkamiehiin nähden saattaa ministeriö käyttää VN:n päätäntövaltaa.

Muodollisena edellytyksenä sanotun lykkäyksen myöntämiselle on kuitenkin 3 §:n mukaan se, että nimittävä viranomainen on tehnyt lykkäyksen myöntämisestä *esilyksen*. Jos nimitysoikeus kuuluu tasavallan presidentille taikka VN:lle, on esitys asianomaisen ministerin tehtävä.¹¹ Lain tarkoitus on ilmeisesti antaa nimittävälle viranomaiselle harkintavalta po. suhteessa siten, että lykkäyksen myöntämisen edellytyksenä on tehty esitys. Tämä tuntuuakin luon-

yleisesti sanoo, että eroamisiän saavuttanut voidaan pysyttää virassa VN:n päätöksellä, niin on luonnollisinta, että tällä tarkoitetaan kumpaakin eroamisikää. Kun VN ehkä uusien »erikoisten syiden» takia myöntää uuden lykkäyksen, ei sitä mitenkään voida pitää aikaisemman päätöksen »purkamisena». — On siis katsottava, että ¹³/₁₂ 1930 säädetty laki sisälsi tässä kohden ainoastaan lain selityksen, ei muutosta.

⁹ PuolustuslaitosA 23 §:n 1 mom.; SuojeluskuntaA 68 §:n 3 mom.; MerivartioA 45 §:n 2 mom.; RajavartioA 12 § 6 mom.

¹⁰ OK kertomus, 1928 s. 87 s.

¹¹ Milloin ratkaisuoikeus myöskin kuuluu ministeriölle, ei asiallisesti mitään erikoista esitystä tarvittane. Ei myöskään, milloin tasavallan presidentti itse ratkaisee asian.

nolliselta, koskapa nimittävällä viranomaisella varsinkin alempiin virkoihin nähden on parhaat edellytykset harkita, voiko viran hoito jäädä entiselleen.

Virkamiehellä ei ole oikeutta itse pyytää VN:lta sanotunlaista päätöstä, koska hänellä ei ole mitään omaa oikeutta asiassa.¹² Riidatonta kuitenkin on, että sittenkuin lykkäys on myönnetty, tuottaa se selvästi edullisen muutoksen virkamiehen oikeusasemaan, hän saa-vuttaa oikeuden pysyä virassa määrättyyn tavallista myöhempään ikään. 3 §:n 1 mom. lopussa puhutaankin nimenomaan »myönnetystä oikeudesta pysyä virassa yli 67 vuoden iän». Tämä »oikeus» ei voi kuulua kenellekään muulle kuin asianomaiselle virkamiehelle itselleen. Tämän vuoksi onkin katsottava, että vaikka VN ei voi vain virkamiehen hakemuksesta ikälykkäystä myöntää, niin virkamies voi, kansalaisille yleisesti kuuluvan oikeuden nojalla, nimittävältä viranomaiselta pyytää esityksen tekemistä, ja on ilmeisesti tällainen pyyntö asiallisesti tutkittava, vaikkakin nimittävä viranomainen ratkaisee sitten kysymyksen oman tarkoituksenmukaisuusharkintansa nojalla, ilman että virkamiehellä olisi valitusoikeutta hylkäävästä päätöksestä. Se seikka, että kysymys on ratkaistava yksinomaan yleistä etua silmälläpitäen, ilmenee toiselta puolen siinä, että virkamiehen omaa suostumusta ei sanottuun toimeen vaadita, tällä luonnollisesti mitenkään rajoittamatta virkamiehen oikeutta pyytää ja saada ero.¹³

Pysyttämispäätöstä tarkoittava esitys on lain mukaan »tehtävä viimeistään kolmea kuukautta ennen kuin viran tai toimen haltija saavuttaa eroamisiän, sekä ennen tämän ajan päättymistä ratkaistava». Selvä on tämä säännös ainoastaan siinä, että se määrää *esityksen* tehtäväksi viimeistään kolmea kuukautta ennen eroamisiän saavuttamista. Sitävastoin sitä osaa, että asia »on ratkaistava ennen tämän ajan päättymistä», näyttää käytäntö ainakin joskus tulkinneen niin, että myöskin ratkaisu olisi tehtävä viimeistään 3 kuukautta ennen eroamisikää.¹⁴ Tämä tulkinta on kuitenkin mahdoton, koska lainsäätäjä tällöin olisi luonnollisesti sanonut: »tehtävä ja ratkaistava viimeistään — —»; käyttämällänsä sanonnalla se on selvästi viitannut siihen, että esityksellä ja ratkaisulla on eri aika. Tämä onkin luonnollista, koskapa laillisesti 3 kuukautta ja 1 päivä ennen eroamis-

¹² Charpentier, s. 370; OK kertomus 1926 s. 51.

¹³ Virkamiehen suostumuksen edellytti kuitenkin vaadittavaksi ed. Peltonen, 1926-vuoden valtiop. Pöytäkirjat I s. 335.

¹⁴ Myöskin Charpentier, s. 372 näyttää lukevan säännöksen näin.

ikää tehtyä esitystä ei kuitenkaan käytännöllisistä syistä voitaisi enää ennen samaa aikarajaa ratkaista. Lain sanonta »ennen tämän ajan päättymistä» tarkoittaa siis sitä kolmea kuukautta, joka kuuluu edellisestä rajasta, so. sen mukaan on pysyttämispäätös tehtävä ennen kuin virkamies saavuttaa eroamisiän.

Säännöksen edellisen osan on *Charpentier*¹⁵ samoin kuin kaiketi käytäntökin ymmärtänyt niin, että pysyttämispäätös voidaan tehdä ainoastaan edellytyksellä, että esitys on tehty kolmea kuukautta ennen eroamisikää; myöhemmin tehtyä esitystä ei ole tutkittava. *Charpentier* on selittänyt tämän säännöksen tarkoituksena olleen varata virkamiehelle, jos esitys hylätään, tilaisuus pyytää eroa, ja eroa myöntävälle viranomaiselle tilaisuus valmistaa erokirja, »göra avskedsbrevet färdigt», sekä antaa asianomaisen viranomaisen laskea eläkkeen määrä.¹⁶ On kuitenkin vaikea käsittää, että tätä varten vaadittaisiin sanottu määräaika, ensiksikin siitä syystä, että kun päätös esitykseen voidaan tehdä esim. vielä eroamispäivän edellisenä päivänä, sanottua tarkoitusperää ei kuitenkaan välttämättä saavuteta. Toiseksi *Charpentierin* esittämien tarkoitusperien saavuttaminen ei voi olla pykälän säännösten edellytyksenä, koska 3 §:n 6 mom. nojalla erokirja voidaan antaa ilman pyyntöäkin ja koska eläkeanoimus taasen voidaan EläkeL 14 §:n mukaan tehdä ja siis ratkaistakin kuuden kuukauden aikana eron saamisen jälkeen. On niinollen todettava, että tämä säännös, joka siten tulkittuna, kuin *Charpentier* sen tekee, on virkamiehen oikeudelle *haitallinen*, koska nimittävä viranomainen, laiminlyötyään esityksen tekemisen määräajassa, ei voi enää virkamiehelle saada »oikeutta lykkäykseen», ei ole voinut syntyä virkamiehen oikeuksien ja intressien *hyväksi*. Muuta ratiota ei tälle säännökselle, jota ei ollut aikaisemmissa lakiehdotuksissa,¹⁷ ole esitetty.

Säännöksen tarkoitus lienee ymmärrettävä seuraavaksi: VirkamiesL:lla lainsäätäjä on tahtonut järjestää virkamiesoikeuden niin, että kykenemättömät virkamiehet joutuvat pois viroistaan. Säännön mukaisesti yksi syy kykenemättömyyteen on korkea ikä. Tämän

¹⁵ *Charpentier*, s. 372.

¹⁶ *Charpentier*, s. 372.

¹⁷ *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1918 (3 §), oli ehdottanut asian järjestettäväksi niin, että virkamies 65 vuotta täytettyään oli velvollinen kehoituksesta eroamaan. Asianomaisen viranomaisen harkinnasta riippuvaksi jäi niinollen virkasuhteen lopettaminen. *Hallituksen esityksessä 1924* taasen oli ehdotettu asia jätettäväksi riippumaan hakeuksesta myönnettävästä lykkäyksestä.

vuoksi lainsäätäjä on, jättäessään yleensä hallintoviranomaisten harjittavaksi, milloin kykenemättömyys on olemassa, sitonut heidän käteensä siten, että määrätty ikä kuitenkin aina on katsottava osoitukseksi kykenemättömyydestä. Tämä hallintoviranomaisten sidonta, pelko siitä, etteivät he ehkä tarpeellisen tehokkaasti pitäisi silmällä valtion etua kykenemättömien virkamiesten poistamisessa, ilmenee edelleen siinä, että vaikka VN:lle on annettu valta erikoispäätöksellä myöntää lykkäystä, lainsäätäjä on sitonut tämänkin päätöksen tekemisen sikäli, että esitys lykkäyksen myöntämisestä on tehtävä ennen sanottua määräaikaa. Vain näin tulkittuna säännöstä voidaan pitää siten pakottavana, kuin miksi se käytännössä on tulkittu. Muussa tapauksessa, so. jos säännöksen tarkoitus olisi ollut vain *Charpentierin* esittämä, voitaisiin sitä pitää vain järjestyssäännöksenä, jonka rikkomisesta asianomainen esityksen tekevä virkamies voisi saada huomautuksen taikkapa rangaistuksenkin, mutta josta huolimatta myöhemmin tehty esitys voitaisiin tutkia ja ratkaista myönteisestikin. Kun näyttää siltä, että lailla on ollut edellinen tarkoitus, ja erittäinkin ottaen huomioon sen, että käytäntö lieene vakiintuneesti omaksunut alussamainitun käsityksen, ei voitane olla tulematta siihen tulokseen, että säännös on ehdoton muotomääräys lykkäyspäätöksen tekemiselle, so. että myöhemmin tehdystä esityksestä ei lykkäystä voida myöntää.

Erikoisesti siihen virassapysyttämiseen nähden, jonka aiheena on yleisen edun huomioonottaminen, on nyt mainittu aikarajoitus mahdollon. Onhan mahdollista, että se yleinen etu, joka vaatii entisen virkamiehen pysyttämistä yli eroamisiän ja yli 70 vuodenkin, syntyisi vasta viimeisten kolmen kuukauden kuluessa: esim. ainoa sopiva seuraaja virkaan kuolisi tuona aikana. Lainsäätäjä, joka on asettanut VN:n pitämään huolta yleisen edun vaatimusten toteuttamisesta yleensä, ei ole voinut, vaikka sen tarkoituksena olisi ollut sitoa tavallisissa tapauksissa, vain virkamiehen oman edun ollessa kysymyksessä, esityksen tekevän viranomaisen kädet määräaikaan, tarkoittaa, että myöskin milloin yleinen etu vaatii poikkeuksen tekemistä, esitys silloinkin olisi tehtävä kolmea kuukautta aikaisemmin. Ei virkamiehen eikä valtion etu voi vaatia sanotunlaisten muotomääräysten noudattamista. Lain tarkoituksena ei voi olla, että VN:n pitäisi, vastoin yleisen edun vaatimuksia, antaa entisen viranhaltijan erota ja jättää hänen entinen virkansa hoidotta taikka normaalia huonommalle hoidolle. On siis katsottava, että milloin yleinen etu vaatii virkamiehen pysyttämistä virassa yli eroamisiän, voi VN tuon päätöksen

tehdä, vaikka esitystä ei olisikaan tehty kolmea kuukautta ennen eroamisikää.¹⁸ Ja jos taas tämä koskee pysyttämistä yli 70 vuoden, niin on selvää, että yhtä suurella syyllä yleinen etu voi vaatia 67—70 vuotiaankin pysyttämistä virassaan yli eroamisiän.

Tehty lykkäyspäättös synnyttää siis oleellisen muutoksen virkamiehen asemaan, perustaa uuden eroamisiän. Tämä päätös on, kuten edellä todettiin, sellaisenaan peruuttamaton, mikäli on kysymys lykkäyksestä 67 ja 70 vuoden välillä. Sitävastoin lykkäys yli 70 vuoden tapahtuu toistaiseksi ja voidaan virkamies sen jälkeen poistaa virastaan hallintotoimin riippumatta mistään uudesta määräajasta. Kuten edellä todettiin, ei päätös ole muuttamaton siinä mielessä, ettei lykkäystä voitaisi pidentää. Tässä yhteydessä on myöskin mainittava kysymys, minkälainen on tässä suhteessa päätös, jolla esitys lykkäyksestä on hylätty: voidaanko se peruuttaa, ts. voidaanko uudesta esityksestä, mikäli sellaiseen vielä on aikaa, myöntää uusi lykkäys. Mikään ei osoita sitä, että tällainen päätös, joka sellaisenaan ei perusta mitään uutta tai muutettua oikeussuhdetta, olisi peruuttamaton. Aivan samoin on myöskin arvosteltava sitä päätöstä, jonka nimittävä viranomainen on tehnyt siitä, että esitystä ei tehdä. Myöskään tällainen päätös ei sisällä sellaista hallintotointoa, joka olisi peruuttamaton, vaan mikäli aikaa uuden esityksen tekemiseen on, voidaan se sittemmin tehdä ja ratkaista myönteiseenkin suuntaan.¹⁹

¹⁸ Toisin *Charpentier*, s. 372, joka vaatii kolmen kuukauden määräajan noudattamista tässäkin tapauksessa.

¹⁹ Vrt. *Charpentier*, s. 373 aliv. 2, joka epäilee, onko 14/4 1928 ann.A siitä, että eräihin yliopistonvirkoihin nähden voidaan kanslerin määräyksestä ryhtyä viran täyttämistoimenpiteisiin jo 2 vuotta ennen kuin viran haltija joutuu eroamaan, lainmukainen ja sitooko tällainen päätös, joka sisältää sen, että esitystä ei tehdä, kanslerin seuraajaa. Ilmeistä on ensiksikin, että päätös on sitova tai sitomaton riippumatta siitä, onko kansleri sama tai toinen henkilö: viranomaisen päätöksen sitovaisuus on riippumaton siitä, onko yksityinen viran haltija muuttunut. Ylempänäsanotuin perustein on katsottava, että päätös ei sellaisenaan ole sitova, so. kansleri voi myöhemmin tehdä esityksen lykkäyksen myöntämisestä edelliselle viran haltijalle. Kun asetuksella myöskään ei ole voitu antaa lupaa täyttää virkaa ennen sen aukitulemistä, eivät asetuksen säännökset voi oikeuttaa viran lopulliseen täyttämiseen ennenkuin edelliselle viran haltijalle on ero myönnetty. Mutta sitävastoin voidaan asetusta kyllä noudattaa sikäli, että virka julistetaan haettavaksi ja ryhdytään sitä varten tarpeellisiin toimiin, asiantuntijalausuntojen hankkimiseen ym, ennen tuota hetkeä, pitämällä vain silmällä, että nuo toimet eivät sellaisenaan ole esteenä mahdolliselle myöhemmälle lykkäysesityksen tekemiselle. Epävarmaksi tällaisen tapauksen varalta jää silloin vain kysymys siitä, voidaanko virka sitten, tuon lykkäyksen päätyttyä, täyttää alkuperäisten hakemusten nojalla vai onko virka julistettava uudelleen haettavaksi. Kysymykseen lienee vastattava edellisen vaihtoehdon mukaisesti.

4. *Oikeusturva.* Vaikka nyt kysymyksessä olevien säännösten soveltaminen ei juuri tuottane tulkintavaikeuksia, ei kuitenkaan voida jättää mahdollisuuksien ulkopuolelle sitä tapausta, että viranomaisen väärin lakia tulkiten antaisi iän perusteella erokirjan virkamiehelle, joka vielä ei olisi eroamisiässä. Mikä on tällöin virkamiehen oikeusturva? Paitsi ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja on virkamiehellä luonnollisesti, aivan samoin perustein kuin pyynnöstä myönnettyksi ilmoitettuun eroonkin nähden, useissa tapauksissa säännöllinen valitusoikeus. — Tämä tosiasia johtaa kuitenkin jälleen kysymykseen, aiheuttaako niinollen se, että tuollainen erokirjan antamista koskeva päätös, josta on valitusoikeus, ei ole lainvoimainen, sen, ettei sitä voida panna täytäntöön, ennenkuin valitusaika on kulunut taikka mahdollisesti tehty aivan aiheeton valitus on lopullisesti KHO:ssa hylätty. Tällainen käsitys on kyllä esitetty.²⁰ Ja on myönnettävä, että jos ehdottomasti seurataan yleisenä periaatteena sääntöä, että valituksella tai valitusmahdollisuudella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus, ellei nimenomaan ole muuta säädetty, ei voidakaan tulla muuhun tulokseen. Sitä perustetta — että toimenpiteeseen oli ryhdytty hakijan pyynnöstä — jonka edellä todettiin aiheuttavan pyynnöstä myönnetyn eropäätöksen välittömän täytäntöönpanokelpoisuuden, ei luonnollisestikaan tässä tapauksessa ole.

Mutta siitä huolimatta näyttää siltä, että tässäkin tapauksessa on tulos oleva sama. Tässä yhteydessä ei voida yksityiskohtaisemmin käydä tarkastamaan täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia kysymyksiä; todettakoon ainoastaan, että tässä tapauksessa on olemassa VirkamiesL:n ehdoton, niin yksityisiä kuin viranomaisiakin sitova säännös siitä, että määrätyn eroamisiän saavuttanutta virkamiestä ei enää saada pitää virassa. Viranomaisella, jonka on annettava eroamisiän saavuttaneelle mutta eroa pyytämättömälle virkamiehelle erokirja, ei tässä suhteessa ole minkäänlaista harkintavaltaa: hänen on vain toimeenpantava sanottu lain määräys. Hyvin lähellä on ajatus, että määräiän saavuttaminen sellaisenaan ipso iure lopettaisi virkasuhteen, missä tapauksessa olisi ilmeistä, että erokirja olisi vain deklaratiivinen toimi, millä tämä todetaan, ja että vaikka valitus siitäkin luonnollisesti olisi sallittu, se kuitenkin ei estäisi jo

²⁰ Vrt. KHO:n esitys valitusoikeuden poistamisesta mm. nyt kysymyksessä olevasta päätöksestä, Lm 1933 s. 162; *Lainvalmistelukunta*, Ehd. VirkamiesL:n muutokseksi s. 3.

sanotun ipso iure syntyneen oikeusvaikutuksen voimaantuloa. Kuten edellä kuitenkin todettiin, ei VirkamiesL:n 3 §:n säännöksiä voitane kuitenkaan tulkita näin, so. erokirjan antaminen täytynee katsoa konstitutiiviseksi toimeksi, jolla virkasuhde lakkaa. Mutta kun otetaan huomioon, että lainsäätäjä on 3 §:ssä juuri säätänyt ehdottomat säännökset eroamisvelvollisuudesta, ja kun siinä nimenomaan käytetään sanontaa »annettakoon hakemuksetta erokirja» eikä erotettakoon tai vapautettakoon, on lainsäätäjä tarkoittanut erokirjan antamisen hakemuksesta tapahtuneen eron veroiseksi ja sellaisena välittömästi täytäntöönpantavaksi. On nimittäin selvää, että erokirja joka tapauksessa annetaan heti eikä siis, kuten joskus on edellytetty,²¹ tehdä erikseen päätöstä erokirjan antamisesta ja anneta tätä asianomaiselle vasta sitten, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi. Vaikk'ei laissa olekaan nimenomaista säännöstä välittömästä täytäntöönpanosta, osoittaa edelläsanoittu tämän säännön kuitenkin sisältyvän lakiin. — Eri asia luonnollisesti on, että jos valitus johtaa siihen, että erokirjan antamispäätös kumotaan, on virkamiehen virkasuhteen katsottava jatkuneen koko ajan, joten hän mm. on oikeutettu saamaan palkan tuolta väliajaltakin.

²¹ Näin *Lainvalmistelukunta*, Ehd. VirkamiesL:n muutokseksi s. 3.

VI. RIKOSOIKEUDELLINEN VIRALTAPANO.

Rangaistuksena rikoksesta saattaa RL:n mukaan seurata viran menettäminen, viraltapano. Tällöin tuomioistuimen viraltapanopäätös, saatuaan lainvoiman, lopettaa välittömästi virkasuhteen;¹ ei siis vaadita muuta hallintoviranomaisen toimenpidettä tämän seurauksen aikaansaamiseksi. Rikosoikeudellisen viraltapanon alaisiksi voivat joutua kaikki eri VirkamiesL:n alaiset virkamiesryhmät² ja laajalti sen ulkopuolellekin jäävät henkilöt (RL 2:12). Käymättä lähemmin tarkastamaan kysymystä rikosoikeudelliselta yhtävähän kuin rikosprosessuaaliseltakaan kannalta, on seuraavassa lyhyesti tarkastettava erilaisia viraltapanotapauksia, mikäli niillä on merkitystä hallinto-oikeuden alalla.

1. Normaalitapauksessa viraltapano tuomitaan rangaistuksena virassa tehdystä rikoksesta ja sisältää sen, että virkamies menettää sen viran, missä rikos oli tehty (RL 2:7). Jos syyllinen kuitenkin on tuon viran sijaan saanut toisen viran, käsittää viraltapano RL 2:7¹:n mukaan tuon uuden viran menettämisen. Jotta syytetty voitaisiin tuomita menettämään uuden virkansa, on siirtymisen täytynyt tapahtua välittömästi, so. siten, että nimitys uuteen virkaan on aiheuttanut ipso iure edellisen virkasuhteen lakkaamisen.³ Jos edellinen virkasuhde sitävästoin oli päättynyt muusta syystä ja vasta sen jälkeen uusi virkasuhde oli syntynyt, ei aikaisemmassa virassa tehdystä virkarikoksesta voida tuomita uuden viran menettämistä. Jos syyllinen on ehtinyt ennen tuomiota saada toisenkin siirron, on, jos tämäkin siirto oli tapahtunut välittömästi, katsottava, että uusi virka

¹ Ståhlberg, s. 244; Willgren, s. 172; Hermanson, s. 342.

² VirkamiesL 2 §:n sanonta on vähemmän onnistunut, siinä kun näytään edellyttävän, että rikosoikeudellinen viraltapano tulisi kysymykseen vain valtakirjan saaneihin mutta ei avoimen kirjeen tai toimikirjan saaneihin nähden.

³ Vrt. tästä edelleen s. 199.

on myöskin alkuperäisen »sijaan saatu» ja että viraltapano voi koskea myöskin sitä — ratio legis'hän on kummassakin tapauksessa sama.

Erikoistapauksen muodostaa RL 40 luvun 21 §:n 3 mom. säännös, jonka mukaan virkamies, joka on yli kaksi kuukautta ollut luvattomasti ja estettä ilmoittamatta poissa virastaan, on tuomittava menettämään virkansa. Kun kaikissa muissa tapauksissa viraltapano voidaan tuomita vastä säännöllisen tutkimuksen jälkeen, voidaan nyt mainittu viran menettäminen tuomita poikkeuksellisesti vastaajaa kuulematta, so. poissaoleva vastaaja voidaan haastaa vastaamaan virallisessa lehdessä julkaistulla kuulutuksella.^{4 5}

Nyt kysymyksessäolevissa tapauksissa on tuomiossa aina mainittava, mitä virkaa viraltapano koskee, minkä viran syytetty siis menettää. — Juopumuksesta voidaan virkamies, vaikka se ei olisi sattunut virantoimituksessaan, RL 43:6³:n nojalla, sellaisena kuin se on 8/5 1931 ann. L:ssa, tuomita viraltapanavaksi. Tämän vuoksi on sanotun pykälän 5 mom:ssa määrätty, että kun virkamiehellä on useita virkoja, päätöksessä on mainittava, mitä virkaa tai mitä virkoja viraltapano koskee.

2. Viraltapano laajemmassa merkityksessä saattaa eräissä tapauksissa aiheuttaa kaikkien virkamiehellä olleiden virkojen menettämisen. Se on mahdollinen kahdessa erilaisessa tapauksessa: a) seurauksena virkarikoksesta tai b) seurauksena ei-virkarikoksesta tuomitusta rangaistuksesta.⁶

a) Virkarikoksesta tuomittu viraltapano käsittää kaikki virkamiehen virat, jos virkamies viraltapanon ohessa tuomitaan myöskin

⁴ OK 11:10² (sellaisena kuin se on 29/6 1918 ann. L:ssa). Kirjallinen haaste on OK 11:7:n mukaan pantava viralliseen lehteen kolmasti: kerran jonkin vuosineljänneksen ensimmäiseen numeroon, ei kuitenkaan myöhäisemmän kuin sen neljänneksen, joka kuukauden kuluttua haasteen antamisesta ensiksi alkaa; ja viimeisen kerran vähintään kolme kuukautta ennen jutun määrättyä käsittelypäivää. Kun luvaton poissaolo sellaisenaan jo on rikos, on katsottava, että puheenaoleva haaste voidaan pyytää ja julkaista jo ennen kuin virkamies on ollut kaksi kuukautta kateissa, so. riittää, että hän juttua ratkaistaessa on ollut yli kaksi kuukautta luvatta poissa.

⁵ Voidaan hyvällä syyllä, kuten Thulin, NAT 1922 s. 62, asettaa kyseenalaiseksi, onko tässä lainkaan rangaistussäännös virkavirheestä, so. RL 40:21³ ja OK 11:10³ yhdessä järjestävät vain eräänlaisen kontumaciaalimenettelyn virkamiehen poistamiseksi virasta.

⁶ Kolmas tällainen tapaus oli RL 43:6⁴:ssä mainittu, sellaisena kuin tämä lainpaikka oli 19/12 1921 ann. L:ssa: Virkamiehelle juopumuksesta tuomittu viraltapanorangaistus aiheutti sanotun momentin mukaan aina RL 2:7²:n mukaisen kaikkien virkojen menettämisen. Uudessa 8/6 1931 säädetyssä muodossa jättää laki, kuten ylempänä todettiin, tuomioistuimen määrättäväksi, mitä virkaa tai mitä virkoja viraltapano koskee.

maan palvelukseen kelpaamattomaksi tai kansalaisluottamuksen menettäneeksi (RL 2:7²). Tässä tapauksessa on viran menettämisen aiheena juuri tuomittu viraltapano;⁷ kun se lain säännöksen mukaan tällaisessa tapauksessa käsittää kaikki virat, ei tuomioistuimen tarvitse noita virkoja päätöksessään luetella.

b) Viraltapano, joka käsittää kaikki virat, on niinkään virkamiehelle tuomittava, jos hänet muusta kuin virkarikoksesta tuomitaan kuolemanrangaistukseen tai kuritushuoneeseen elinkaudeksi taikka määräajaksi, viimeksisanotussa tapauksessa ei kuitenkaan, jos asianhaarat ovat erittäin lieventävät (RL 2:10). Jotta tuomioistuin voisi tällaiseen viraltapanoon tuomita, täytyy sen tiedossa olla, että syytetyllä on ainakin yksi virka;⁸ toiselta puolen ei voitane vaatia, että tuomiossa olisi lueteltava kaikki virat,⁹ koska viraltapano, joka perustuu RL 2:10:een, ilman muuta RL 2:7:n nojalla käsittää kaikki, ehkä tuntemattomatkin virat.

Viraltapano on 2:10:n mukaan tuomittava, jos »virkamies on tehnyt rikoksen, josta kuritushuonetta määräajaksi *pilää tulla*» (begått brott, varå tukthusstraff på viss tid *bör följa*). Verrattaessa tätä sanontaa 1 momentin sanontaan (»vikapää kuolemanrangaistukseen») voitaisiin näistä erilaisista sanonnoista kyllä vetää se johtopäätös, että 2 mom. soveltuisi vain sellaisiin rikoksiin, joista ei voi tulla kuritushuonerangaistusta lievempää rangaistusta in abstracto, ja että virkamiestä, joka on tuomittu kuritushuonerangaistukseen rikoksesta, jonka asteikkoon kuuluu myöskin vankeusrangaistus, ei voitaisi tuomita viraltapantavaksi (koska rikoksesta in abstracto ei *pilänyt* vaan ainoastaan *voi tulla* kuritushuonetta). Näin ei säännöstä

⁷ Näin *Forsman*, s. 387. Toisin *Grotenfell*, s. 44 ja *Serlachius*, s. 199, jotka selittävät, että näissä tapauksissa ei ole kysymyksessä viraltapano, vaan asianomainen menettää kaikki virkansa tuomitun kelvottomuuden takia eikä noita virkoja edes tuomiossa mainita. Tämä on kyllä riidatonta, mutta se ei voi muuttaa RL 2:7²:n aivan selvää sisällystä, sen mukaan kun juuri »*viraltapano käsittää sen* viran tai niiden virkojen menettämisen, jotka syyllisellä on»; ja toiselta puolen on huomattava, ettei myöskään RL 2:10:ssä mainitussa tapauksessa, jossa tuomittu viraltapano niinkään käsittää kaikki virat, noita virkoja tarvitse luetella. — *Serlachiuksen* ja *Grotenfelliin* esitykset soveltuvat ainoastaan siihen järempänä puheeksi tulevaan tapaukseen, että virkamies tuomitaan ei-virkarikoksesta kansalaisluottamuksen menettäneeksi. Myöskin *Forsmanin* esitys on epätäydellinen siinä, että hän ei ole erottanut tätä kansalaisluottamuksen menettämistapausta siitä, mistä vain on RL 2:7:ssa puhe.

⁸ Tästä johtuu, että tuomioistuimen on, ennenkuin se tuomitsee syytetyn kuritushuonerangaistukseen, ainakin kyselemällä koetettava ottaa selko siitä, onko syytetyllä mitään julkista virkaa RL 2:12 säätämässä mielessä.

⁹ Toisin kai *Serlachius*, s. 199; *Grotenfell*, s. 44.

kuitenkaan ole tieteisopissa¹⁰ yhtävähän kuin käytännössäkään¹¹ tulkittu, ja ottaen huomioon sanotun säännöksen esityöt,¹² onkin se luettava niin, että se tarkoittaa rangaistusta in concreto, so. rikoksesta tuomittua kuritushuonerangaistusta. Samantekeväksi on katsottava, onko kysymyksessä ehdoton vaiko ehdollinen vapausrangaistus.¹³

Kun RL 2:10 siis on tulkittava säännökseksi, joka määrää, että virkamies määrättyyn rangaistukseen tuomittuna samalla on tuomittava viraltapantavaksi, voidaan täydellä syyllä asettaa kysymyksenalaiseksi, onko viraltapano tässä tapauksessa lainkaan luonteeltaan rikosoikeudellinen rangaistus¹⁴ vai eikö sitä ole lähinnä verrattava

¹⁰ Forsman, s. 387; Serlachius, s. 198; Grotenfelt, s. 44 referoivat kaikki po. säännöksen kysymystä tarkemmin koskettelematta lämän mukaisesti (»tukthus på viss tid följer» »vikapå — määraaikaiseen kuritushuonerangaistukseen»; »gjort sig förfallen till — — tukthus på viss tid»).

Vrt. myös Hermanson, s. 242 (»på viss tid följer»).

¹¹ Vrt. esim. KKO 1931 T. 338, jossa KKO on soveltanut RL 2 luvun 10 §:ää virkamieheen, joka tuomittiin kuritushuonerangaistukseen RL 25:9:ssä mainitusta rikoksesta, jonka rangaistusasteikkoon kuuluu myöskin vankeus.

¹² Aikaisemmissa RL-ehdotuksissa vastaava säännös oli selvä: »Dömes tiensteman till tukthus på längre eller kortare tid» (1875-vuoden ehd. 41 §) ja »Har tiensteman begått brott för hvilket han dömes till tukthusstraff på viss tid» (1884-vuoden ehd. 20 §). Hagströmer s. 32, kuitenkin ehdotti säännökselle muodon: »Har tiensteman begått brott, hvilket förskyllt tukthusstraff — —» ja perusteli muutostaan sillä, että ehdotetun säännöksen mukaan viraltapano on vain liite, joka liittyy tuomittuun rangaistukseen, eikä varsinainen rangaistus rikoksesta; vasta hänen ehdottamassaan muodossa se saisi tämän jälkimmäisen merkityksen. Ja tämä oli tarpeen niissä tapauksissa, missä virkamiehelle ei lainkaan tuomittaisi rangaistusta itse rikoksesta joko ulkomailla kärsityn rangaistuksen tai pitkän tutkintovankeusajan vuoksi, mutta joissa viraltapano kuitenkin täytyisi voida tuomita. Vain tämä oli siis tarkoituksena, kun oikeusosaston valiokunta sitten antoi RL 2:10:lle sen nykyisen, alkuperäisten ehdotusten selvästä sanonnasta poikkeavan muodon.

Vrt. myöskin sotaväen rikoslain vastaavia säännöksiä eri muodoissaan: 1886-vuoden SRL 12 §: »Officer, underofficer och civil tiensteman, som förklarar förfallen att undergå tukthusstraff, skall tillika dömas till förafskedande»; SRL, alkup. muodossa, 21 § 2 mom.: »Milloin rikoksesta on tuleva kuritushuonetta määrääjäksi — —»; SRL 20 § 3 mom. muutettuna ^{30/6} 1932 ann. L:lla: »Milloin hänet sellaisesta rikoksesta tuomitaan kuritushuoneeseen määrääjäksi — —».

¹³ Milloin tuomio on ehdollinen, voivat luonnollisesti asianhaarat myöskin olla erittäin lieventäviä, ja viraltapanoa ei tämän vuoksi tuomita. Mutta jos ehdollinen tuomio sitten uuden rikoksen takia määrätään täytäntöön pantavaksi, voidaan tällöin, kun syytetty tuomitaan ehdottomaan kuritushuonerangaistukseen, ottaa huomioon myöskin hänen virkansa ja tuomitaa hänelle RL 2:10:n nojalla viraltapano.

¹⁴ Stjernberg, Den positiva straffrättens allmänna del s. 156, katsoo, että Ruotsin RL:n vastaava (25:20) viraltapano ei ole varsinainen rangaistus.

siihen viraltapanoon, mistä on säännökset VirkamiesL:ssa. Käymättä tähän rikosoikeudelliseen kysymykseen lähemmin, on vain todettava, että näin ollen ei voida RL 2:10:n soveltamiselle asettaa vaatimukseksi sitä, että virkamies jo rikosta tehdessään olisi ollut virassa, vaan riittää, että hänellä tuomiota annettaessa on virka.¹⁵ Toiselta puolen selviää RL 2:9:stä, josta kohta tulee puhe, että jos asianomainen tuomiota annettaessa ei enää ole virassa, ei RL 2:10:n mukaista viraltapanoa eikä sen sijasta muutakaan rangaistusta voida käyttää,¹⁶ tämäkin sellaisenaan osoitus siitä, että po. viraltapanolla on muukin kuin puhtaasti rikosoikeudellisen rangaistuksen luonne. Tämän viraltapanon suhteesta kurinpidolliseen viraltapanoon tulee myöhemmin lähemmin puhe.

3. Rikosoikeudellisen rangaistuksen johdosta virkamies vihdoin menettää virkansa ja *kaikki virkansa* silloin, kun hänet, muissa kuin edellämainituissa tapauksissa, tuomitaan kansalaisluottamuksensa menettäneeksi (RL 2:14).^{17 18} Vaikka mitään viraltapanoa ei tässä tapauksessa tuomita, on tästä syystä tapahtuva kaikkien virkojen menettäminen asiallisesti varsinaiseen viraltapanoon verrattavissa.

Kaikissa edellämainituissa tapauksissa virkamies menettää virkansa sinä hetkenä, jona rangaistustuomio saavuttaa lainvoiman.¹⁹

¹⁵ RL 2:10:n 1 momentissa mainituissa tapauksissa tämä on aivan selvää, siinä kun vain vaaditaan, että virkamies on vikapää kuolemanrangaistukseen jne. 2 momentissa mainituissa tapauksissa kyllä vaaditaan, että »virkamies on tehnyt rikoksen, josta...», ja tämä voitaisiin ehkä lukea niin, että virkamiehen on täytynyt tekoa tehdessään jo olla virkamies. Kun säännös kuitenkin on, kuten edellä huomattiin, aivan samoin kuin 1 momenttikin luettava niin, että vain rikoksesta tuleva rangaistus aiheuttaa viraltapanon tuomitsemisen, ei 1 ja 2 momentin välillä voida tässä suhteessa eroa tehdä.

¹⁶ *Grolenfelt*, s. 48. *Stjernberg* on juuri vastaavaan Ruotsin RL:säännökseen vedoten kieltänyt tältä viraltapanolta varsinaisen rangaistuksen luonteen.

¹⁷ Siis kun hänet tuomitaan ei-virkarikoksesta esim. vankeusrangaistukseen. — Kun kansalaisluottamuksen menetyksestä ei voida tuomita ehdollisesti, ei asiaan vaikuta, onko vapausrangaistus ehdollinen vai ehdoton; vrt. KHO 1931 T. 176; OK *kertomus* 1924 s. 69.

¹⁸ *Grolenfelt*, s. 44, ja *Serlachius*, s. 199, eivät ole tehneet eroa tämän tapauksen ja viraltapanon yhteydessä tuomittavan kansalaisluottamuksen menettämisen välillä; eikä *Forsmankaan* tee tätä eroa (s. 387), vaikka hän kyllä muuten on ottanut huomioon RL 2:7:n sanonnan.

¹⁹ *Björkstén*, s. 141, katsoo, ettei ministeri olisi virkamies eikä menettäisi virkaansa rangaistustuomion johdosta, vaan vasta sittenkuin presidentti olisi hänet vapauttanut. Tämä käsitys ei voine olla oikea. Ministeri on selvästikin virkamies RL 2:12:n mielessä ja hänen julkisoikeudellinen »virkasuhteensa» lakkaa välittömästi rangaistustuomion saatua lainvoiman.

4. Jos virkamies ei tuomiota annettaessa enää ole virassa, ei häntä luonnollisestikaan voida tuomita viraltapantavaksi. Niissä tapauksissa, joissa viraltapano olisi tuomittava virkarikoksesta, siis edellä 1- ja 2 a)-tapauksissa, on viraltapanon sijasta kuitenkin RL 2:9:n nojalla tuomittava sakko- tai korkeintaan vuoden vankeusrangaistus. Tällaisella viraltapanon sijasta tuomittavalla rangaistuksella on samat oikeusvaikutukset kuin varsinaisella viraltapanollakin.²⁰ Säännös koskee RL 2:9:n sanonnan mukaan vain sitä tapausta, että asianomainen on »virkaeron saanut». Jälempänä tullaan toteamaan, että virkamies voidaan määrätyin edellytyksin vapauttaa virastaan virkasyytteen aikanakin. Voitaisiin niinollen väittää, ettei 2:9 soveltuisi näihin tapauksiin. Näin ei kuitenkaan ole asianlaita. Vapauttaminen voi johtua kokonaan muista syistä, esimerkiksi kykenemättömyydestä, ja siitä huolimatta täytyy virkamiehelle virkarikoksesta voida tuomita lain määräämä rangaistus. Ainoastaan jos samasta syystä jo oli tuomittu kurinpidollinen viraltapano, lienee katsottava, ettei sijaisrangaistusta voida tuomita. — Sitävastoin, kuten edellä todettiin, muusta kuin virkarikoksesta (2 b ja 3 kohta) ei voida tätä sijaisseuraamusta tuomita, jos virkamiehellä tuomiota annettaessa ei enää ole virkaa.²¹

5. SRL:n mukaan voidaan sanotun lain rikkomisesta käyttää kahta erilaista rangaistusta, joiden kummankin seurauksena on viran menetys: viraltapanoa tai virasta erottamista (12 §). Ero näiden välillä on siinä, että edellisen kautta menetetään kaikki virat puolustuslaitoksessa sekä virka-arvo ja ritari- ja kunniamerkit, jälkimmäisen kautta normaliter vain virat puolustuslaitoksessa²² (SRL 18 §). Jos rikoksesta olisi yleisen RL:n mukaan tuomittava viraltapano, on siitä SRL 18 §:n mukaan seurauksena virasta erottaminen, kuitenkin niin että se, joka tuomitaan kansalaisluottamuksen menettäneeksi, maan palvelukseen kelpaamattomaksi, kuolemanrangaistukseen taikka kuritushuoneeseen elinkaudeksi, on tuomittava myöskin viraltapannuksi (20 §). Sitävastoin kuritushuoneeseen määrääjäksi

²⁰ Vrt. jälempänä s. 231 ss. *Grotenfell*, s. 45 eläkkeeseen nähden; *OK kertomus* 1930 s. 67 s' lahjapalkkioon nähden.

²¹ Tästä johtuu erinäisiä kysymyksiä eläkeoikeuteen nähden: vrt. jälempänä s. 242 s.

²² Kun SRL:ia on sovellettava puolustusvoimien muiden osien kuin varsinaisen puolustuslaitoksen virkamiehiin, siis suojeluskuntajärjestössä, rajavartiolaitoksessa, merivartiolaitoksessa ja puolustusministeriössä palveleviin (SRL 18 §:n 4 mom.), koskee säännös ilmeisesti kaikkia puolustusvoimien virkoja ja niiden menettämistä.

tuomittu on julistettava myöskin virasta erotetuksi, elleivät asiahaarat ole erittäin lieventävät. Kun sotilaan virasta erottaminen on rinnastettu RL:n mukaiseen viraltapanoon, on katsottava, että sillä on samat oikeusvaikutukset.²³ Virasta erotettu menettää oikeutensa eläkkeeseen EläkeL 10 §:n mukaan. Niinikään, vaikka viraltapano ja erottaminen 18 §:n sanonnan mukaan aiheuttaa ainoastaan puolustuslaitoksen virkojen menettämisen, on katsottava selväksi, että jos viraltapano tai erottaminen tuomitaan SRL 20 §:n mukaan sen johdosta, että sotilas on tuomittu kuoleman- tai kuritushuonerangaistukseen, niin tällainen viraltapano ja erottaminen RL 2:10:ssä lausutun periaatteen mukaan koskee myöskin niitä virkoja, jotka sotilaalla ehkä on puolustuslaitoksen ulkopuolella.

²³ SRL 1 §:n nojalla rangaistaan SRL:n mukaan vain sotilasrikokset, so. rikokset, jotka SRL:ssa on säädetty rangaistaviksi, olkoonpa rangaistus säädetty yleisessä laissa taikka SRL:ssa; 12 §:n mukaan taas viraltapano ja virasta erottaminen ovat rangaistuksia «tämän lain rikkomisesta». Voitaisiin niinollen lukea 18 §:n 3 mom., joka puhuu «yleisen lain mukaan» tuomittavasta viraltapanosta, niin, että milloin sotilasrikos on sellainen, että SRL lainaa rangaistumäärän yleisestä RL:sta, silloin viraltapanon sijasta on tuomittava virastaerottaminen, mutta että SRL:n näitä säännöksiä ei vastoin 1 §:n sanontaa saisi soveltaa niissä tapauksissa, missä sotilas tuomitaan yleisen lain mukaan ei-sotilasrikoksesta. Toisin kuitenkin KKO, joka on soveltanut 18 §:n 3 momenttia sellaiseenkin rikokseen, joka ei ollut sotilasrikos: KKO 1931 T. 338: sotilas tuomittu teosta, jota hän kuitenkin ei ollut tehnyt sotilaana, RL 25:9:n sekä 2:10²:n nojalla, verrattuna SRL 18 §:n 3 momenttiin, kuritushuoneeseen ja virasta erotettavaksi.

VII. KURINPIDOLLINEN VIRALTAPANO.

Ennen vuotta 1919 voimassa ollut virkamiehen erottamattomuusperiaate sisälsi sen, että hallinnollisessa järjestyksessä, kurinpitotoimin, ei virkamiestä voitu virasta poistaa. Tämän vuoksi rajoituivat ne tapaukset, joissa virkasuhde saattoi lakata kurinpidollisella hallintotoimella, koskemaankin vain alempia, virkavahvistuskirjalla täytettäviä virkoja. Mutta kun erottamattomuus oli HM:ssa supistettu koskemaan vain tuomareita, onkin VirkamiesL:ssa ollut mahdollisuus yleisellä säännöllä järjestää kurinpidollisesta viraltapanosta yksi yleinen virkasuhteen lakkaamismuoto. Kun VirkamiesL:n 6 §:ssä säädetty viraltapano on tullut myöskin kaikkien aikaisemmin voimassa olleitten hallinnollisten viraltapanomuotojen sijaan, ei näiden enempi tarkastaminen olekaan enää tässä yhteydessä, jossa on tutkittava voimassa olevan oikeuden kanta, tarpeen.

A. VIRALTAPANON ASIALLISET EDELLYTYKSET.

1. *Kurinpitomenettelyn alaisia*, kurinpidollisesti viraltapanantavissa eivät, kuten edellä jo on mainittu, ole kaikki virkamiehet vaan ainoastaan valtakirjalla nimitetyistä muut kuin tuomarit samoin kuin kaikki toimenhaltijat (6 §; 2 §:n 3 mom.). Tuomarit ovat jo HM 91 §:n 1 momentin nojalla suljetut pois ja avoimella kirjeellä nimitetyt luottamusvirkamiehet on taas VirkamiesL:n säätäjä jättänyt viraltapanomahdollisuuden ulkopuolelle ^{1 2} (2 §:n 1 mom.) Kun otetaan huomioon

¹ *Charpentier*, s. 377 aliv. 2, arvelee *Ståhlbergin*, s. 244, olevan siinä käsityksessä, että myöskin avoimella kirjeellä nimitetyt virkamiehet voitaisiin panna viralta. *Ståhlbergin* esityksestä samalla sivulla samoin kuin erittäinkin s. 236 käy kuitenkin selvästi ilmi, että tämä ei ole *Ståhlbergin* käsitys. — Sitä vastoin *Charpentier* itse, s. 366, on aivan kategorisesti lausunut, että viran haltija, ei kuitenkaan tuomari, voidaan kurinpitoteitse panna viralta, tekemättä siis mitään poikkeusta luottamusvirkamiehiin nähden.

² Upseereihin nähden noudatettavasta menettelystä sotaväen kunnia tuomioistuinten, jota ei voida pitää kurinpidollisena viraltapanona, tulee puhe järempänä s. 166, 180.

se seikka, että kurinpidollisesta viraltapanosta on seurauksena eläkeoikeuden menetys (EläkeL 10 §), joka ei liity hallintotoimin tapahtuvaan vapauttamiseen, käy myöskin selväksi, minkä vuoksi toimenhaltijat, jotka voidaan poistaa virastaan yksinkertaisemminkin keinoin ja vähemminkin edellytyksin, ovat asetetut myöskin viraltapanomahdollisuuden alaisiksi.³ Toiselta puolen tämä seikka vaikuttaa sen, että luottamusvirkamiesten asemaa, vaikka heidät voidaankin hallintotoimin virasta vapauttaa, ei kuitenkaan joka suhteessa voida pitää valtakirjalla nimitettyjen asemaa heikompana.⁴

2. *Viraltapanon luonne.* Viraltapanon aiheena on VirkamiesL 6 §:n mukaan se, että virkamies »toiminnallaan tai käyttäytymisellään virassa tai sen ulkopuolella tai virkatehtäviensä laiminlyömisellä on osoittanut, ettei hän ansaitse sitä luottamusta tai kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion viran haltijana edellyttää».

Välittömänä viraltapanon aiheena on siis se seikka, että virkamies ei enää nauti valtion virkamieheltä vaadittavaa luottamusta taikka kunnioitusta. On ilmeistä, että virkamiehen poistamista virkapaikalta tällöin vaatii suurelta, jopa suorastaan ensisijaiselta osalta juuri valtion etu: virkamiehellä, jolta puuttuu sanottu luottamus taikka kunnioitus, ei luonnollisestikaan voi olla enää edellytyksiä hoitaa tehtäviensä valtion edun mukaisesti, taikka ainakin nuo edellytykset ovat huomattavasti normaalilta virkamieheltä vaadittavia pienemmät, minkä vuoksi valtion on hänestä vapauduttava. — Säännöksestä voidaan edelleen tehdä se johtopäätös, että jokaiselta virkamieheltä on vaadittava sanotunlainen kunnioitus ja luottamus, se on kelpoiseusehto, joka virkaa täytettäessäkin on otettava huomioon. Mainittu luottamus ja kunnioitus on jotakin enemmän kuin HM 86 §:ssä ylennysperusteena mainittu koeteltu kansalaiskunto. Jos nimittävä viranomainen katsoo viranhakijan aikaisemman toiminnan sellaiseksi, että tuo luottamus tai kunnioitus on katsottava häneltä puuttuvan, ei virkamies ole virkaan kelpoinen. Ja vaikka lainsäätäjä ei olekaan katsonut voivansa tehdä mahdolliseksi tuomareiden sanotun luottamuksen tutkimista heidän virassaollessaan — luottamusvirkamiehiin nähden presidentillä on sanottu tutkintavalta, vaikk'ei heiltä voidakaan eläkeoikeutta tuomita menetetyksi — niin on ilmeistä, että

³ Toimenhaltijain asettaminen viraltapanomenettelyn alaiseksi ei niinmuodoin ole tarkoittanut heidän asemansa parantamista; vrt. järempänä s. 182 ss.

⁴ Tämän seikan käytännöllisestä merkityksestä vrt. järempänä s. 208, 259.

virkanimityksissä on tämä kelpoisuusehto otettava huomioon niin tuomarin- kuin luottamusvirkoihinkin nähden.

Täten viraltapanolla on valtion edun vaatimana hallinnollisena toimenpiteenä aivan samanlainen luonne kuin virasta vapauttamisella esim. sen vuoksi, että virkamies on sairauden vuoksi käynyt kykenemättömäksi virkaansa valtion edun mukaisesti hoitamaan. Kummassakin tapauksessa valtion yleinen etu vaatii ja lain mukaan perustaa valtiovallalle oikeuden virkasuhteen lopettamiseen vastoin virkamiehen tahtoakin.

Virkamieheltä vaadittava kunnioitus ja luottamus on ilmaus toisten ihmisten arvostelusta. Vaikka laki on antanut tämän arvostelun yksityistapauksessa niiden viranomaisten tehtäväksi, jotka käsittelevät viraltapanoa koskevaa asiaa, niin selvää on, että heidän on tuo arvostelunsa perustettava objektiiviseen harkintaan siitä, mitä yleisesti vallitsevan käsityksen mukaan on virkamieheltä vaadittava. Käsitykset tässä suhteessa saattavat vaihtua ajan mukana. Mutta sen lisäksi on sanonnasta »hänen asemansa valtion viran haltijana» tehtävä sekin päätelmä, että arvostelussa on kiinnitettävä huomio juuri kysymyksessäolevaan virkaan: ts. ei ole olemassa mitään yhteistä, kaikilta virkamiehiltä vaadittavaa luottamusta ja kunnioitusta, vaan silloin kun toinen virkamies, esim. maanmittausinsinööri, vielä voi nauttia häneltä vaadittavaa kunnioitusta, voidaan toisen, esim. oppikoulun opettajan, muuten aivan samanlaisissa olosuhteissa jo katsoa menettäneen tuon kunnioituksen.

Asiaa ratkaisevat viranomaiset eivät lain mukaan kuitenkaan saa perustaa ratkaisuaan vain arvostelijoiden omaan käsitykseen, myöskään eivät sen perusteeksi riitä mitkä ulkomaailman tapaukset tahansa. Kunnioituksen ja luottamuksen menetys voi aiheuttaa viraltapanon vain siinä tapauksessa, että se johtuu virkamiehen omasta toiminnasta, tai käyttäytymisestä, joka sitäpaitsi on oleva virkamiehen virka- ja palvelusvelvollisuuden vastaista, siis virkasuhteen synnyttämien velvoitusten rikkomista. Tällaisena viraltapano saa kurinpitorangeistuksen luonteen, se on ankarin, »puhdistava» kurinpitorangeistus.

Tämän tutkimuksen puitteissa ei ole tarpeen ryhtyä käsittelemään kurinpitorangeistusten oikeudellista luonnetta yleensä. Tode²takoon vain, että vaikka Suomen tieteisopin mukaan rikosoikeudellisen rangaistuksen ja kurinpitotoimenpiteen peruste on riidattomasti erilainen, kurinpitovalta kun perustuu välittömästi siihen erikoiseen vallanalaisuussuhteeseen, jonka virkasuhde on perustanut, rikos-

oikeudellisen rankaisemisen taas perustuessa valtion yleiseen imperiumiin,⁵ niin kuitenkin kurinpitotoimenpidekin on rangaistus, sillä on tarkoituksena tuottaa rikkoneelle pahaa hänen rikkomuksensa johdosta, ja se vaikuttaa tällöin niin rikkoneen kuin hänen ympäristönsäkin mielentilaan.⁶ Näin ollen ja kun lakikin käyttää nimenomaan sanontaa viraltapano »kurinpitotoimin» (2 § 2 mom.), ovat sekä teoria⁷ että käytäntökin⁸ riidattomasti antaneet nykyiselle viraltapanolle kurinpitorangeistuksen luonteen.

Kun seuraavassa on lähemmin tarkastettava niitä asiallisia edellytyksiä, joilla viraltapano saattaa tulla kysymykseen, on pidettävä silmällä näin todettua viraltapanon kahtalaista luonnetta ja tarkoitusta: se on samalla sekä toimenpide, jolla valtio vapautuu kelpaamattomasta virkamiehestä, että kurinpidollinen rangaistus, jolla se rankaisee kelvottomasti menetellyttä virkamiestä.

3. Viraltapanon aihe — kurinpitoriggkomus.

Viraltapanon kurinpitorangeistuksen luonne ilmeni niinollen juuri siinä, että se voidaan tuomita vain teoista tai velvollisuudenvastaisista laiminlyönneistä joko virassa taikka sen ulkopuolella. Onhan mahdollista, että virkamies muutenkin voisi menettää kunnioituksen ja luottamuksen valtion virkamiehenä. Vaikka tällaisessa tapauksessa luonnollisesti valtion yleinen etu aivan samoin vaatisi hänen poistamistaan virasta, ei se lain mukaan kuitenkaan ole viraltapanoin mahdollista, koska tuo menetys ei ole johtunut virkamiehen omasta syystä eikä häntä siis siitä voida rangaista.

Lähemmin tarkastettaessa niitä toimia, jotka voivat tulla kysymykseen, on huomattava, että laki erottaa toiminnan ja käyttäytymisen toisaalta virassa ja toisaalta taasen viran ulkopuolella. Lisätessään edelleen virkatehtävien laiminlyömisestä lainsäätäjät on tehnyt

⁵ *Kekomäki*, s. 148 ss., 155 s.; *Willgren*, s. 154; *Ståhlberg*, s. 193 ss.; toisin *Grolenfelt*, s. 34. Vrt. edelleen *Barklind*, s. 222.

⁶ *Kekomäki*, s. 156.

⁷ *Ståhlberg*, s. 189, 191; *Charpentier*, s. 377; *Hermanson*, Valtiosääntö s. 92. Vrt. kuitenkin *Erich*, II s. 166, jonka mielestä — tosin ennen *VirkamiesL:ia*, jolloin kuitenkin eräisiin virkamiehiin nähden oli kurinpidollinen erottamisoikeus mahdollinen — kurinpitorangeistus vakavimmassa muodossaan esiintyy virantoimituksesta pidättämisenä.

⁸ VYO on (esim. 1930 N:o 21) suoraan lausunut, että »NN:lle puheenaolevasta rikkomuksesta rangaistusseuraamusta määrättäessä, sellaiseksi seuraamukseksi kohtuudella ei voida määrätä viraltapanoa».

selvennyksen, joka ilmankin sitä olisi ollut voimassa:⁹ velvollisuuksien laiminlyöminen on kurinpito-oikeudessa yhtähyvin kuin rikosoikeudessakin katsottava positiivisen teon veroiseksi ja olisi jo ilman eri säännöstä sisältynyt edelliseen sanontaan.¹⁰

Toiminta ja käyttäytyminen virassa voi aiheuttaa nyt kysymyksessäolevan tuloksen luonnollisesti silloin, kun virkamies tekee itsensä syypääksi virkavirheeseen: so. virkamies virkatehtävissään toimii virkavelvollisuutensa vastaisesti. Täten voidaan sanoa, että viraltapanon edellytyksenä tässä tapauksessa aina on virkavelvollisuuksien rikkominen, sellainen menettely, joka yleisten kurinpito-oikeudellisten periaatteiden mukaan voi aiheuttaa kurinpitorangeistuksen. Sitävastoin ei voida asettaa vaatimukseksi sitä, että teko samalla sisältäisi virkarikoksen. Vaikka jokainen virkarikos sellaisenaan on myöskin kurinpidollinen rikkomus, on kuitenkin muistettava, että kaikki virkavelvollisuuksien vastainen menettely ei, huolimatta RL 40:21:n laajasta sanonnasta, sisällä virkarikosta, so. että kurinpidollisena rikkomuksena voidaan rangaista sellainenkin virkavirhe, josta ei voida rikosoikeudellista rangaistusta tuomita.¹¹

Käyttäytyminen viran ulkopuolella sisältää koko virkamiehen yksityiselämän ja muun toiminnan yhteiskunnassa. Säännös perustuu tässä kohden sille periaatteelle, että virkamies on virkavelvollisuutensa mukaisesti velvollinen myöskin elämässään ja toiminnassaan viran ulkopuolella noudattamaan moitteetonta käytöstä, pidättäytymään ei ainoastaan rikoksista vaan muistakin moitittavista teoista, niin ettei valtiovallan arvovalta siitä kärsi. Ennenkaikkea muu rikollinen toiminta voi aiheuttaa sanotuvin tavoin luottamuksen ja kunnioituksen menetyksen, mutta selvää on, että muukin epämoraaali-

⁹ Säännös kuului *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1902 (1 §) ja Ehd. 1903 (1 §): »der tjänsteman genom osedligt eller eljest ovärdigt och med tjänstepligt oförenligt uppförande utom tjänstens rubbat det fötroende och den aktning hans ställning såsom tjänsteman kräfver». *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1918, muodosti säännöksen (2 §) asiallisesti samansisältöiseksi, kuin se sitten säädettiin, paitsi että *Perustuslakivaliokunta 1926* lisäsi siihen sanat »tahi virkatehtävien laiminlyömisellä», ollen siinä väärässä käsityksessä, että lainsäännös ei muuten olisi laiminlyöntiä koskenut.

¹⁰ *Honkasalo*, Kausaalisuuskysymys rikosoikeudessa s. 188 s.: Juuri se seikka, että laiminlyöntiön katsottu teon veroiseksi, on aiheuttanut sen, että huolimatta säännöstä »nullum crimen sine lege» on laiminlyönti voitu rangaista sellaisen säännöksen nojalla, joka sanamuotonsa mukaan koskee vain positiivista tekemistä.

¹¹ *Lakivaliokunta 1920* lisätessään ehdotukseen sanan »toiminnallaan», jota siinä ei alkuaan ollut, selitti tällä tarkoitettavan »veltoa ja leväperäistä toimintaa, joka ehkä ei olekaan virkarikos».

nen taikka yleisen käsityksen mukaan virkamiehelle ja kansalaiselle sopimaton käytös tai toiminta aiheuttaa saman seuraamuksen. Yksityiskohtien selvittely ei tässä luonnollisestikaan tule kysymykseen.

Kun tuomitsevan taikka ratkaisevan viranomaisen siis täytyy todeta syytetyn tehneen määrättyjä tekoja (taikka teon veroisia laiminlyöntejä), sisältyy tähän se, että nuo teot voidaan lukea hänen syykseen. Voimatta yksityiskohtaisesti käydä tätä syyllisyyskysymystä kurinpito-oikeudessa tutkimaan, todettakoon ainoastaan, että kurinpito-oikeudessa on samoin kuin rikosoikeudessaakin noudatettava vaatimusta sekä syyntakeisuudesta että syyksiluettavuudesta. Teosta, jonka virkamies on tehnyt syyntakeettomana, ei viraltapanoa voida tuomita, koska hänen ei voida katsoa rikosoikeudesta lainattujen periaatteiden mukaan vastuunalaisesti tehneen tuota tekoa. Syyksiluettavuus, joko tuottamuksellinen taikka tahallinen, on samoin vaatimuksena rangaistukseen tuomitsemiselle. Yksityistapauksista luonnollisesti riippuu, vaaditaanko tahallisuus vai riittääkö tuottamus. Selväähän on, että jo jälkimmäinen, ottaen erikoisesti huomioon RL 40 luvun 21 §:n sanonnan, voi olla viraltapanon aiheena: virkamiehen on jo virkavelvollisuutensa mukaan noudattaminen määrättyä huolellisuutta ja tämän tuottamuksellinenkin laiminlyöminen voi niinollen aiheuttaa sen luottamuksen ja kunnioituksen menettämisen, mitä virkamieheltä on vaadittava.

4. Milloin tehdyt rikkomukset voivat aiheuttaa viraltapanon?

»Virassa» on teko tapahtunut aina, kun se koskee virkatehtävien täyttämistä, niiden laiminlyöntiä taikka muuta käyttäytymistä virantoimituksessa, virka-aikana ja virkapaikalla. »Viran ulkopuolella» tapahtuu virkamiehen yksityiselämä, hänen osanottonsa muuhun julkiseen toimintaan jne. Selvää on, että niin kauan kuin virkamies on samassa virassa, jossa rikkomus oli tapahtunut, viraltapano periaatteessa on mahdollinen. Mutta ottaen huomioon, että teon ja asian ratkaisemisen välillä on voinut sattua muutoksia virkasuhteessa, virkaan nimitys, siirtoja tai ero, on haettava vastaus kysymykseen, minä aikana tehtyihin tekoihin voidaan säännöstä näissä eri tapauksissa soveltaa.

a) Kurinpitomenettely eron saamisen jälkeen. Puhtaan kurinpidollisen rankaisumenettelyn luonteeseen soveltumaton on kurinpitomenettely eron saamisen jälkeen, kun virkasuhdetta ei enää ole. Kun tämä kuitenkin on viraltapanomenettelyyn

nähdessä EläkeL 12 §:n 1 mom. c-kohdan ja 16 §:n mukaan mahdollista, on tämäkin osaltaan osoitus siitä, että kurinpidolliseen viraltapanoon sisältyy muunlainenkin osa kuin puhdas kurinpitorangeistus. Edellisessä lainpaikassa nimittäin säädetään, että oikeus eläkkeen saamiseen lakkaa, jos eläkkeensaaja, ennenkuin hän oli saanut virkaeron, oli tehnyt itsensä syypääksi sellaiseen tekoon, josta hän kurinpitoteitse olisi ollut tuomittava eläkeoikeutensa menettäneeksi, ja tämän täydennykseksi 16 § taasen määrää, että jos eläkkeellä olevan henkilön havaitaan tehneen itsensä syypääksi edelläsanotunlaiseen tekoon, on hänen oikeutensa eläkkeen jatkuvaan saamiseen saatettava tutkittavaksi ja ratkaistavaksi siinä järjestyksessä, kuin on säädetty virkamiehen erottamisesta kurinpitoteitse. Nämä säännökset eivät ensi näkemältä näytä olevan sopusoinnussa VirkamiesL. 18 §:n ja EläkeL 10 §:n kanssa, jotka eivät tunne mitään erikoista eläkeoikeuden menetetyksi tuomitsemista. Selitys on kuitenkin siinä, että ensimmäisessä VirkamiesL:n ehdotuksessa (1918) oli ehdotettu¹² viraltapanon oikeusvaikutukset järjestettäväksi niin, että kurinpitomenettelyssä oli viraltapantaessa samalla tutkittava, oliko virkamiehen katsottava menettäneen eläkeoikeutensa osaksi tai kokonaan; eläkeoikeuden menetys ei siis joka tapauksessa ehdottomasti olisi liittynyt viraltapanoon. Kun 1924 annettu EläkeL näyttää 12 ja 16 §:n osalta vielä rakentuneen tälle ehdotukselle, vaikka sen 10 § jo onkin omaksunut sen, myöskin VirkamiesL:n sittemmin omaksuman periaatteen, että viraltapano aina aiheuttaa eläkeoikeuden menettämisen, on nämä ristiriitaiset säännökset ilmeisesti tulkittava niin, että EläkeL tekee mahdolliseksi eron saamisen jälkeenkin vielä tuomita eläkeoikeuden menettämisen viraltapanon oikeusvaikutuksena. Toisin sanoen: vaikka muodollista viraltapanoa ei voitaneakaan enää tuomita, on kurinpitomenettelyssä siis ratkaistava, olisiko virkamies sen ja sen teon johdosta ollut tuomittava viraltapantavaksi ja onko hänet, joka jo on saanut eron, senvuoksi tuomittava menettämään eläkeoikeutensa.¹³

Ilmeistä on, että tämä menettely tulee kysymykseen sekä silloin, kun virkamies on pyynnöstään saanut eron, että myöskin silloin, kun virkasuhde on muuten, esim. vapauttamisen kautta, lopetettu hallinto-toimin.

¹² Lainvalmistelukunta, Ehd. 1918 19 §, s. 34.

¹³ Vrt. OK kertomus 1932 s. 89; Lainvalmistelukunta, Ehd. EläkeL:n muutokseksi s. 3 s.

EläkeL:n sanonta edellyttää vain sen tapauksen, että kysymys tulee ratkaistavaksi vasta sen jälkeen kuin eläke jo on myönnetty. On kuitenkin ilmeistä, että jos sanottu vanha rikkomus tulee ilmi ennenkuin eläke on ehditty myöntää, niin kurinpitomenettely voidaan nostaa jo ennen eläkkeen myöntämistäkin. Mutta lisäksi on otettava huomioon se tapaus, että virkamies, joka on eronnut, ei vielä halua eikä voikaan anoa eläkettä, koska hänellä ei ole tarpeellista määrää virkavuosia, mutta että hänellä erottuaan on mahdollisuus tulla uudelleen valtionvirkaan ja sitten, jälleen siitä erottuaan, saada eläkettä varten lukea hyväkseen myöskin sanotut aikaisemmin palvelleet virkavuodet. Miten on tätä tapausta arvostettava?

Virkamies, joka on eronnut valtion palveluksesta, on eropäivää seuraavasta kuukauden ensi päivästä oikeutettu saamaan EläkeL:n säättämän eläkkeen, joka on hänelle vuosineljänneksittäin maksettava, vaikka eläkepääätös, eläkekirja, annetaankin myöhemmin. Kun eläke jo on myönnetty ja sitä jo on alettu nostaa, ei 12 §:n e-kohdan säättämä eläkeoikeuden menetys ilmeisestikään vaikuta ex tunc, taannehtivasti eropäivästä lukien, vaan vasta siitä hetkestä lukien, jolloin sanottu päätös saavuttaa lainvoiman. Jo nostamiaan eläke-eriä ei asianomainen ole velvollinen takaisin suorittamaan, yhtävähän kuin viraltapantu virkamies on velvollinen maksamaan takaisin rikoksen tekemisen jälkeen nostamaansa palkkaa. — Eri kysymys, voidaanko eläke-edut pidättää tuon menettelyn ajaksi, on otettava jälempänä¹⁴ tarkastettavaksi. — Tämän vuoksi täytyy asianomaisella viranomaisella olla valta heti, vaikk'ei eläkettä vielä ole myönnettykään, nostaa kurinpitomenettely mahdollisen eläkeoikeuden menetyksen toteamiseksi mahdollisimman nopeasti. Jälempänä on palattava kysymykseen, onko virkamiehellä oikeus tässä tapauksessa eläke-eriin eropäivän ja eläkeoikeuden menettämispäätöksen antopäivän väliseltä ajalta.¹⁵

Viraltapano sisältää kuitenkin enemmänkin kuin sen, että viraltapantu ei saa sitä eläkettä, mihin hän muulla tavoin erotessaan olisi ollut oikeutettu. Jollei viraltapannulla ollut lainmäärämiä eläkevuosia, ei hän muullakaan tavalla erotessaan olisi ollut oikeutettu eläkkeeseen. Kun mikään ei estä häntä uudelleen pääsemästä valtionvirkaan myöhemmin, voisi hän, tästä uudelleen erotessaan, yleisen säännön mukaan vaatia eläkettä ottaen huomioon myöskin aikai-

¹⁴ Vrt. jälempänä 243 s.

¹⁵ Vrt. jälempänä 244.

semmassa virassa palvelemaansa vuodet. Tällaisen vaatimuksen hyväksymisen estää kuitenkin viraltapano tuosta aikaisemmasta virasta: EläkeL 10 §:n säännös on epäilemättä luettava niin, että viraltapano aiheuttaa eläkeoikeuden menettämisen kaikkien niiden virkavuosien osalta, mitkä virkamies ennen viraltapanoa oli palvelut.¹⁶ Selvää sitävastoin on, että tuo vaikutus ei voi ulottua viraltapanon jälkeen palveltuihin vuosiin: kerran eläkeoikeutensa menettänyt voi siis uuden palveluksen perusteella jälleen saada eläkeoikeuden.¹⁷ Kun viraltapanopäätös, sinä hetkenä kun se saavuttaa lainvoiman, aiheuttaa sanotunlaisen eläkeoikeuden menetyksen ja kun EläkeL 16 §:n mainitsemassa tapauksessa eläkeoikeuden menetetyksi tuomitseminen on samanluontoinen kuin tavallinen viraltapano, aiheuttaa siis myöskin se lainvoimaiseksi tullessaan nyt kysymyksessä olevan oikeusseuraamuksen.

Toiselta puolen on huomattava, että kun EläkeL 16 § ilman muuta yleisesti viittaa eläkeoikeuden menetetyksi tuomitsemismenettelyyn nähden kurinpidolliseen viraltapanomenettelyyn, on viimeksisanottua koskevia lainsäännöksiä mutatis mutandis sovellettava edellisessäkin,¹⁸ so. edellinen on erikoislaatuinen kurinpidollinen viraltapanomenettely. Niinpä eläkeoikeuden menetetyksi tuomitsemista tarkoittava menettely on pantava vireille kurinpitomenettelyä varten säädetyn vanhenemisajan, neljän kuukauden, kuluessa tiedoksisaannista.^{19 20} Onhan ilmeistä, että jollei vanhenemissäännös soveltuisi, kävisi VirkamiesL:n periaate asian nopean vireillepanon välttämättömyydestä merkityksettömäksi, jota paitsi virkamiehen erottua kävisi mahdolliseksi ryhtyä eläkeoikeuden menettämismenettelyssä tutkimaan sellaisia virkamiehen edesottamuksia, joihin nähden kurinpidollinen syytevalta jo aikoja sitten oli vanhentunut.

Näinollen on myöskin selvää, että siinäkin tapauksessa, että virkamies on eronnut sillä kertaa vielä pyytämättä eläkettä, on välttämättöntä, että eron saamisen jälkeen havaittu virheellinen toiminta saataan heti nyt kysymyksessäolevassa järjestyksessä kurinpitoteitse

¹⁶ Rikosoikeudelliseen viraltapanoon nähden on KHO tämän nimenomaan julkilausunut: KHO 1929 T. 223 ja 1335; vrt. myös 1929 T. 221. On ilmeistä, että kurinpidollinen viraltapano on samassa asemassa.

¹⁷ Vrt. KHO 1929 T. 223 ja 1335 mainittujen päätösten perustelut.

¹⁸ Vrt. *Lainvalmistelukunta*, Ehd. EläkeL:n muutokseksi s. 3 s.

¹⁹ VirkamiesL 10 §; vrt. siitä edelleen järempänä s. 136 ss.

²⁰ *Lainvalmistelukunta*, Ehd. EläkeL:n muutokseksi s. 4.

tutkituksi, jos katsotaan sen aiheuttavan eläkeoikeuden menetyksen ennen eroa palveltujen vuosien osalta. Myöhemmin asianomaisen tultua uudelleen virkaan ja sitten siitä jälleen erottua ja pyydettyä eläkettä, ei tuota aikaisemman virassaolon aikana sattunutta virheellisyttä enää voida vanhenemisen vuoksi ryhtyä kurinpitoteitse tutkimaan. Vaikka siis ei lainkaan olekaan tietoa, että eronnut virkamies voisi koskaan tulla eläkettä pyytämään taikka saamaan, on kuitenkin, siltä varalta että näin myöhemmin kävisi, heti virheen tiedoksitultua, mikäli virhe on sen arvoinen, pantava vireille kurinpitomenettely, jossa voidaan todeta virkamiehen menettäneen eläkeoikeutensa ennen eroa palvelemissa vuosien osalta.

Näin on siis aina mahdollista alkaa taikka jatkaa kurinpidollista viraltapanoa tarkoittavaa taikka sitä vastaavaa eläkeoikeuden menetetyksi julistamista koskevaa kurinpidollista menettelyä senkin jälkeen, kun virkamies jo on saanut eron taikka virkasuhde muuten lakannut.

b) Viraltapano virkamiehen siirryttyä toiseen virkaan. Kun verrataan näin saatua tulosta siihen tapaukseen, että vasta virkamiehen siirryttyä toiseen virkaan nousee kysymys hänen edellisessä virassaan tekemistään virheistä tai muusta moitittavasta käytöksestä, niin on ensiksi todettava, että mitään periaatteellista estettä ei ole sille, että virkamies voitaisiin uudestakin virastaan panna viralta edellisessä virassaan tekemiensä virheiden vuoksi. Virkamiehellä on edellisessä virassaan ollut virkavelvollisuutensa valtiota kohtaan ja sama, vaikka muuttunut virkasuhde on edelleen olemassa, joten VirkamiesL:n hengen mukaista selvästi on, että noiden aikaisempien velvollisuuksien loukkaamisesta voidaan uudeksikin muuttunut virkasuhde lopettaa, kun valtion etu sitä vaatii. Edellä todettiin, että RL 2 luvun 7 §:n mukaan vastaavassa rikosoikeudellista viraltapanoa koskevassa tapauksessa on vaadittava, että siirtyminen on tapahtunut välittömästi uuteen virkaan taikka siitä edelleen kolmanteen. Tällainen rikosoikeudellinen viraltapano on kuitenkin puhdas rangaistustoimenpide, johon nähden sitäpaisi on olemassa sanottu positiivinen lain säännös. Kurinpidollinen viraltapano taasen on osaltaan hallintotoimi, jolla valtio puhdistaa virkakoneistoaan henkilöistä, jotka omalla virkavelvollisuutensa vastaisella toiminnallaan ovat tehneet itsensä arvottomiksi toimimaan valtion palveluksessa. Kun niinollen otetaan huomioon, että VirkamiesL ei sisällä mitään suoranaista säännöstä, joka vaatisi välittömän siirtymisen virasta toisen, mutta että toiselta puolen viraltapanomenettely saat-

taa jatkaa eron saamisen jälkeenkin, on katsottava selväksi, että kurinpidolliseen viraltapanoon nähden ei voida vaatia välitöntä siirtymistä toiseen virkaan, vaan voidaan virkamies uudesta virasta kurinpitotoimin poistaa aikaisemmassa virassa tekemiensä rikkomusten vuoksi siinäkin tapauksessa, että hän välillä olisi ollut kokonaan erossa valtion palveluksesta. Ilmeistä on, että tällöin tulevat kysymykseen niin virassa kuin sen ulkopuolellakin tehdyt teot.

Edellä on kuitenkin todettu, että kaikkia virkamiehiä ei voida viraltapanna kurinpitotoimin. Tämän vuoksi tulee vastattavaksi kysymys, mitä vaikuttaa näin saadun yleisen säännön soveltamiseen se, että aikaisempi ja uusi virka ovat tässä suhteessa erilaisia: siis esim. jos tuomari on siirtynyt valtakirjavirkaan taikka toimenhaltija luottamusvirkaan. Edellä todettiin, että sellaista käytöstä, jonka VirkamiesL 6 § asettaa jokaisen valtakirjalla tai toimikirjalla nimitetyn virkamiehen velvollisuudeksi, on aina vaadittava myöskin tuomareilta ja luottamusvirkamiehiltä. Niinollen viimeksimainitut menetellessään tämän vastaisesti loukkaavat virkavelvollisuuttaan, vaikk'ei heitä senvuoksi voidakaan viroistaan kurinpitotoimin poistaa. Tämä virkavelvollisuuden loukkaus jää edelleen olemaan, kun sanotunlainen virkamies siirretään toiseen virkaan, aivan samoin kuin toimenhaltijan siirtyessä luottamus- tai tuomarinvirkaan jäävät edelleen olemaan hänen aikaisemmassa toimessaan tekemänsä rikkomukset. Näinollen täytyy ratkaisevana pitää sitä, minkälainen asema virkamiehellä on siinä virassa, missä hän on asian tullessa ratkaistavaksi. Edellisessä tapauksessa valtakirjavirkamies voidaan viraltapanna noiden aikaisempien syiden vuoksi, jälkimmäisessä luottamusvirkamiestä ei, sen vuoksi että hänen uusi virka-asemansa estää sen. — Eri asia luonnollisesti on, että milloin siirto, nimittäminen uuteen virkaan, on tapahtunut, vaikka rikkomus jo on ollut viranomaisten tiedossa, ei käytännössä voida pitää mahdollisena kurinpitomenettelyn vireillepanoa tällaisesta syystä.

c) Mitä lopuksi tulee siihen tapaukseen, että moitittava käytös viran ulkopuolella oli sattunut sellaisena aikana, jolloin virkamies ei vielä ollut missään virassa, niin lukemalla 6 § sananmukaisesti voitaisiin tulkita sitä niin, että tällöinkin olisi viraltapano oleva mahdollinen, varsinkin kun valtion yleinen etu voi yhtähyvin tässä kuin muissakin tapauksissa vaatia virkamiehen poistamista arvottomana. Tämä tulos ei kuitenkaan olisi oikea. On nimittäin tällöinkin silmällä pidettävä, että kurin-

pidollinen viraltapano on meillä järjestetty kurinpidolliseksi rangaistukseksi, virkavelvollisuuden rikkomisesta seuraavaksi pahaksi. Kun silloin, kun virhe sattui, ei ollut olemassa mitään virkasuhdetta, ei virkamies moitittavalla käytöksellään voinut loukata mitään virkasuhteeseen perustuvaa velvollisuuttaan, eikä pelkkä yleinen etu niinoiten tässä tapauksessa oikeuta käyttämään häntä vastaan kurinpitorangeaistusta.^{21 22} — Tässä yhteydessä ei voida ottaa tarkastettavaksi kysymystä siitä, voidaanko virkasuhde tällöin lopettaa purkamalla nimittämispäätös sillä perusteella, että se oli alkuaan syntynyt väärin edellytyksin, virhe kun ei ollut nimittävän viranomaisen tiedossa.²³

5. Virallapanon suhde rikosoikeudelliseen syylliseen ja rangaistukseen.

Tärkeä kysymys virallapanomenettelyn aineellisten edellytysten selvittelyssä on kysymys sen suhteesta rikosoikeudelliseen syytteen tai muuhun kurinpidolliseen rankaisumenettelyyn. Näitäkin kysymyksiä ratkaistaessa on lähdeittävä sen edellätodetusta kaksinaisesta luonteesta: se on hallinnollinen toimenpide, jonka avulla valtiovalta poistaa sopimattoman virkamiehen, ja se on kurinpidollinen rangaistus, tuomittu »paha» virheellisesti menellelle virkamiehelle. Viimeksisanottu ominaisuus on ennenkaikkea johtanut siihen, että muodollinen menettely on määrätty täysin oikeudenkäynnin luontoiseksi kontradiktooriseksi hallintoprosessiksi eikä siis ole tyydytty tavalliseen hallintomenettelyyn.

Mitä ensiksi tulee rikosoikeudelliseen syytemenettelyyn, niin

²¹ Oikeuskansleri on, *OK kertomus 1924* s. 45, sotaväen kunniatuomioistuinprosessiin nähden asettanut toisenlaiselle kannalle, so. että kunniatuomioistuinmenettely voitaisiin panna vireille syystä, joka oli sattunut jo ennen nimitystä. Mikäli kunniatuomioistuinmenettelyä ei voida pitää varsinaisena kurinpidollisena rangaistusmenettelynä, vaan ainoastaan erikoislaatusena upseerikunnan sisäisenä menettelynä, jossa valtion edun vuoksi upseeritoimeen soveltumattomat henkilöt voidaan poistaa viroistaan, ei tietenkään ole mitään muistuttamista tätä vastaan. Jos se taas on kurinpitotoimi, niin tuntuu siltä, ettei OK:n esittämä kanta ole oikea. Se varoitus, mikä kurinpitomenettelyssä annetaan, on riidattomasti katsottava jonkinlaiseksi kurinpitotoimenpiteeksi. Ottaen kuitenkin huomioon, ettei eroamaan velvolliseksi tuomittu menetä eläkeoikeuttaan, samoin kuin senkin, että eroa ei suorastaan tuomita, vaan ainoastaan tuomitaan eroamisvelvollisuus, jonka jälkeen ero käskytoimin annetaan, so. nykyään vapautetaan, läytynee katsoa, että edellinen käsitys on oikea, ja että siis myöskin OK:n lopputulokseen voidaan yhtyä.

²² Näin *Brand*, s. 662 s., jossa on selostus Saksassa esitetyistä erilaisista mielipiteistä.

²³ Tällainen purku, josta edellä s. 32 s., ei voisi olla luonteeltaan kurinpitorangeistus eikä viraltapano,

ratkaistavaksi tulee tällöin kysymys, estääkö toinen taikka toinen samasta syystä nostettu menettely toiseen ryhtymisen.

VirkamiesL 15 § säättää toisessa suhteessa vallan selvän vastauksen: virkamiehen viraltapano kurinpitotoimin ei estä panemasta häntä syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa tai sotatuomioistuimessa. Samoin ilmenee 13 §:n 2 momentista, ettei vireilläoleva kurinpitomenettelykään estä syytteen vireillepanoa. Näissä kohdin VirkamiesL vain lausuu sen, mikä meidän kurinpito-oikeudessamme on ollut yleisenä sääntönä jo aikaisemmin.²⁴

Toinen kysymys sitten on, voidaanko rikosprosessioikeudessa voimassa olevasta legaliteettiperiaatteesta huolimatta asettaa sääntö, että viraltapano taikka vireilläoleva viraltapanomenettely oikeuttavat asianomaisen syyttäjäviranomaisen jättämään syytteen nostamatta taikka lykkäämään sen nostamisen siksi kuin kurinpitomenettely on päättynyt. Tässä yhteydessä ei voida käydä yksityiskohtaisesti tarkastamaan kurinpidollisen ja rikosoikeudellisen rankaisuvallan rajoja kokonaisuudessaan. Todettakoon ainoastaan, että toiselta puolen siitä, että RL 40:21 säättää jokaisen huolimattomuudesta taikka varomattomuudestakin tehdyn virkavirheen rikoksena rangaistavaksi, ja toiselta puolen siitä, että kurinpitosäännökset, jotka perustuvat OK 10:26:een, jättävät samanlaatuisia virheitä kuitenkin laillisessa järjestyksessä asianomaisen kurinpitoesimiehen rankaisuvaltaan siten ilmeisestikin tarkoittaen, että samasta syystä ei enää tarvitse rikossyytettä nostaa, käy ilmi, että voimassaoleva rikosprosessioikeutemme sisältää säännön, ettei prosessuaalinen legaliteettiperiaate vaadi sellaisten virkarikosten syytteeseen saattamista, jotka jo laillisessa järjestyksessä on kurinpidollisesti rangaistu.²⁵ Tämä sääntö sisältää silloin myöskin sen, ettei syyttäjä ole velvollinen asettamaan virkamiestä, joka jo on viraltapantu, uudelleen syytteeseen virkavirheestä. Jos hänet taas asetetaan syytteeseen, voidaan hänet kyllä tuomita rangaistukseen, mutta tällöinkin on tuomioistuimella mahdollisuus ottaa jo tuomittu kurinpitorangeistus huomioon.²⁶

²⁴ Ståhlberg, s. 198; 1 painos s. 200; Kekomäki, s. 140; Granfelt, s. 238; osittain toisin Groténfelt, s. 34.

²⁵ Tätä poikkeusta legaliteettiperiaatteesta ei rikosprosessioikeudessamme kuitenkaan ole huomioonotettu: vrt. Granfelt, s. 10 ss.; Lärobok s. 102, 107; Wrede, Prosessioikeus s. 148, 162.

²⁶ Ståhlberg, s. 198; Kekomäki, s. 140; Granfelt, s. 238; Groténfelt, s. 34. — Vrt. esim. KKO 1933 T. 347: Tuomioistuimet totesivat, että ulosottomies oli syyppää kahteen virkavirheeseen, joista kummastakin hän olisi ansainnut yhden päiväsakon, mutta kun ulosoton-

Jos vihdoin kurinpitomenettelyssä on annettu vapauttava päätös, on todettava, että tuollaisella päätöksellä ei ilmeisestikään ole oikeusvoimaa rikosprosessissa, jossa asia saatetaan kokonaisuudessaan uudelleen tutkia.

Mikäli sitävastoin on kysymyksessä muu kuin virkarikos, ei kurinpidollinen viraltapano voi eikä saakaan olla aiheena syytteen siltensä jättämiselle. Ainoastaan virkarikokset ovat äskensanotun poikkeussäännön alaisia, muihin rikoksiin nähden ei kurinpidollisella rangaistuksella ole sanotunlaista legaliteettiperiaatetta syrjäyttävää vaikutusta, ja niistä on siis syyte viraltapanosta huolimatta tehtävä, mikäli muut edellytykset sille ovat olemassa.

Mikä vaikutus on sitten jo vireillepannulla taikka jo ratkaistulla rikossyytteellä saman rikoksen johdosta mahdollisesti nostettavaan kurinpitomenettelyyn? Ennen VirkamiesL:ia vallalla olleen käsityksen mukaan oli yleisenä sääntönä, että tuomioistuimen tuomitsema rangaistus rikoksesta esti sen jälkeen kurinpitotoimet saman teon johdosta, vaikka tämän säännön perustelut olivatkin erilaiset. Aikaisemmin se perustettiin kurinpitotoimen ja rangaistuksen yhteiseen alkuperään ja rikosprosessuaaliseen sääntöön, ettei ketään saanut kahdesti samasta teosta rangaista,²⁷ kun sitävastoin *Ståhlbergin* mukaan tuo peruste ei soveltunut, koska kurinpitotoimenpide perustuu erilaiseen velvollisuuden rikkomiseen kuin rikosoikeudellinen rangaistus, joten sanottu periaate ei estänyt niiden käyttämistä rinnan.²⁸ Sanottu sääntö johtui hänen mielestään ainoastaan siitä, että lainsäädännössä kurinpitotoimet oli järjestetty käytettäviksi vaihtoehtoisesti rikosoikeudellisen rangaistuksen rinnalla.²⁹ *Lainvalmistelukunta* omaksui VirkamiesL:n ehdotusta (Ehd. 1918) laatiessaan jälkimmäisen kannan ja sen mukaisesti nimenomaan otti ehdotukseensa säännöksen (16 §:n 1 mom.) siitä, että rikosoikeudellinen rangaistus ei estänyt viraltapanomenettelyn vireillepanoa taikka jatkamista.³⁰ Tämä säännös oli kuitenkin jätetty pois hallituksen esityksistä ja VirkamiesL sisältääkin nyt vain 14 §:n säännöksen siitä, että »jos

haltija jo oli lainvoimaisella päätöksellä tuominnut hänet samoista rikoksista sanottuihin rangaistuksiin, niin tuomioistuimet antoivat enemmän rangaistuksen raueta. Vrt. samoin KKO 1920 PT 532.

²⁷ *Grottenfält*, s. 34; *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1902 s. 24; Ehd. 1903 s. 17.

²⁸ *Ståhlberg*, s. 197; *Kekomäki*, s. 139, 156 ss. — Vrt. *Brand*, s. 713.

²⁹ *Ståhlberg*, s. 197; 1 painos s. 198—200; *Kekomäki*, s. 139, 156 ss. Vrt. *Wrede*, Prosessioikeus s. 145.

³⁰ *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1918 s. 27 s. 33.

tuomioistuimien on vapauttanut viran haltijan syytteestä, alkoon kurinpitomenettelyä pantako vireille tai jatkettako samasta syystä muutoin kuin sellaisen seikan nojalla, jota ei ole katsottava rikokseksi, mutta joka kuitenkin 6 §:n mukaan voi aiheuttaa viran haltijan viraltapanon». Kun kuitenkin otetaan huomioon, että VirkamiesL juuri edellisessä 13 §:ssään edellyttää yleisesti, että tuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen jälkeen kurinpitomenettelyä voidaan jatkaa, ja että 6 §:ssä niinkään aivan yleisesti säädetään valta kurinpitoteitse poistaa virasta moitittavasti menetellyt virkamies, on ilmeistä, että 14 §:n säännös on poikkeussäännös, josta siis *e contrario* voidaan päätellä, ettei tuomioistuimen langettava päätös estä kurinpitomenettelyä samasta syystä.³¹ Lainvalmistelukunnan ehdottama säännös on niinollen muutenkin selvänä jätetty pois.³² — Käytäntö onkin tämän käsityksen omaksunut.³³ Eri asia luonnollisesti on, että jos rikosoikeudelliseen rankaisemiseen jo sisältyy viraltapano, ei enää ole käytännöllistä syytä kurinpitomenettelyn jatkamiseen.

Päinvastaista tapausta varten taasen, sitä että rikossyyte on

³¹ *Charpentier*, s. 377 ss., ei kosketele tätä kysymystä eikä VirkamiesL 13, 14 tai 15 §:ää.

Ståhlberg, s. 197, ei ole suorastaan lausunut käsitystään juuri tästä kysymyksestä. Hänen viittauksensa, s. 197 s., siihen, että milloin esimiehellä on laillinen oikeus harkintansa mukaan erottaa virkamies, johon on menettänyt luottamuksensa, voi esimies tätä oikeuttaan käyttää saman syynkin johdosta, mistä on tuomittu rangaistus, ei kuitenkaan silloin kun viraltapano on, kuten nimismieheen nähden, nimenomaan säädetty vaihtoehdoksi oikeudelliselle syytteelle», ei luonnollisestikaan enää sovellu nykyiseen lainsäädäntöön. Sanotunlainen erottaminen tulee nykyään kysymykseen vapauttamisena, josta järempänä tulee tarkemmin puhe, ja kurinpidolliseen viraltapanoon nähden ovat voimassa vain VirkamiesL:n eikä aikaisemmat säännökset.

³² Kun otetaan huomioon se aikaisemmin voimakkaasti puollettu käsitys, että *one bis in idem*-periaatetta olisi aina sovellettava po. tapauksessa, samoin kuin sekin, että VirkamiesL 15 §:ään otettu sääntö siitä, että viraltapano ei estä rikosoikeudellista syytettä, olisi itse asiassa paljon ilmeisemmin ollut voimassa ilmankin erikoissäännöstä, ei voida olla toteamatta, että Lainvalmistelukunnan ehdottaman säännöksen poisjättämiseen ei ole ollut käytännöllistä aihetta.

³³ VYO:n käytäntö on vakiintunut siinä, että viraltapano voidaan tuomita teosta, josta jo on rikosoikeudellisesti rangaistu. — Myöskin ennen VirkamiesL:ia voitiin kurinpidollisesti tuomita erotettavaksi, senkin jälkeen kuin tuomioistuin oli rangaissut: KHO 1919 T. 2176; 1924 T. 1560; 1925 Sel. 7. Nykyään on siis ilmeisesti voimassa KHO:n viimeksisanotun päätöksen lopputulos eikä sitävastoin se KHO:ssa lausuttu eriävä mielipide, että tuomittu rikosoikeudellinen rangaistus sellaisenaan estäisi kurinpidollisen erottamisen, yhtä vähän kuin sekään, niinkään KHO:ssa esitetty mielipide, että rikosoikeudellinen rangaistus estäisi kurinpidollisen erottamisen vain siinä tapauksessa, että syyte tuomioistuimessa oli aiheutunut kurinpitoesimiehen ilmoituksesta tai pyynnöstä.

hylätty, sisältää edelläsanoittu säännös oikeastaan poikkeuksen siitä periaatteesta, että rikosoikeudellinen ja kurinpitomenettely ovat toisistaan riippumattomia: kun kurinpidollinen menettely perustuu toisiin edellytyksiin kuin rikosoikeudellinen, niin vaatisi johdonmukaisuus tässäkin suhteessa täysin riippumatonta asemaa kurinpitomenettelylle. Tätä lainsäätäjää kuitenkin ei ole hyväksynyt, vaan on, jotta vältettäisiin tuomioistuimen ja kurinpitoviranomaisten ristiriitaiset päätökset samassa asiassa,³⁴ kieltänyt nostamasta kurinpitomenettelyä samasta syystä, josta syyte tuomioistuimessa on hylätty. Sitä täydentää oleellisesti 13 §, joka kieltää sinä aikana, kun virkamiehestä syytetään tuomioistuimessa taikka sotatuomioistuimessa, häntä vastaan aloittamasta taikka jatkamasta kurinpitomenettelyä.

Kun laki näissä säännöksissä puhuu *samasta syystä*, tarkoittaa se selvästikin sitä välillistä syytä, joka on kurinpitomenettelyn aiheena, sitä tekoa taikka laiminlyöntiä, jonka virkamies on tehnyt. Sitä ei siis saa asettaa viraltapanomenettelyn aiheeksi säännöksissä mainituissa tapauksissa.³⁵ Tämä säännös ei sitävastoin luonnollisestikaan estä nostamasta ja jatkamasta kurinpitomenettelyä, joka perustuu sellaiseen tekoon, josta ei syytetä ajeta, vaikka, kuten järempänä tullaan huomaamaan, milloin kurinpitomenettely halutaan perustaa kumpaan tekoon yhteisesti, on käytännöllisesti välttämätöntä jäädä odottamaan rikossyytteen päättymistä.

Kun 14 § edellyttää, että viraltapano kuitenkin, vaikka rikossyyte onkin hylätty, saattaa tulla kysymykseen »samasta syystä» »sellaisen seikan nojalla, jota ei ole katsottava rikokseksi», ei tällä niinmuodoin tarkoiteta sellaisia tekoja tai laiminlyöntejä, joita ei ole syytteessä rikoksiksi väitettykään, vaan sellaisia tekoja, joista on rangaistusta vaadittu, mutta tämä vaatimus hylätty senvuoksi, että väitetty teko ei sisältänyt rangaistavaa rikosta. Tällainen teko voi luonnollisesti olla kuitenkin virkavelvollisuuden rikkomista varsinkin silloin, kun on kysymys toiminnasta viran ulkopuolella, mutta toiminta ja käyttäytyminen virassakin voi olla virkavelvollisuuden vastaista, vaikk'ei RL 40 luku sitä rankaisekaan virkarikoksena. Juuri näissä tapauksissa sallii 14 § siis kurinpitomenettelyn nostamisen taikka jatkamisen.³⁶ — Vain siinä tapauksessa, että syytteen hylkääminen

³⁴ Vrt. *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1918 s. 33.

³⁵ Vrt. VYO 1928 N:o 1: Kun valtiorikosylioikeus oli vapauttanut syytteestä, ei saman teon johdosta saatu enää jatkaa kurinpitomenettelyä.

³⁶ Tieteisopissa aikaisemmin esitelty, kurinpitomenettelyn ja rikosprosessin vaihto-

perustuu siihen, ettei ollut näytetty virkamiehen tehneen sitä tekoa, mistä syyte oli nostettu, ei 14 §:n mukaan saman teon johdosta enää jälkeinpäin missään tapauksessa saa nostaa viraltapanovaatimusta.

Tämä säännös sisältää toisin sanoen sen, että kurinpidollinen viraltapanomenettely on lain mukaan järjestetty niin läheiseen riippuvaisuussuhteeseen rikosoikeudellista rangaistusvaadetta tarkoittavasta rikosprosessista, että rikosprosessissa annettu tuomio on, ainakin milloin syyte on toteennäyttämättömänä hylätty, oikeusvoimainen kurinpitomenettelyssä, jossa ei voida tämän jälkeen samaa tekoa ryhtyä tutkimaan.³⁷ Tämän vuoksi täytynee myöskin katsoa, että milloin päätös rikosprosessissa on negatiivisesti vapauttavakin, vastaajan päästessä rangaistuksesta täysien todistusten puutteessa, ei kurinpitomenettely saman teon johdosta ole mahdollinen.³⁸

Epäselvempi sitävastoin on kysymys, onko tämän säännön katsottava olevan voimassa myöskin päinvastaisessa tapauksessa, so. onko tuomioistuimen tuomio, jossa virkamiehen syyksi on luettu määrätty rikos, siten kurinpitomenettelyssä sitova, että tuo tuomioistuimen toteama on sellaisenaan asetettava kurinpitoasiassa annettavan päätöksen perusteeksi. Kun tällöin otetaan huomioon, että 13 §:ssä juuri on kielletty käsittelemästä kurinpitoasiata, niin kauan kuin rikosprosessi on vireillä, ja kun tämän säännöksen samoin kuin 14 §:nkin tarkoituksena ilmeisesti on ollut ehkäistä rikosprosessissa ja kurinpitomenettelyssä annettujen päätösten ristiriitaisuus antamalla etusija ja ratkaisuvallta rikosprosessissa annetulle tuomiolle,³⁹ niin on katsottava, että näistä säännöksistä ilmenee sekin oikeusohje, että myöskin langettava rikostuomio on oikeusvoimainen kurinpitoprosessissa. Kun otetaan huomioon se riidaton tosiasia, että rikosprosessissa aina voidaan saada varmempi ja täydellisempi selvyys tutkittavasta tosiasiakysymyksestä, olisi ristiriita siinä tapauksessa, että yleisen tuomioistuimen tuomittua virkamiehen rikoksesta rangaistukseen

ehtoiseen luonteeseen perustuva päinvastainen mielipide (*Ståhlberg*, 1 painos, s. 200; *Kekomäki*, s. 139) ei siis missään tapauksessa ole voimassa nykyiseen viraltapanomenettelyyn nähden. — *Ståhlberg*, s. 198, esittää kyllä edelleen yleisesti sanotun aikaisemman mielipiteensä, mutta liittää siihen kyllä viittauksen *VirkamiesL* 14 §:ään.

³⁷ Tämä perustuu siihen katsantokantaan, että rikosprosessissa annetun tuomion oikeusvoima ulottuu siihen kysymykseen, onko syytetty tehnyt määrätyn teon: vrt. *Tirkkonen*, s. 117.

³⁸ *Ståhlberg*, s. 198; *Kekomäki*, s. 139. Päätöstä, jolla juttu jätetään vastaiseksi, ei sitävastoin voi pitää vapauttavana eikä se siis estä kurinpitomenettelyä.

³⁹ Vrt. *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1918 s. 27 s., 33.

hallinnollinen viranomainen kurinpitomenettelyssä voisi todeta, ettei tuota rikosta ollut tapahtunutkaan, ehdottomasti suurempi kuin 14 §:ssä mainitussa päinvastaisessa tapauksessa. Jälkimmäisessä ristiriita voitaisiin selittää johtuvaksi siitä, että rikosoikeudelliseen rangaistukseen tuomitsemiseen voidaan vaatia perusteellisempi ja täydellisempi selvitys kuin kurinpidolliseen viraltapanoon, jolla kuitenkin ensisijassa on tarkoitus valtion edun mukaisesti poistaa virkamies, jota valtio ei enää voi käyttää hyväkseen. Rikosprosessissa virkamiehen syyksi luettu rikos on siis katsottava toteennäytetyksi myöskin kurinpidollista viraltapanoa koskevassa asiassa.⁴⁰ Yhdessä tapauksessa on VYO kuitenkin ratkaissut kysymyksen päinvastoin.⁴¹ Luonnollisesti on huomattava, että tässä esitetty sääntö koskee vain tuomioistuimen arvostelua siitä, että teko on tapahtunut ja että se on rikos, mutta ei sitävästoin teon arvostelua siinä suhteessa, onko se sitten ansainnut viraltapanon seurauksekseen. Niinkään on selvää, että viimeksisanottu sääntö koskee vain tapausta, jossa vastaaja todella on tuomittu rangaistukseen rikosprosessissa. Jos sitävästoin tuomioistuin on todennut hänen tehneen määrätyn teon, jota ei kuitenkaan voida rangaistavana rikoksena pitää, niin on ilmeistä, ettei tuota lausumaa, koska vastaaja ei ole voinut muutoksenhakuteitse saattaa kysymystä ylemmän tuomioistuimen lopullisesti ratkaistavaksi,⁴² voida pitää häneen nähden sitovana uudessa kurinpitomenettelyssä.⁴³

6. Viraltapanon suhde muuhun kurinpitomenettelyyn.

Senjohdosta, että VirkamiesL ei lainkaan säännöstele muuta kurinpitomenettelyä kuin viraltapanoa tarkoittavan — vain 11 §

⁴⁰ Vrt. Saksassa lästä kysymyksestä esitetyistä vastakkaisista mielipiteistä *Brand*, s. 721 ss.; *Jellinek*, s. 18. Käytäntö on Saksassa samalla kannalla kuin yllä tekstissä esitetty.

⁴¹ VYO 1928 N:o 9: Sittenkuin RO oli tuominnut, konduktööri HH:n sakkorangaistukseen siitä, että hän oli juovuksissa tullut virantoimitukseen, pani rautatiehallitus HH:n viralta. VYO, jonne HH valitti, lausui kuitenkin, että HH oli tehnyt todennäköiseksi, että hänen päihtymyksensä puheenaolevassa tilaisuudessa ei ollut aiheutunut väkijuomien nauttimisesta juopumustarkoituksessa, vaan lääkeaineiden varomattomasta käyttämisestä, minkä vuoksi VYO harkitsi oikeaksi hylätä vaatimuksen HH:n viraltapanosta. Tämä päätös lienee ymmärrettävä niin, että VYO siinä on katsonut voivansa todeta sellaisen, rikoksen tunnusmerkistöön kuuluvan tosiseikan puuttumisen, jonka RO jo oli lainvoimaisesti rangaistustuomiossaan todennut olleen olemassa.

⁴² Vrt. jällempänä s. 159 ss.

⁴³ Edellä s. 123 todettiin, ettei myöskään päinvastaisessa suhteessa tämänluotoisella päätöksellä ole sitovaa vaikutusta kurinpitoprosessissa.

sisältää säännöksiä virantoimituksesta pidättämisestä muunkin kurinpitomenettelyn ajaksi — ja niinollen oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:n nojalla etupäässä hallinnollisin asetuksin järjestetty muu kurinpitomenettely on, mikäli sen ei järempänä selvitettävien tavoin ole katsottava tulleen muutetuksi, edelleen jäänyt voimaan toisena kurinpitomenettelyn lajina,⁴⁴ on viraltapanon edellytysten selvittämiseksi tarkastettava myöskin eräitä näiden eri kurinpitomenettelyjen välisiä rajoja koskevia kysymyksiä.

Ensiksi on tällöin todettava se, jo aikaisemminkin puheena ollut seikka, että VirkamiesL:n on katsottava kumonneen kaikki aikaisemmat kurinpitosäännökset, mikäli niissä oli säädetty mahdolliseksi virkamiehen kurinpidollinen viraltapano tai virasta erottaminen.⁴⁵ Nyttemmin ei enää ole käytännöllistä syytä tarkastaa kysymystä siitä, oliko VirkamiesL:ia sovellettava sitä ennen sattuneihin rikkomuksiin taikka vireillepantuihin kurinpitoasioihin.⁴⁶ Ratkaistavaksi jää niinmuodoin vain se kysymys, miten kurinpidollinen viraltapanomenettely nyttemmin suhtautuu voimassaolevaan muuhun kurinpitomenettelyyn ja päinvastoin.

Kysymystä tutkittaessa on lähdettävä ensiksikin siitä, että viraltapano on luonteeltaan kurinpitorangeistus ja että se, verrattuna muihin asetusten mukaan käytettävissä oleviin rangaistuksiin, on ankarin. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon, että vain se on VirkamiesL:ssa järjestetty lailla eräänlaisen legaliteettiperiaatteen mukaan, on pidettävä ilmeisenä, että tämä menettely on ensisijainen muuhun kurinpitomenettelyyn nähden. Tämä johtuu myöskin siitä jo edellä puheena olleesta säännöstä, että kurinpidollinen rankaiseminen ei sen

⁴⁴ Lainvalmistelukunta, Ehd. 1918 s. 28; *Perustuslakivaliokunta 1926*, s. 3.

⁴⁵ *Ståhlberg*, s. 237; *Charpentier*, s. 380; vrt. edellä s. 62 s. Tällaisena on mainittava oppikoulun ja seminaarin opettajien erikoinen viraltapanomenettely, jossa muutoksenhakuasteet kouluhallituksen päätöksestä olivat HO ja KKO; *Ståhlberg*, s. 237 aliv. 3; *Puupponen*, s. 34.

⁴⁶ Niissä tapauksissa, joissa VYO on katsonut viraltapanon olevan mahdollisen ennen VirkamiesL:ia tehtyjen rikkomusten johdosta, on tämä tulos ollut luonnollinen senvuoksi, että asianomaisten virkamiesten kurinpidollinen virastapoistaminen oli, he kun yleensä kuuluivat rautatie- ja kansakouluvirkakuntiin, ollut jo ennen VirkamiesL:ia mahdollinen, joten VirkamiesL 6 § ei heihin nähden sisältänyt asiallisesti uutta virastapoistamismahdollisuutta taikka rangaistumääräystä: vrt. VYO 1928 N:o 1; 1929 N:o 3; 1929 N:o 5; 1932 N:o 8. — Se taasen, että tällaisissa tapauksissa jo ennen VirkamiesL:ia vireilletulleessa kurinpitomenettelyssä, joka oli päättynyt viraltapanoon, valitus myöskin meni VYO:een, on ilmaus siitä, että prosessuaalinen, myöskin hallintoprosessuaalinen, oikeussäännös tulee noudatettavaksi heti voimaantultuaan jo vireilläolevissakin menettelyissä; vrt. KHO 1927 T. 2036 (toisin kuitenkin KHO 1927 T. 274); *Sjöström*, s. 316.

luonteeseen nähden enää voi tulla kysymykseenkään senjälkeen, kun se virkasuhde, jonka rikkomisesta olisi rangaistava, on lakannut. Kaikeksi tämän nojalla on siis todettava, että milloin nostetaan kysymys viraltapanosta, ei samanaikaisesti saa ottaa käsiteltäväksi taikka jatkaa muuta kurinpitomenettelyä, samoin kuin myöskin että milloin virkamies jo on kurinpidollisesti viraltapantu, mikään muu kurinpidollinen rankaiseminen ei lain mukaan voi samasta — yhtävähän kuin muustakaan — syystä enää häneen nähden tulla kysymykseen. Käytännössä edelläsanoitusta säännöstä johtuu, kun otetaan huomioon, että kumpikin menettely on kokonaan toisestaan poikkeava eri muutoksenhakuasteineen jne., että milloin viraltapanoa tarkoittava vaatimus on ensi asteessa hylätty, tämä ensi aste tai muu esimies, jolla ehkä on muutakin kurinpidollista ratkaisuvalltaa, ei kuitenkaan saa heti käyttää tuota muuta valtaansa, vaan on sen ensin odotettava viraltapanoa tarkoittavan menettelyn päättymistä lainvoimaiseen päätökseen, minkä jälkeen vasta voi tulla kysymykseen muu kurinpitomenettely.⁴⁷

Kun viraltapanovaatimus sitten on lainvoimaisesti hylätty, voi päätös perustua joko siihen, ettei syytettyä, so. väitettä määrätystä virkavelvollisuuden vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä, oltu toteennäytetty, taikka siihen, että vaikka se olikin näytetty, ei virkamies kuitenkaan sanotulla teollaan ollut menettänyt sitä luottamusta ja kunnioitusta, mikä valtion virkamieheltä on vaadittava. Selvää on, että jälkimmäisessä tapauksessa on mahdollisuus lievempään kurinpitomenettelyyn olemassa. Niinikään on, samoinkuin edellä rikosprosessiin nähden todettiin, ilmeistä, että myöhemmässä muussa kurinpitomenettelyssä ei ole sitova edellisessä, viraltapanoa tarkoittaneessa menettelyssä annettu lausunto siitä, että syytetty oli tehnyt määrätyn teon, koska syytetty ei ole ollut oikeutettu vapauttavasta päätöksestä valittamaan eikä perustelu saavuta oikeusvoimaa häntä vastaan.⁴⁸

Sitävastoin on kysymys epäselvempi silloin, kun viraltapano-

⁴⁷ Näin KHÖ 1928 Sel. 56: Rautatiehallitus hylkäsi viraltapanoa tarkoittaneen vaatimuksen, mutta samalla tuomitsi virkamiehen pidätettäväksi virantoimituksesta 3 kuukaudeksi. KHO, jossa syyttäjä haki muutosta, lausui, ettei rautatiehallitus olisi saanut, sen jälkeen kuin oli vaadittu viraltapanoa, ottaa tutkittavakseen ja antaa päätöstä nostetusta kysymyksestä virkamiehen rankaisemisesta muin kurinpitotoimin, ennenkuin viraltapanoa koskeva kysymys oli lopullisesti ratkaistu, minkä vuoksi rautatiehallituksen sanottu rangaistus päätös kumottiin ja poistettiin.

⁴⁸ Vrt. järempänä s. 159 ss.

vaatimus on hylätty sillä perusteella, ettei mitään väitettyä tekoa ollut toteennäytetty. Rikosprosessin ja viraltapanomenettelyn välillä hän tässä suhteessa oli riippuvaisuussuhde. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon, että viraltapanomenettely kuitenkin on järjestetty suurempia oikeusturvavaatimuksia silmälläpitäen kuin muu kurinpitomenettely, on katsottava, kuten tieteisoppi aikaisemmin on asian esittänytkin,⁴⁹ että sama periaate on voimassa myöskin rikosprosessin ja muun kurinpitomenettelyn välillä: rikosprosessissa annetun vapauttavan päätöksen oikeusvoima ulottuu muuhunkin kurinpitomenettelyyn. Sitävastoin on epävarmaa, voidaanko se katsoa voimassa olevaksi näiden eri kurinpitomenettelyjen välillä. Kohta tullaan huomaamaan, että missään tapauksessa ei muussa kurinpitomenettelyssä annettu päätös voi olla oikeusvoimainen viraltapanomenettelyssä. Kun otetaan edelleen huomioon, että ylimpänä asteena näissä tapauksissa on eri viranomaiset, edellisessä VYO, jälkimmäisessä KHO, ja lievemmänlaatuiseen kurinpitomenettelyyn nähden asia siis saattaa tulla viimekädessä ylemmäksi, pätevämmäksi katsottavan tuomioistuimen tutkittavaksi, niin, kun myöskään laki ei ole antanut mitään säännöstä tästä seikasta, vaan päinvastoin jättänyt molemmat kurinpidolliset menettelyt erilaisen säännöstelyn varaan, lienee katsottava, että viraltapanomenettelyssä annettu vapauttava päätös ei saavuta oikeusvoimaa siten, että se estäisi muunlaisen kurinpitomenettelyn samasta syystä.

Lopuksi jää niinollen ratkaistavaksi kysymys, estääkö aikaisemmin käsitelty lievemmänlaatuinen kurinpitoasia viraltapanomenettelyn nostamisen taikka jatkamisen. Mitä ensiksi tulee siihen tapaukseen, että tuo aikaisempi menettely on päättynyt vapauttavaan päätökseen, on todettava, että useimmissa tapauksissa menettely ei tällöin ole päättynyt syytteen hylkäämiseen, eikä mitään varsinaista syytteenä vapauttavaa päätöstä ole olemassa. Tämä johtuu siitä seikasta, että useimmissa tapauksissa ryhdytään muihin kurinpitotoimenpiteisiin ex officio ilman syyttäjää ja akkusatoorista menettelyä. Selvää on, että tällöin ei voi olla kysymys mistään oikeusvoimasta. Mutta niissäkin poikkeuksenluontoisissa tapauksissa, missä lievemmänkin laatuudessa kurinpitomenettelyssä on noudatettava akkusatoorista menettelyä, tuntuu siltä, että vapauttavan päätöksen oikeusvoima ei ulotu viraltapanomenettelyyn. Onhan todettava, että joka tapauksessa viraltapanomenettelyssä on järjestetty oikeudenkäynti kurin-

⁴⁹ Vrt. edellä aliv. 29; RautatiehallintoA 73 §.

pitoasiassa paljon varmemmalle kannalle, siinä todella voidaan saada täydellinen selvyys asiasta. Kun VirkamiesL ei mitenkään todista, että sanotunlainen, ainoastaan asetukseen perustuva ja muutenkin pienemmin oikeusvarmuustakein varustettu kurinpitomenettely voisi olla esteenä viraltapanomenettelylle, vaikka laki nimenomaan antaa vastaavanlaiset säännökset rikosprosessissa annetusta päätöksestä, ei siis lievemmän kurinpitomenettelyn päätöksen oikeusvoima tällaisissa tapauksissa ulotu viraltapanomenettelyyn. Edelläsanotun on tällöin katsottava koskevan niin hyvin kurinpitoesimiehen ensiasteessa antamaa päätöstä kuin myöskin KHO:n päätöstä, jolla kurinpitoesimiehen rangaistuspäätös on kumottu. (Eri asia on, että tällaisissa tapauksissa säännönmukaisesti viraltapanomenettely jo on vanhentunut.)

Mitä sitten tulee siihen tapaukseen, että aikaisemmassa kurinpitomenettelyssä on määrätty rangaistus jostakin teosta ja sittemmin nousee kysymys viraltapanosta saman teon johdosta, on ensiksikin todettava, että edelläsanotuin perustein ei suoranainen prosessuaalinen oikeusvoima voi olla viraltapanomenettelyn esteenä. Sitävastoin voidaan asettaa kysymykseen, eikö periaate, että samasta teosta ei saada määrätä kahta (kurinpito) rangaistusta, voi tässä vaikuttaa ratkaisuun. Käytännössä on VYO ratkaissutkin asian tämän periaatteen mukaan lausueessaan päätöksessään (1931 N:o 2): koska 11:n jakson ratainsinööri 17/6 1930 päivätyssä kirjeessään on antanut MGP:lle varoituksen siitä käyttäytymisestä, minkä johdosta rautatiehallitus on erottanut (so. viraltapannut) MGP:n toimestaan, sentähden ja kun sanottu varoitus on pidettävä sellaisena kurinpitorangastuksena, kuin mainitaan valtionrautateiden hallinnosta 26/9 1922 ann. A 89 §:ssä, sellaisena kuin se on 4/11 1927 ann. A:ssa, eikä MGP:tä voida samasta syystä tuomita toiseen kurinpitorangastukseen, eli viraltapanoon, VYO harkitsee oikeaksi kumota ja poistaa rautatiehallituksen päätöksen. VYO on siis ehdottomasti noudattanut esitettyä periaatetta.

Asiaa tarkastettaessa on otettava huomioon se ennen todettu seikka, että viraltapanon toisena luonteenomaisena piirteenä on, että valtiovalta sillä poistaa palveluksestaan sellaisen virheellisesti menetelleen virkamiehen, jonka virassaolo ei ole valtion arvovallalle edullista. Tätä tarkoitusta varten on VirkamiesL, joka koskee viran ja toimen haltijan oikeutta pysyä virassa tai toimessa, määrännyt, että yhtenä tapauksena virkamiehen poistamisesta virasta on oleva kurinpidollinen viraltapano. Sille on laissa säädetty määrätyt yleiset

edellytykset ja erikoisesti mainittu, että rikosoikeudellinen syyte taikka rikosoikeudellinen vapauttava tuomio estää viraltapanon määrätyissä tapauksissa, mistä on voitu päätellä, että rikosoikeudellinen rangaistus ei estä kurinpidollisen viraltapanon käyttämistä rangaistuksen lisäksi. Antaessaan nämä säännökset laki ei mainitse mitään niistä lievemmistä kurinpitorangeistuksista, joita OK 10:26:een perustuvien asetusten nojalla esimiehet voivat alaisiaan virkamiehiä vastaan käyttää. Näinollen on selväksi katsottava ainakin, että VirkamiesL:n jälkeen ei asetuksella ole voitu järjestää sellaista uutta kurinpidollista rankaisuvalltaa, jolla olisi nyt mainittu estävä vaikutus VirkamiesL:n säätämään viraltapanoon: asetuksella ei ole voitu supistaa VirkamiesL:n säätämän viraltapanon asiallisia edellytyksiä.

Edelleen on todettava, että viraltapanoon on lain 23 §:n mukaan ryhdyttävä jonkinlaisen legaliteettiperiaatteen mukaan ja että vain määrättyt yleimmät viranomaiset voivat ratkaista kysymyksen sen aloittamisesta, kun sitävastoin useiden muiden kurinpitosäännösten mukaan kurinpitovalta varsinkin lievimpien kurinpitotoimien käyttämiseen nähden on näitä alemmilla viranomaisilla. Lievemässä rankaisumenettelyssä ei myöskään yleensä ole syytemenettelyä ja muutenkin se on viraltapanomenettelyä summaarisempaa. Jos lainsäätäjä tahtoessaan erikoisesti järjestää takeet siitä, että sopimattomat virkamiehet tulevat viroistaan pois, olisi tahtonut saattaa tämän, muuten kokonaan lievemmästä kurinpitomenettelystä erotettavan viraltapanomenettelyn niin läheiseen yhteyteen sen kanssa, että aikaisempi kurinpitorangeistus aina ja ehdottomasti olisi esteenä kurinpidolliselle viraltapanolle, niin olisi se ollut selvästi laissa sanottava. Mitä erikoisesti tulee poikkeukseen »ne bis in idem»-periaatteesta, niin onhan se, että virkamies, joka juuri on virkavirheestä, mihin aina sisältyy virkasuhteeseen perustuvien velvollisuuksien rikkominen, tuomittu rikosoikeudelliseen rangaistukseen, voidaan siitä huolimatta kurinpitoteitse panna viralta, yhtä suuri poikkeus tuosta periaatteesta kuin nyt kysymyksessä olevakin. Kummankin näistä »poikkeuksista» oikeuttaa kuitenkin juuri se, että kurinpidollinen viraltapano on, paitsi rangaistus, myöskin hallinnollinen toimenpide, jolla valtiovalta lopettaa virkasuhteen silloin, kun se ei enää voi käyttää sopimattomasti menettellyttä virkamiestä. Tämä viraltapanon ominaisuus asettaa sen tavallaan sekä rikosoikeudellisen että muunlaisen kurinpidollisen rangaistuksen yläpuolelle.

On siis katsottava, että kurinpidollinen viraltapano on ensisijainen muihin kurinpitorangeistuksiin nähden myöskin siinä, että aikaisemmin tuomittu lievempi kurinpitorangeistus ei estä samasta syystä ryhtymästä viraltapanoon. Juuri tästä syystä on aikaisemmin vireillepantu lievempi menettely keskeytettävä siksi, kunnes viraltapanomenettely on päättynyt. — Eri asia on, että jos virkamies näin joutuu saamaan kaksi kurinpitorangeistusta samasta syystä, voi tapahtunut loukkaus »ne bis in idem»-periaatetta vastaan aiheuttaa sen, että ensiksi määrätty, mutta sittemmin aiheettomaksi todettu lievempi rangaistus päätös puretaan.

Kun sen valossa, mitä edellä on viraltapanon ja muun kurinpidollisen rankaisemisen välisestä erosta käynyt selville, tarkastetaan eräitä uudempia kurinpitoasetusten säännöksiä; on havaittavissa seuraava epäasianmukaisuus. Useissa tällaisissa asetuksissa on säännös, jossa määrätään, että jos virkamies toiminnallaan taikka käyttäytymisellään virassa taikka sen ulkopuolella taikka virkatehtäviensä laiminlyömisellä on osoittanut, ettei hän nauti sitä luottamusta ja kunnioitusta, mitä valtion virkamiehiltä on vaadittava, niin asianomainen kurinpitoesimies voi rangaista häntä varoituksella, virantoimituksesta erottamisella ja ehkä sakkorangeistuksella.⁵⁰ Kun nyt otetaan huomioon, että VirkamiesL 6 § säättää viraltapanon juuri sanotunlaisen virheellisen menettelyn seuraamukseksi ja että saman lain 23 §:n mukaan viraltapanoon nähden on noudatettava eräänlaista legaliteettiperiaatetta, on katsottava, että nämä nyt kysymyksessä olevat säännökset ovat epäasianmukaisia ja harhaanjohtavia. Virkamies voi tehdä virheitä, joista häntä on kurinpidollisesti ojennettava, mutta ilmeistä on, että jos virhe on niin suuri, että hänen ei sen vuoksi enää voida katsoa nauttivan sanottua luottamusta ja kunnioitusta, niin tällöin ei enää saa käyttää noita lievempiä rangaistuksia. Laki lähtee ilmeisesti siitä, että vain määrätynsuuruinen virheellisyys aiheuttaa sanotun luottamuksen menetyksen, ja että virkamies siis joko nauttii taikka ei nauti sanottua luottamusta; ei voida puhua sen nauttimisesta pienemmässä taikka suuremmassa määrässä.⁵¹ Senvuoksi onkin

⁵⁰ PostilaitosA 45 §; LääkintöhallintoA 24 §; TullihallintoA 111 §; MaanmittaushallintoA 75 §.

⁵¹ Vrt. kuitenkin VYO 1933 N:o 4 ja 1934 N:o 4, joissa VYO vapauttaessaan syytetyn lausui, että virkamiehen ei ollut katsottava hänen syykseen luetulla moitittavalla käyttäytymisellä *siinä määrin* menettäneen sitä luottamusta ja kunnioitusta, jota hänen asemansa valtion pysyvaisen toimen haltijana edellytti, että seuraamukseksi siitä kohtuudella olisi määrättävä viraltapano.

paljon oikeampi sellainen sanonta, jossa kurinpitorangeistuksella uhataan yleensä virkavirhettä, virkavelvollisuuteen sopimatonta käytöstä virassa taikka sen ulkopuolella,⁵² ja jätetään VirkamiesL 6 §:n sanonta koskemaan vain törkeintä, viraltapanon aiheuttavaa virheellisyttä. Tällöin jää myöskin selväksi, että kurinpitoesimies vain pienemmistä virheistä saa ryhtyä rankaisemaan, mutta että hänen on, jos hän katsoo virheen sellaiseksi kuin VirkamiesL 6 § säättää, ilmoitettava siitä asianomaiselle ylemmälle viranomaiselle.

Kaiken kaikkiaan on siis viraltapanon aineellisia edellytyksiä tutkittaessa tarkoin otettava huomioon, että se on ensisijassa säädetty valtion yleistä etua silmälläpitäen toimenpiteeksi, jonka avulla valtiolta voi palveluksestaan poistaa virkamiehen, joka ei, nauttimatta valtion virkamieheltä vaadittavaa luottamusta ja kunnioitusta, voi valtion arvovallan mukaisesti virkaansa hoitaa. Vaikka viraltapano samalla on järjestetty kurinpitorangeistuksen muotoon, so. säädetty mahdolliseksi vain sellaisen luottamuksen menettämisen johdosta, joka on johtunut virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä, ei viraltapano ole eikä sen tarvitse olla virkavirheen suuruudesta välittömästi riippuva rangaistusseuraamus samassa mielessä kuin rikosoikeudellinen rangaistus. Edellähän jo todettiin, että tärkeä osuus harkinnassa, onko virkamies menettänyt luottamuksen ja kunnioituksen, on juuri sillä seikalla, minkälaisesta virasta on kysymys. Kurinpitorangeistuksen luonne ilmenee siis vain siinä, että viraltapano aina edellyttää rikkomusta, syyksiluettavaa tekoa tai velvollisuudenvastaista laiminlyöntiä, hallinnollisen toimenpiteen luonne taas siinä, että tämän jälkeen on, luonnollisesti pitäen silmällä rikkomuksen luonnettakin, kiinnitettävä huomio ensisijassa valtion etuun, siihen mitä valtion viranomaisten arvovallan säilyttäminen vaatii. VYO on kuitenkin eräissä päätöksissään, todettuaan että asianomainen virkamies oli tehnyt sen teon, mistä häntä oli syytetty, lausunut, että ottaen huomioon lieventävät asianhaarat taikka sen, että mitään muuta muistuttamista ei asianomaista vastaan ollut esitetty, »rangaistusseuraamusta määrättäessä ei k o h t u u d e l l a v o i t u m ä ä r ä t ä v i r a l t a p a n o a.»⁵³ Edelläsanoottuun nähden ja ottaen huomioon, että laki nimenomaan asettaa viraltapanon edellytykseksi mutta myöskin siihen välttämättömästi johtavaksi sei-

⁵² Vrt. esim. RautatiehallintoA 69 §; Jyväskylän kasvatustopillisen korkeakoulun perussäännön sisältävän 12/6 1934 ann. A 57 §.

⁵³ Näin esim. VYO 1930 N:o 12 ja 1930 N:o 21; vrt. myös VYO 1933 N:o 4 ja 1934 N:o 4, joista aliviitassa 51.

kaksi sen, että asianomainen on menettänyt sen luottamuksen tai kunnioituksen, mitä hänen asemansa valtion virkamiehenä edellyttää, ei voida pitää asianmukaisena sanontaa, jossa vapauttava päätös perustetaan kohtuudenmukaisuuteen, sen sijaan että se olisi ollut perustettava siihen, että sanottua luottamuksen ja kunnioituksen menetystä ei kuitenkaan esitettyjen seikkojen nojalla ole voitu todeta. Viittaus kohtuudenmukaisuuteen ei näytä olevan sopusoinnussa viraltapanon edellätodetun luonteen kanssa.

B. MUODOLLINEN KURINPITOMENETTELY.

1. Kurinpidollisen rankaisuvallan käyttämistä on Suomessa aina katsottu tuomiovallan käyttämiseksi: kurinpitomenettely on ollut laji hallintoprosessia,¹ joka on Suomen oikeuden yleisten periaatteiden mukaan alemmissa asteissa jätetty hallintoviranomaisten huoleksi. On niinollen ilmeistä, että myöskin se viraltapanomenettely, jonka VirkamiesL on järjestänyt kurinpitomenettelyn luontoiseksi, on, ja vielä suuremmalla syyllä, hallinnollista lainkäyttömenettelyä.

Hallinnollista lainkäyttömenettelyä, hallintoprosessia ei meillä taasen ole järjestetty yhtenäisin säännöksiin, vaan on se käytännön nojalla kehittynyt etupäässä varsinaista prosessia, sekä siviili- että rikosprosessia, koskevien, ensisijassa oikeudenkäymiskaareen sisältyvien säännösten mukaiseksi. Niinpä KHO:ssakin noudatettava menettely on KHOL:ssa järjestetty ainoastaan sen 14 §:n säännöksellä, että siinä on »noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä». Aivan samanlainen säännös on VYO:ssa noudatettavaan menettelyyn nähden VirkamiesL 24 §:ssä. Mutta yhtävähän kuin edellinen säännös tietää sitä, että alemmissa asteissa, joissa on hallintoprosessia käytävä, olisi noudatettava jotain muuta menettelyä, yhtävähän VirkamiesL 24 §:kään merkitsee sitä, etteivät alemmissa asteissa samat periaatteet olisi noudatettavina. Sen julkilausuminen on voitu katsoa tarpeelliseksi ainoastaan vastaperustettuun tuomioistuimeen nähden.²

Kun viraltapano on kurinpitorangeistus ja, kuten edellä on todettu, verrattavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, on ilmeistä, että

¹ *Erich*, II s. 429; *Hermanson*, Valtiosääntö s. 192.

² Säännöksen on *Perustuslakivaliokunta* 1926 lisännyt. — Vrt. *Ståhlberg*, Lm 1918 s. 135 ss.

tässä, samoin kuin muussa kurinpidollisessa menettelyssä, on ensisijassa käytettävä juuri rikosprosessissa voimassa olevia prosessuaalisia sääntöjä, samoin kuin kurinpitorangeistuksiin nähden on monissa kohdin sovellettava rikosoikeuden aineellisia määräyksiä. Seuraavassa käy ilmi, että myöskin käytäntö on näin menetellyt. Sillä tieteisopissa lausutulla mielipiteellä, että kurinpitomenettelyssä ei ole noudatettava rikosasiainprosessin periaatteita,³ ei niin muodoin ole oikeutusta. Päinvastoin on näitä periaatteita sovellettava, mikäli ne muuten soveltuvat kurinpitoasioiden luonteeseen, ja mikäli ei joissakin suhteissa ole ilmeistä, että määrätynlainen toimivalta, esim. vangitseminen tai todistajain kuuleminen valalla, on tarkoitettu vain yleisten tuomioistuinten tehtäviin kuuluvaksi.⁴

Millä tavoin yleisen laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen säännöt soveltuvat viraltapanomenettelyn yksityiskohtiin, on seuraavassa koetettava selvittää. Jo edellä on ollut puhe niistä säännöksistä, jotka määräävät viranomaisten toimivallan kurinpitomenettelyssä. Seuraavassa on tarkastettava muita, tätä menettelyä järjesteleviä prosessuaalisia säännöksiä.

2. *Vireillepano.*

Virkamies L:n mukaan kurinpitomenettely tulee vireille siten, että asianomainen viranomainen päättää nostaa kysymyksen viraltapanosta. Tällä toimenpiteellä on tärkeä merkityksensä niin vanhene-
misen keskeyttäjänä kuin myöskin syytevaatimuksen edellytyksenä, kuten järempänä käy selville. Yleisten rikosprosessuaalisten periaatteiden mukaan voitaisiin ehkä väittää, että kun kerran on akkusa-
toorisesta menettelystä kysymys, haasteen tiedoksiantia tavallisen prosessin vireillepanotoimena vastaava viraltapanovaatimuksen tiedoksianti olisi katsottava vireillepanoksi, joka keskeyttäisi vanhene-
misen. Tähän suuntaan lieneekin asian tulkinnut *Charpentier*.⁵ Tämä tulos ei kuitenkaan olisi oikea. Kun 9 §:ssä säädetään, että »jos viran-
haltijaa vastaan on pantu vireille kurinpitomenettely, on hänelle varattava tilaisuus kirjallisen selityksen antamiseen», on selvää, että vireillepanon katsotaan tapahtuvan aikaisemmin kuin selityksen vaa-

³ *Ståhlberg*, s. 191; *Willgren*, s. 155 aliv. 1.

⁴ Vrt. näin *Grolenfelt*, s. 35; *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1903 s. 16 s.

⁵ *Charpentier*, s. 378: »Det disciplinära förfarandet inledes med att åt tjänstemannen beredes tillfälle att avgiva skriftlig förklaring»; ja s. 379: »Har disciplinärt förfarande — icke inletts inom fyra månader efter det . . .»

timisen. Lain 8 §:stä taasen ilmenee, että sittenkuin kysymys viraltapanosta on nostettu, on syyttäjän toimitettava tutkimus ja ajettava siitä aiheutuvaa vaatimusta. Kun mitään muutakaan hetkeä ei laista voida todeta vireillepanohetkeksi ja erikoisesti ottaen huomioon lyhyen vanhenemisajan, onkin ilmeistä, että kysymyksen nostaminen on juuri tuo vireillepano, joka samalla keskeyttää vanhenemisen.⁶

Vireillepanon asiallisista edellytyksistä ei laki sisällä mitään tarkempaa. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että kysymys on nostettava kiireellisesti, ennenkuin asiaa vielä on tarkemmin tutkittu, koska tutkimus vasta seuraa vireillepanoa, on selvää, että vireillepanoon ei vaadita likimainkaan täyttä selvitystä syytetyn syyllisyydestä. Voidaan asettaa kysymyksenalaiseksi, voidaanko analogisesti RLvpA 18 §:n säännöksen mukaan vaatia edes todennäköisiä perusteita, koskapa vireillepano ei vastaa täysin samaa kuin syyte rikosprosessissa. Kun viranomaisen tietoon tulee seikkoja, jotka viittaavat siihen, että virkamies on tehnyt määrätyn teon tai teot, niin on sen arvostelussa ensi sijassa kiinnitettävä huomionsa siihen, onko tuo teko, jos se näytetään toteen, sellainen että se voi aiheuttaa viraltapanon. Jos näin on, on viraltapanomenettely nostettava, eikä suinkaan vaadittava edes todennäköisiä perusteita asianomaisen syyllisyydestä: syyllisyys on tarkemmin tutkittava syyttäjän tutkimuksessa ja sitten akkusatoorisessa menettelyssä.⁷

Vireillepanomuodosta ei laki sisällä tarkempia säännöksiä. Kun kurinpitomenettely on määrätty toimitettavaksi hallinnollisen lainkäytön järjestyksessä, ja kun aina on selvästi voitava osoittaa se hetki, milloin menettely on vireillepantu, on vaadittava, että asianomainen viranomainen tekee muodollisen päätöksen viraltapanokysymyksen nostamisesta ja että tämä merkitään pöytäkirjaan. Käytännöllisesti asia järjestyy joko niin, että päätös tehdään ja merkitään pöytäkirjaan sekä ote pöytäkirjasta samoin kuin asiakirjat annetaan sitten asianomaiselle syyttäjälle, taikka siten, että viranomainen

⁶ Näin VYO 1928 N:o 3 ja 4 sekä 1930 N:o 15.

⁷ Ei siis suinkaan ole välttämätöntä eikä todennäköistä, kuten *Charpentier*, s. 378, edellyttää, että viranomainen joka tapauksessa tulisi hyväksymään nostettavaksi määräämänsä syytteen, koska kysymyksen nostaminen ei ole tapahtunut samoin edellytyksin kuin lopullinen ratkaisu. Niinpä VYO:nkin pieni käytäntö jo on osoittanut tapauksia, joissa syyttäjä on saanut valittaa päätöksistä, joilla hänen viraltapanovaatimuksensa oli hylätty: VYO 1929 N:o 3; 1929 N:o 11.

erityisellä syyttäjälle osoitetulla kirjeellä määrää hänet toimittamaan asiassa tutkimuksen ja ryhtymään syytetoimiin. Edellinen menettely tulee kysymykseen silloin, kun syyttäjä on saman viraston virkamies, jälkimmäinen taas silloin, kun näin ei ole asianlaita, vaan kun esim. VN:n on toimitettava asiakirjat syyttämistä varten oikeuskanslerille.

Jälempänä syyteoikeudesta puheenollen on palattava vielä vireillepanokysymykseen ja erityisesti legaliteettiperiaatteen soveltamiseen siihen ja syyttämiseen yleensä.

3. Vanheneminen.

VirkamiesL 10 §:n mukaan on kurinpitomenettely pantava vireille neljän kuukauden kuluessa siitä, kuin se seikka, joka olisi voinut aiheuttaa tällaisen menettelyn, on tullut asianomaisen viranomaisen tietoon. Jollei kysymystä viraltapanosta tämän ajan kuluessa nosteta, on asian katsottava rauenneen. Edellä on jo todettu, että vanhenemisen katkaisee se, että viranomainen päättää nostaa kysymyksen viraltapanosta, so. viraltapanoa tarkoittavan kurinpitomenettelyn. Luonnollista on, että vaatimus on sitten tuon päätöksen nojalla loppuun ajettava. Kuitenkin selviää 13 §:stä, että jos tuon neljän kuukauden aikana pannaan vireille rikossyyte samasta syystä, niin vanhenemista ei tapahdu, koska kysymystä viraltapanosta ei voida sinä aikana nostaa. Laki käyttäessään sanontaa »älköön alotettako» tarkoittaa ilmeisesti juuri vireillepanopäätöstä. Aivan samoin ei samaan aikaan saada jatkaa kurinpitomenettelyä, so. jo alettu menettely on keskeytettävä. Sitävastoin alkaa uusi vanhenemisaika sen jälkeen, kun tuomioistuimen päätös on saanut lainvoiman. VirkamiesL 13 :n 3 momentin mukaan on nimittäin kurinpitomenettely pantava vireille taikka sitä jatkettava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun tuomioistuimen päätös oli saanut lainvoiman. Jollei menettelyä aikaisemmin ollut pantu vireille, on se siis eri päätöksellä sanotun ajan kuluessa vireille pantava. Ilmeisesti on kuitenkin edellytyksenä, ettei 10 §:n mukaista vanhenemista ennen syytteen nostamista ollut tapahtunut. Sitävastoin siinä tapauksessa, että itse rikkomus on tullut tietoon joko ennen taikka tuomioistuinmenettelyn aikana, ei lain mukaan enää vaadita, että päätös tulisi tietoon viranomaiselle, vaan uusi vanhenemisaika alkaa heti siitä, kun päätös saa lainvoiman. Säännöllisesti tuollainen päätös tulee asianomaisen viranomaisen tietoon, kun tuomioistuimet ovat velvolliset lähettämään virkamiesten esimiehille päätökset virkamiehiä vastaan ajetuissa

jutuissa.⁸ Jollei näin kuitenkaan tapahdu, ei virkamies sen johdosta voi joutua huonompaan asemaan: laki on kerta kaikkiaan määrännyt uuden vanhenemisajan alkukohdaksi tuomion lainvoimaisuushetken.⁹

Säännöllisen neljän kuukauden vanhenemisajan alkukohta on se, jolloin se seikka, joka saattaisi aiheuttaa viraltapanon, tuli asianomaisen viranomaisen tietoon. Tämän säännöksen tulkinta vaatii lähempää tarkastelua.

Asianomainen viranomainen on luonnollisesti se, jonka toimivaltaan kysymyksen nostaminen ja ratkaiseminen kuuluu: säännöllisesti nimittävä viranomainen.¹⁰ Siis se seikka, että alempi esimies on saanut tietää asiasta, ei vielä aloita vanhentumisajan kulumista. Milloin kysymyksessä on virasto, on tietoon tuleminen luettava siitä, kun sitä koskeva kirjallinen ilmoitus on tullut kirjaajalle ja merkitty diarioihin, eikä niinollen voitane vaatia, että asia olisi tullut viraston kollegille esitellyksi.

Seikka, jonka on tultava tietoon, on luonnollisestikin se yksityinen teko tai laiminlyönti, jonka johdosta kurinpitomenettely voidaan alkaa, mutta epäilemättä myöskin viraltapanon välitön aihe, luottamuksen ja kunnioituksen menettäminen. Epäselvempi on se, miten niiden seikkojen on tultava viranomaisen tietoon. Ensiksikin lienee selvää, ettei voida vaatia, että rikkomuksen olisi oltava täysin selvitetty ja todistettu: vasta vireillepanon jälkeenhän tuo selvitys hankitaan. Toiselta puolen voidaan kysyä, riittääkö vain ylimalkainen huhu taikka ilmianto, johon ei liity mitään objektiivisia selvityksiä. Usein voi myöskin käydä niin, että aluksi on teosta vain ylimalkaisia epätäydellisiä tietoja, joiden nojalla ehkä ei vielä voitaisi pitää viraltapanoa mahdollisena, mutta vasta myöhemmin selville tulevat yksityiskohdat muodostavatkin asian senlaatuiseksi, että viraltapano käy mahdolliseksi. Milloin näissä tapauksissa vanhenemisaika alkaa kulua?

Edelleen on tässä yhteydessä otettava huomioon seuraavaa: Kun viraltapano on lain mukaan tuomittava vain siinä tapauksessa, että virkamiehen toiminta osoittaa, ettei hän nauti valtion virkamieheltä vaadittavaa luottamusta tai kunnioitusta, voi sattua tapauksia,

⁸ Tietojen antamisesta viran tai toimen haltijain syyttämistä koskevista jutuista 22/10 1926 ann. A. 4 §, vrt. VirkamiesA 5 §.

⁹ Miten tämä on määrättävä, vrt. *Tarjanne*, DL 1929 s. 389 ss.

¹⁰ Vrt. edellä s. 49 ss.

jolloin virkamiehen yksi, viimeksi tehty rikkomus sellaisenaan ei ole sanotunlaisen seuraamuksen arvoinen, mutta kun otetaan huomioon, että hän jo aikaisemmin oli tehnyt itsensä syypääksi samanlaiseen taikka muuhun virheellisyyteen, niin arvostelu, ottaen huomioon koko hänen toimintansa sellaisenaan, voi olla toinen. Toisin sanoen: yksityiset teot erikseen eivät oikeuta viraltapanoon, mutta kaikki teot yhdessä osoittavat, että luottamus puuttuu. Vastattavaksi nousee tällöin kysymys, onko vanhenemis-säännöksestä seurauksena, että noita aikaisempia rikkomuksia, jotka ehkä jo ovat vanhentuneet, ei enää saakaan ottaa huomioon asiaa käsiteltäessä.

Tutkittaessa kysymystä on lähdettävä koko viraltapanosäännösten luonteesta. Se on hallinnollinen toimenpide, jolla valtion edun sitä vaatiessa poistetaan sopimaton virkamies valtion palveluksesta. Ilmeisesti on lainsäätäjä kuitenkin katsonut selväksi, että jos virheellisesti menetellyt virkamies saa, vaikka virhe on tiedossa, jatkuvasti hoitaa virkaansa, ja hänen siis katsotaan edelleenkin nauttivan vaadittavaa luottamusta, niin virkamiehen etu ja oikeusturva toiselta puolen vaatii, ettei sitten pitemmän ajan kuluttua enää voida nostaa kysymystä saman teon johdosta aiheutuneesta luottamuksen menetyksestä: kun virkamies on neljä kuukautta saanut olla virassa, on se katsottava ilmaukseksi siitä, ettei virhe ollut aiheuttanut luottamuksen menetystä. Häntä voidaan tällaisessa tapauksessa tästä virheestä rangaista muulla kurinpitorangaistuksella taikka muuten ojentaa.

Tuloksena on siis, että vanhenemissäännöstä on tulkittava niin, että varsinaisena viraltapanon viimeisenä aiheena on kyllä viimeksi tehty teko, jonka suhteen vanhenemissäännöstä on stricte noudatettava, so. juttu on pantava vireille neljän kuukauden kuluessa. Mutta sitävästoin ei vanhenemissäännös tätä asiaa tutkittaessa estä ottamasta huomioon asianomaisen virkamiehen aikaisemmin tekemiä virheitä, koskapa viimeinen rikkomus ainoastaan näiden yhteydessä tai niiden jatkona aiheuttaa luottamuksen menettämisen. Mikäli aikaisemmista oli tuomittu kurinpitorangaistus tai muu rangaistus, voidaan ne sellaisinaan ottaa perusteiksi, vaikkakaan noiden päätösten oikeusvoima, kuten edellä todettiin, ei ulotukaan viraltapanomenettelyyn. Jos taas niitä aikaisemmin, esim. sen takia, että muuhun kurinpidolliseen rankaisemiseen ei ole ollut tilaisuutta, ei ole asiallisesti selvitetty, on tuo selvittely tapahtuva nostetun kurinpitomenettelyn yhteydessä. Kun viimeinen rikkomus siis ainoastaan aikaisempien lisänä aiheuttaa viraltapanon, ovat nuo aikaisemmat

rikkomukset oikeastaan yhtähyvin kuin viimeinenkin viraltapanon asiallisina perusteina.

Voitaisiin väittää, että tällä tulkinnalla vanhenemissäännöstö tehtäisiin melko merkityksettömäksi: vaikka johonkin rikkomukseen nähden viraltapanovaatimus jo on vanhentunut, voisi nimittävä viranomainen sittemmin minkä pienen erehdyksen johdosta tahansa nostaa viraltapanomenettelyn ja siinä ottaa huomioon nuo aikaisemmat rikkomukset. Tämä väite voidaan kuitenkin torjua huomauttamalla, että säännöstöä on tällöinkin tulkittava ja sovellettava objektiivisesti harkiten. On selvää, että mikä tahansa pieni rikkomus ei, ottaen huomioon, että aikaisemmat rikkomukset vanhentuneina eivät yksin voi aiheuttaa viraltapanoa, voi laskea virkamiehen nauttiman luottamuksen ja kunnioituksen määrää minimirajan alle, joten siis viimeiseltä virheeltä on aina vaadittava jo jonkinlaista törkeyttä. Kun näin taasen on, ei myöskään virkamiehen oikeus tällä tulkinnalla tule loukatuksi: jo aikaisemmin rikkoneena hänen on tiedettävä, että hänen nauttimansa luottamus ja kunnioitus on suuremmassa vaarassa joutua menetetyksi kuin sellaisen virkamiehen, jolla on aikaisemmin ollut täysin nuhteeton maine.

VYO on eräissä tapauksissa osoittanut taipumusta tulkita asian juuri näin. Niinpä se eräässä päätöksessään¹¹ katsoi selvitetyn, että V oli tehnyt itsensä syyppäksi siihen moitittavaan käytökseen, mikä hänen viakseen oli luettu, mutta kun muuta moitetta V:n käyttäytymisestä virassa tai sen ulkopuolella sinä aikana, eli 29/2 1894 lähtien, jona V oli ollut valtionrautateiden palveluksessa, ei oltu esiintuotu, niin VYO kumosi viraltapanopäätöksen. VYO siis edellytti, että asiaa ratkaistaessa olisi voitu päinvastaisessa tapauksessa ja päinvastaiseen tulokseen pääsemiseksi ottaa huomioon sekin seikka, että V oli aikaisemminkin vuodesta 1894 lähtien tehnyt itsensä syyppäksi virheelliseen menettelyyn. Jos tämä kerran on mahdollista, niin on selvää, että noihin aikaisempina vuosina tapahtuneisiin rikkomuksiin nähden ei voida soveluttaa 10 §:n mukaista vanhenemissäännöstä. Selvää sitävastoin on, että asiallisesti tutkittaessa, onko kunnioitus ja luottamus katsottava menetetyksi, voidaan ottaa ja on otettava huomioon se, että aikaisemmat rikkomukset voivat olla niin vanhoja, etteivät ne enää asiallisesti vaikuta kyseessäolevan asian ratkaisemiseen.¹²

¹¹ Näin VYO 1930 N:o 21; samoin 1930 N:o 26, 1934 N:o 4.

¹² VYO on kuitenkin eräässä päätöksessään (VYO 1929 N:o 3) ratkaissut asian toisen periaatteen mukaan. Syyttäjä syytti virkamiestä juopumuksista ja muista rikoksista,

Kun näinollen on vielä palattava siihen kysymykseen, missä muodossa rikkomuksen on tultava asianomaisen viranomaisen tietoon, jotta vanhenemisaika alkaisi kulua, on asiaa tutkittava juuri niiltä yleisiltä näkökannoilta, mitkä edellä on mainittu. Sen on tultava siinä muodossa ja niin vahvana, että objektiivisesti arvostellen viranomaisen on ollut julkisen edun vuoksi ryhdyttävä asian selvittelyyn: jos huhu perustuu niin heikkoihin todistuksiin, ettei se loukkaa viranomaisen arvovaltaa, taikka jos tieto rikkomuksesta tulee sellaisessa, niin lievää rikkomusta osoittavassa muodossa, että objektiivisesti harkiten ei näytä olevan syytä viraltapanoon, niin, jos sittemmin todetaankin rikkomuksen oikea, törkeämpi luonne, voidaan kurinpitomenettely aloittaa sen johdosta neljän kuukauden kuluessa tämän tiedon saamisesta.

KHO:n vakiintuneen käytännön mukaan on RL 8 luvun säännöksiä rikosoikeudellisen syytteen vanhentumisesta noudatettava myöskin kurinpitomenettelyssä: so. lievemmänlaatuiseen kurinpitomenettelyyn, jossa rikkomuksesta ei voi seurata viraltapanoa, on RL 8:1²:n mukaan ryhdyttävä viiden vuoden kuluessa siitä kun rikkomus oli tehty.¹³ Kun kurinpito-oikeus samoin kuin kurinpitoprosessikin meillä kieltämättä perustuu tärkeiltä osilta rikosoikeuteen ja rikosprosessioikeuteen, ja kun kurinpitokosten vanhenemisestä ei, lukuunottamatta edelläpuheenaollutta ja eräitä muita uudempia säännöksiä,¹⁴ yleensä ole mitään positiivista säädetty, ei teoreettisesti voitaneakaan

joita oli tehty 1923, 1926 ja 1927 ja joista virkamies oli tuomioistuimessa tuomittu rangaistukseen, vuonna 1927 uusitusta juopumuksesta, sekä vaati viraltapanoa. Rautatiehallituksen hylättyä syytevaatimuksen, VYO, jonne syyttäjä valitti, lausui että koska syyte aikaisemmista rikkomuksista oli pantu vireille enemmän kuin kolmen kuukauden kuluttua sen jälkeen kuin RO:n päätökset olivat saaneet lainvoiman, »sentähden ja kun syyteoikeus noiden rikosten johdosta VirkamiesL 13 §:n mukaan oli rauennut, eikä siis syytteen perusteeksi jäänyt muuta kuin viimeinen viran ulkopuolella tapahtunut juopumus», niin rautatiehallituksen päätös vahvistettiin. — Jos kerran syyte voidaan hylätä sillä perusteella, ettei aikaisemmin ole esitetty mitään muistuttamista, niin täytyy tällöin voida päinvastoin viimeistä rikkomusta tutkittaessa ottaa huomioon myöskin aikaisemmin tehdyt ja tuomitut rikokset. Muutenhan virkamies voisi jatkuvasti esim. esiintyä juovuksissa pitämällä vain huolen siitä, että tarpeellinen neljän kuukauden aika kuluu eri rikkomusten välillä.

¹³ Vrt. KHO 1924 T. 2877; 1932 Sel. 18; samoin *Grottenfell* s. 35, 213.

¹⁴ Vrt. esim. RautatiehallintoA 72 §, jossa on säädetty lievempää kurinpitomenettelyä varten yhden vuoden aika tiedoksisaannista. On ilmeistä, että tämän lisäksi on rautatievirkakuntaan nähden noudatettava yleistä, tekohetkestä luettavaa, RL:n mukaista vanhenemissääntöä.

esittää huomautusta tätä yleistä periaatetta vastaan.^{15 16} Mutta kun kurinpidollinen viraltapano on myöskin järjestetty kurinpidolliseksi rangaistukseksi ja kun edellä puheenaollella erikoisen lyhyellä vanhenemisajalla, joka luetaan tiedoksisaannista, on ilmeisestikin toinen tarkoitus kuin yleisellä, tekohetkestä luettavalla ajalla, ei voitane olla tulematta siihen tulokseen, että nyt puheenaolevan ajan ohella on myöskin viraltapanoon nähden sovellettava RL:n vanhenemismääräyksiä. Rikkomukset, joista voidaan tuomita viraltapano, ovat niinollen verrattavissa virkarikoksiin, joista tämä rangaistusseuraamus voi tulla, ja vanhenevat siis edelläsanotun säännöksen mukaan kymmenessä vuodessa tekopäivästä. Kymmenen vuoden kuluttua ei tuollaisen virheen johdosta enää saada kurinpitomenettelyä nostaa eikä virhettä myöskään huomioonottaa myöhemmin tehdyn virheen johdosta vireillepannussa kurinpitomenettelyssä.

4. Syyttäjä.

Kurinpitomenettely, joka, kuten edellä on todettu, tulee vireille asianomaisen viranomaisen omasta aloitteestaan ex officio tekemästä päätöksestä, on kuitenkin tämän jälkeen VirkamiesL:n mukaan oleva kokonaan kontradiktoorinen: viraltapanovaatimusta on rikosprosessissa voimassaolevan akkusatoorisen syytemenettelyn mukaisesti aina erikoisen syyttäjän ajettava, jolloin asian vireillepannut ja ratkaiseva viranomainen vireillepanon jälkeen on ulkopuolella olevan, puolueettoman tuomioistuimen asemassa. Kurinpitomenettely on täten järjestetty niin täydelliseksi hallinnolliseksi lainkäyttömenettelyksi, kuin meidän oikeusjärjestyksemme puitteissa on ollut mahdollista.

¹⁵ Sitävastoin voidaan asettaa kysymyksenalaiseksi, onko se tulkinta, että vanhenemisaika on oleva viisi vuotta, oikea. RL:n mukaan rangaistus määrä in abstracto on määräävänä eikä siis sen suuruus in concreto. Tämän mukaisesti jokainen tuottamussellinenkin virkarikos, josta RL 40:21:n mukaan voi seurata viraltapano, vanhenee, mitä viralliseen syytteesen tulee, vasta kymmenessä vuodessa (vrt. OK kertomus 1928 s. 77). Jos siis rikoksesta oikeudenkäyntitietä käyttäen voidaan määrätä vaikkapa vain varoitus aina kymmenen vuoden aikana, niin ei, kun vanhenemisäännöstö kuitenkin on lainattu rikosoikeudesta, lästä näytä voitavan poiketa sen takia, että määrättyä viranomaisella ei ole in concreto kurinpidollisesti käytettäväänään suurempaa rangaistusmäärää kuin virantoimituksesta erottaminen. Tämä käsitys on sitäkin oikeutetumpi, kun sitäpaitsi nyttemmin VirkamiesL 6 §:n mukaan on in abstracto aina olemassa mahdollisuus myöskin kurinpidolliseen viraltapanoon sanotunlaisen rikkomuksen johdosta.

¹⁶ Vrt. Brand, s. 663, josta ilmenee, että Saksassa ei rikosoikeudellista vanhenemistä koskevien säännösten soveltamista kurinpitomenettelyssä katsota mahdolliseksi.

Syyttäjänä toimii asianomaiseen virastoon asetettu virallinen syyttäjä, tai jollei sellaista ole, oikeuskanslerin määräämä muu pätevä henkilö (VirkamiesL 8 §). Varsinainen syyttäjä on VN:ssa (VirkamiesL 8 §), KKO:ssa ja KHO:ssa (HM 46 §) oikeuskansleri. Ilmeistä on, että silloinkin kun asia on ministeriön ratkaistava, on oikeuskanslerin toimittava syyttäjänä, koska VN:n ja ministeriön välillä ei ole aste-eroa. Mitä sitten tulee ministeriön osastoihin, niin voitaisiin väittää asianlaidan tällöinkin olevan saman. Kun kuitenkin edellä todettiin osastoilla tarkoitettavan vain itsenäisiä osastoja, joilla on keskusvirastoon verrattava toimivalta ulospäin, on katsottava, että tällaisen osaston käsiteltävissä asioissa voi vaatimusta ajaa oikeuskanslerin määräämä syyttäjä. — Muita virastoja, joihin on asetettu virallinen syyttäjä, ovat ennenkaikkea tuomioistuimet, joissa siis hovioikeuden kanneviskaali tai sotaylioikeuden sotaviskaali voivat toimia syyttäjinä. »Virastoon asetettu virallinen syyttäjä» on myöskin tullihallituksen kanneviskaali.¹⁷ Myöskin eräissä muissa virastoissa on jo lievemmänlaatuista kurinpitomenettelyä varten olemassa erikoinen syyttäjä taikka asianomaisen viraston on tuohon syyttäjän toimeen määrättävä joku virkamiehistä. Mikäli jälkimmäinen järjestelmä on voimassa, kuten osittain kouluhallituksessa,¹⁸ on ilmeistä, että tuollainen viranomaisen in casu määräämä syyttäjä ei voi ajaa viraltapanovaatimusta. Hallituksen esityksessä oli nimittäin ehdotettu säädetäväksi, että asianomaisen viranomaisen määräämä syyttäjä aina ajaisi syytettä, mutta tämän säännöksen perustuslakivaliokunta nimenomaan muutti niin, että milloin virallista syyttäjää ei virastoon ole asetettu, on oikeuskanslerin se määrättävä. Samoin on tällöin arvosteltava myöskin RautatiehallintoA 70 §:n säännöstä: kun siinä säädetään, että syyttäjänä lievemmänlaatuaisessa kurinpitomenettelyssä on oleva rautatiehallituksen määräämä pätevä henkilö, ei voida katsoa, että virastoon olisi asetettu sellainen virallinen syyttäjä, jota VirkamiesL 8 § tarkoittaa, vaan on tuon syyttäjän viraltapanovaatimuksen esittämistä varten saatava oikeuskanslerin määräys.¹⁹ Eri asia on, että asetuksella virastojen järjestysmuotoa järjestettäessä voidaan epäilemättä järjestää virastoon, kuten tullihallitukseen, vakinainen syyttäjän toimi, jonka joko sanottu virasto taikka VN täyttää, eikä voitane asettaa vaatimukseksi edes sitäkään, että oikeuskanslerin

¹⁷ TullihallintoA 20 ja 22 §.

¹⁸ Koulujärjestys 74 §.

¹⁹ Aikaisemman (26/9 1922 ann.) RautatiehallintoA 90 §:ssä oli asiainvalvojan tai apulaisasiainvalvojan virkaan suorastaan liitetty puheenaolevat syyttäjän tehtävät.

lausunto olisi nimitettäessä vaadittava, koska tämä sääntö, joka kyllä koskee useimpia virallisia syyttäjiä,²⁰ ei kuitenkaan sellaisenaan syyttäjistön organisaation mukaan sisälly oikeuskanslerin toimivaltaan.

Milloin oikeuskanslerin on syyttäjä määrättävä, voi se tapahtua kahdella eri tavalla: joko hän kertakaikkiaan määrää jonkun virkamiehen toimimaan kaikissa virastossa vastedes esilletulevissa asioissa virallisena syyttäjänä taikka sitten antaa määräyksen vain kutakin konkreettista tapausta varten erikseen,²¹ kummassakin tapauksessa asianomaisen viranomaisen esityksestä, johon hän kuitenkin luonnollisesti ei ole sidottu. Sanotunlainen määräys on peruutettavissa milloin tahansa.

Kun VirkamiesL on ottanut käytäntöön nimityksen »syyttäjä» ja kun sen mukaan on muutenkin asian käsittelyssä noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä (24 §), so. rikosprosessissa voimassa-olevia säännöksiä, niin on siis myöskin syyttäjän asemaan ja tehtäviin nähden, mikäli muuta ei asian laadusta ilmene, sovellettava rikosprosessin periaatteita. Ennenkaikkea hänen kelpoisuusehtoihinsa ja esteellisyysperusteihinsa nähden on siis viitattava rikosprosessiin.²² Tässä vain huomautettakoon, että vaikka viraston jäsen on ottanut osaa päätökseen, jolla kurinpitomenettely on päätetty nostaa, hän ei suinkaan tämän kautta ole tullut esteelliseksi toimimaan asiassa syyttäjänä. Edellinen päätös ei ole sen luontoinen ratkaisu, että se aiheuttaisi esteellisyyden. (Päinvastoin luonnollisesti syyttäjänä esiintyminen aiheuttaa esteellisyyden toimimaan asian ratkaisijana.)

Kun oikeuskanslerin, joka voi määrätä syyttäjän, tehtävänä on myöskin 23§:n mukaan valvoa, että kurinpitotoimiin ryhdytään, on katsottava, että niin varsinaiset syyttäjät kuin määrätyt syyttäjätkin ovat tässä syyttäjätehtävässään oikeuskanslerin käskyvallan alaisia yleisen HM 46 §:stä ilmenevän säännön mukaan. Oikeuskanslerin määräyksiä ovat syyttäjät velvolliset noudattamaan ja oikeuskansleri voi ottaa ajaakseen viraltapanovaatimuksen missä asteessa tahansa. — Myöskin eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväksi on annettu samanlainen valvontatehtävä kuin oikeuskanslerinkin. Hän ei kuitenkaan ole syyttäjien esimies. Kun syyttäjän syyteoikeus muutenkin on

²⁰ Vrt. *Granfelt*, *Lärobok* s. 90.

²¹ *Perustuslakivaliokunta 1926* s. 4.

²² Vrt. *Granfelt*, *Lärobok* s. 87 s.

erikoislaatuisesti järjestetty kurinpitoasioissa, on seuraavassa lähemmin tarkastettava, mitä tämä valvontatehtävä asiallisesti sisältää.

Suomen syyttäjälaitoksen organisaation mukaan kukin syyttäjä toimii syyttäjänä siinä virastossa taikka asiassa, mihin hänet on määrätty, ja jos asia joutuu valitusteite se ylemmän oikeuden käsiteltäväksi, niin on valittaminen taikka vastaaminen toisen valitukseen edelleen saman syyttäjän tehtävänä.²³ VirkamiesL 20 §:n mukaan VYO:teen asetettavalla syyttäjällä ei siis, koska VYO toimii ainoastaan valitusasteena, ole oikeastaan mitään varsinaista omaa toimivaltaa. Hänen tehtävänsä supistuu vain siihen, että hän voi antaa virka-apua muille syyttäjille VYO:ssa näiden pyynnöstä.²⁴

Tuskin tarvinnee huomauttaa, että yleisen kurinpito-oikeudellisen säännön mukaan²⁵ asianomistajalla, jota virkamies on rikoksellaan loukannut, yhtävähän kuin muillakaan sivullisilla, ei ole oikeutta syytteen, viraltapanovaatimuksen taikka vahingonkorvausvaatimuksen (VirkamiesL 16 §) itsenäiseen esittämiseen yhtävähän kuin muutenkaan asianosaisena esiintymiseen.²⁶

5. Syylle-oikeus ja syylle-vollisuus.

Kun asianomainen viranomainen on päättänyt nostaa kysymyksen viraltapanosta, on syyttäjän 8 §:n mukaan tutkittava asia ja ajettava siitä aiheutuvaa vaatimusta virkamiestä vastaan. Seuraavassa nimitetään tätä viraltapanovaatimusta »syytteeksi». Useimmissa tapauksissa päättävä viranomainen on syyttäjän esimies: se voi antaa määräyksen syytteen tekemiseen. Tällaisessa tapauksessa on selvää, ettei syyttäjä itsenäisesti voi kieltäytyä syytteen ajamisesta, vaikka hän katsoisi, että siihen ei olisi syytä, vaan hänen on esimiehen käskyä

²³ Vrt. *Granfjell*, Lärobok s. 100.

²⁴ Tämä virka-avun antaminenkin jäänee säännöllisesti oikeuskansterin asiaksi. — VYO:n syyttäjä onkin lakiin tullut ilmeisesti erehdyksestä. *Lainvalmistelukunnan Ehd.* 1918 (7 §) ja *Hallituksen esityksessä 1924* (9 §) oli erikoinen kurinpitotuomioistuin tarkoitettu asetettavaksi käsittelemään ensiasteessa eräiden ylempien virkamiesten viraltapanoa koskevia asioita ja juuri viimeksisanotusta syystä oli siihen asetettava erikoinen syyttäjä ajamaan tuota vaatimusta sekä, mikäli se oli hylätty, valittamaan päätöksestä KHO:een. *Hallituksen esityksessä 1925* oli koko kurinpitotuomioistuin poistettu, mutta 1926 vuoden valtiopäivillä *Perustustakivaliokunta 1926* lisäsi esitykseen erikoisen virkaylioikeuden, mutta ei ensi-, vaan toisen asteen tuomioistuimeksi, ja otti aikaisemmista ehdotuksista vastaavat kurinpitotuomioistuinta koskevat säännökset. Täten tuli mukaan myöskin syyttäjää koskeva määräys, jolla ei kuitenkaan ollut mitään käytännöllistä merkitystä.

²⁵ *Granfjell*, s. 236; *Ståhlberg*, s. 203.

²⁶ Näin KHO 1921 T. 437; vrt. kuitenkin KHO 1921 Sel. 13.

noudattaen syytevaatimus tehtävä.²⁷ Sen yhteydessä hän luonnollisestikaan ei ole estetty ilmaisemasta omaa mielipidettään syytevaatimuksen tarpeellisuudesta. — Aina ei syyttäjän ja ratkaisevan viranomaisen välillä kuitenkaan ole tätä esimiessuhdetta. Niinpä oikeuskansleri ei ole VN:n käskyvallan alainen, eikä hän tavalliseen rikossyytteeseen nähden ole velvollinen noudattamaan VN:n määräystä syytteeseenpanemisesta.²⁸ Nyt kysymyksessäoleva asia on kuitenkin osittain toisenluontoinen: on kysymys hallinnollisen viranomaisen harkinnasta riippuvasta, valtion yleistä etua tarkoittavasta toimenpiteestä, sopimattoman virkamiehen poistamisesta virasta. Lain mukaan VN ei voi tähän tarkoitukseensa päästä muuten kuin syytevaatimuksen perusteella. Kun laki siis edellyttää, että OK:n on vaatimusta ajettava, niin ei hänellä tässä suhteessa ole samaa harkintavaltaa kuin rikossyytteeseen nähden. Jos VN ilmoittaa haluavansa tutkia kysymystä viraltapanosta, on OK lain mukaan velvollinen toimittamaan tutkimuksen ja esittämään sen tulokset sellaisen vaatimuksen muodossa, että VN voi sen nojalla viraltapanon tuomita, jos katsoo siihen syytä olevan.²⁹ Sama koskee vastaavasti KKO:ta ja KHO:ta.

Eri asia on, että asianomainen syyttäjä voi tutkimuksen suoritettuaan esittää, ettei se aiheuttaisi syytteen jatkamista. Tällaisen esityksen johdosta asianomainen viranomainen ilmeisestikin voi päättää, että enempi asian käsittely saa raueta, minkä jälkeen syytevelvollisuutta ei enää ole olemassa.

Päinvastainen kysymys on: onko syyttäjä oikeutettu syytettää ajamaan, ilman että asianomainen viranomainen on siitä ensiksi kysymyksen nostonut? Tähän kysymykseen näyttää laki antavan kielteisen vastauksen: 8 §:n mukaan syyttäjä voi ryhtyä toimiin ja esittää vaatimuksensa ainoastaan, milloin kysymys siitä on asianmukaisessa järjestyksessä nostettu, kurinpitomenettely siis vireillepantu. Lain mukaan siis asianomainen kurinpitoesimies on oikeutettu harkitsemaan, vaatiiko valtion etu kurinpitotoimiin ja erikoisesti viraltapanoa tarkoittaviin kurinpitotoimiin ryhtymistä. Tämä tulos on myöskin

²⁷ Niinpä HO:n kanneviskaali, joka on HO:n käskyvallan alainen, on velvollinen tekemään virkasyytevaatimuksen HO:n käskystä, vaikk'ei itse katsoisikaan olevan aihetta syytteen nostamiseen; vrt. *OK kertomus* 1920 III s. 3.

²⁸ *Charpentier*, NAT 1929 s. 236.

²⁹ Osittain toisin *OK kertomus* 1932 s. 35 ss. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeri pyysi OK:ia ryhtymään viraltapanotoimiin, mutta OK katsoi, ettei ollut syytä niihin ryhtyä.

sopusoinnussa kurinpitoprosessissa yleensä vallalla olevan opportuniteteettiperiaatteen kanssa.³⁰

VirkamiesL 7—10 §:ien mukaan tämä vastaus olisi jotenkin selvä. On kuitenkin otettava huomioon myöskin lain 23 §, joka säättää, että VN:n oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että milloin syytä siihen on, tässä laissa mainittuihin kurinpitotoimiin ryhdytään. Kun otetaan huomioon, että OK on ylin syyttäjä, jonka määräyksiä, kuten edellä todettiin, myöskin kurinpitosyyttäjiä on kurinpitotoasioissa noudatettava, niin voidaan kysyä, eikö OK:lla tämän valvontatehtävänsä nojalla ole oikeus, milloin hän katsoo syytä olevan, määrätä kurinpidollinen syyte nostettavaksi.

Selvää on, että OK:lla tuossa valvontatehtävässään on valta tehdä asianomaiselle viranomaiselle esitys ja kehoittaa viranomaista nostamaan kurinpitomenettely jonkin virheen johdosta. Mutta jos viranomainen tähän vastaa kielteisesti, niin lienee ensiksikin selvää, että OK:lla ei ole valitusoikeutta tuollaisesta päätöksestä yhtävähän VYO:teen kuin KHO:teenkaan. Voiko hän tästä huolimatta esittää viraltapanovaatimuksen seurauksin, että viranomaisen olisi se asiallisesti tutkittava, jolloin OK hylkäävästä päätöksestä voisi valittaa VYO:teen?

VirkamiesL 23 §:n säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon, että sitä ei alunperin ollut lakiehdotuksissa. *Perustuslakivaliokunta 1926* vasta lisäsi säännöksen, koska tahdottiin saada nimenomaan lausutuksi, että OK:lla ja EO:lla on siinä mainittu valvontavelvollisuus. Valiokunnalla on ehkä ollut jonkinlainen tarkoitus säättää, että viraltapanovaatimukseen nähden olisi noudatettava samanlaatuista legaliteettiperiaatetta kuin rikossyytteisiin nähden yleisen rikosprosessioikeuden mukaan. Toiselta puolen on kuitenkin selvää, ettei valiokuntakaan ole itse kurinpitomenettelyyn nähden tahtonut mitään varsinaisesti uutta sanotulla lisäyksellä säättää, se päinvastoin tahtoi vain »selvästi lausua» sanotun velvollisuuden olemassaolon. Kun näinollen on lähdettävä siitä kurinpitomenettelyn ja viraltapanon edellä todetusta oikeudellisesta luonteesta ensisijassa hallinnollisena tarkoituksenmukaisuustoimenpiteenä, johon ryhtymisen lainsäätäjä on jättänyt asianomaisen hallinnonhaaran hoitajan harkittavaksi, niin on katsottava, että tämä periaate on säilytettävä sellaisenaan voimassa ja että 23 § ei siis siihen nähden tee mitään muutosta.³¹ —

³⁰ *Hermanson*, Valtiosääntö s. 192; *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1918 s. 25.

³¹ Legaliteettiperiaatteeseen viittaavana voidaan kuitenkin mainita KKO:n päätös 1929 T. 844, siinä kun korvausvaatimus virkamiestä vastaan, joka oli lainvastaisessa jär-

Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi 10 §:n vanhenemissäännös, jonka mukaan vanheneminen alkaa siitä, kun rikkomus on tullut »asianomaisen viranomaisen» tietoon, tarkoittaa selvästikin juuri ratkaisevaa viranomaista eikä oikeuskansleria tai syyttäjää, jonka tietoon tulemisesta vanheneminen päinvastaisessa tapauksessa luonnollisimmin alkaisi. Myöskään ei 23 § missään tapauksessa voisi perustaa itsenäistä syytevaltaa muille alisyyttäjille.

Lain 23 § säättää siis OK:lle ja EO:lle vain heidän tehtäviinsä muutenkin kuuluvan velvollisuuden valvoa, että virkamiehet käyttäytyvät moitteettomasti. Se ehkä laajentaa HM:ssa oikeastaan vain rikosoikeudelliseen toiminta-alaan rajoittuvaa valvontavelvollisuutta sikäli, että 23 §:n mukaan heidän on otettava huomioon myöskin se hallinnon yleinen etu, että arvottomat virkamiehet on poistettava. Tätä valvontatehtävää suorittaessaan he eivät kuitenkaan voi ryhtyä muuhun, kuin tekemään esityksen asianomaiselle viranomaiselle, mutta jos siihen tulee kieltävä vastaus, heidän toimivaltaansa ei asian sillä asteella jää muu, kuin mahdollisesti virkasyytteen nostaminen sellaisessa tapauksessa, että voidaan katsoa viranomaisen kieltäytyessään nostamasta kurinpitomenettelyä tehneen itsensä syypääksi virkavirheeseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta kurinpitoasioissa rajoittuukin siis ainoastaan tähän yleiseen valvontatehtävään. Varsinaisessa kurinpitomenettelyssä hänellä ei sitävastoin voine olla toimivaltaa. Kun nimittäin asianomainen viranomainen nostaa kysymyksen viraltapanosta, on vaatimus asianomaisen syyttäjän taikka OK:n ajettava, kuten edellä on todettu. Tässä toimessaan syyttäjän on noudatettava OK:n mahdollisesti antamia määräyksiä. Sitävastoin ei EO:lla yleisten rikosprosessuaalisten periaatteiden mukaan ole toimivaltaa asioissa, joissa syytteen on nostanut jokin toinen syyttäjä. Hän ei voi määrätä sen sijalle toista syyttäjää eikä hän tällaisessa asiassa voi antaa syyttäjälle sitovia määräyksiä.³² Kun muiden säännösten puutteessa on sovellettava näitä yleisiä rikosprosessuaalisia säännöksiä tähän tapaukseen, on siis todettava, että EO ei asiallisesti voi olla syyttäjänä eikä määrätä syytteestä kurinpidollista viraltapanaa tarkoittavassa menettelyssä.

Lopuksi on tarkastettava kysymystä, voiko asianomainen viranomainen, päätettyään nostaa kurinpitomenettelyn, peruuttaa pää-

jestyksessä poistanut alaisensa virkamiehen virasta, hylättiin sillä perusteella, että po. virkamies olisi tekemiensä rikosten vuoksi voitu ja pitänytkin heti tuomita viraltapantavaksi.

³² *Granfelt*, *Lärobok* s. 97.

töksensä ja antaa asian raueta vastoin syyttäjän tahtoakin. Tähän kysymykseen on vastattava kieltäen. Kun viraltapanomenettely on nostettu, on syyttäjä yksin ja itsenäisesti oikeutettu syytettä ajamaan. Ratkaiseva viranomainen, joka alkuaan hallintoviranomaisena päätti syytteestä ja määräsi siitä, on tämän jälkeen puolueeton ratkaisija, jonka on tutkittava syyttäjän esittämät vaatimukset ja todisteet ja niiden nojalla objektiivisesti harkiten ratkaistava asia. Ilman syyttäjän suostumusta ei siis voida jo vireillepantua asiaa jättää sillensä; tässäkin tapauksessa ei luonnollisesti vaadita vastaajan suostumusta.

Sitävastoin on katsottava, ettei syyttäjä ole sidottu nostamis- päätökseen sikäli, ettei hän saisi esittää viraltapanovaatimuksensa tueksi muita tosiasioita kuin ne, joiden nojalla asianomainen viranomainen on päätöksensä tehnyt. Kun kerran viranomainen tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla on katsonut olevan aihetta epäillä, ettei virkamies enää nauti vaadittavaa luottamusta ja kunnioitusta, on syyttäjä saanut vallan itsenäisesti esittää ne tosiseikat, joiden hän sitten tutkimuksissaan havaitsee voivan tuohon lopputulokseen vaikuttaa. Tässä ilmenee siis sama periaate kuin vastaavassa vanhene- mista koskevassa kysymyksessä.

6. *Syyttäjän tutkimus ja syyte, viraltapanovaatimus.*

Vireillepanon jälkeen ja sittenkuin ehkä tarvittava syyttäjän määräys on saatu, seuraa varsinaisen kurinpitomenettelyn ensimmäisenä osana VirkamiesL 8 §:n määräämä syyttäjän toimittama tutkimus asiassa. Tämän tutkimuksen laajuus ja muoto riippuvat luonnollisesti suuresti tutkittavan tapauksen laadusta. Ensiksikin voi olla mahdollista, ettei mitään varsinaista tutkimusta tarvita siitä syystä, että asia on ollut tuomioistuimessa tutkittavana ja syytetty tuomittu rangaistukseen. Tällaisessa tapauksessa saattavat asian käsittelyn pohjaksi riittää pelkät oikeudenkäyntipöytäkirjat päätöksineen. Syytetyn yhtävähän kuin muidenkaan kuulustelua ei enää välttämättä tarvita, vaan syyttäjä voi välittömästi esittää syytevaatimuksensa.

Mutta säännönmukaisesti ja varsinkin, mikäli syytettä ei ole aikaisemmin tuomioistuimessa tutkittu, vaatii asian käsittely laajemman tutkinnan. Syyttäjän toimittama tutkimus vastaa tällöin alustavaa tutkintaa rikosprosessissa. Asianomaiseen virastoon kuuluvien virkamiesten kuulustelemisen toimittanee syyttäjä itse. Mutta 8 §:n säännöstä siitä, että syyttäjän on toimitettava tutkimus, ei suinkaan voida lukea niin, että hänen henkilökohtaisesti olisi aina kuulustelut

toimitettava, vaan on hänellä valta siinä suhteessa pyytää virka-apua asianomaisilta muilta viranomaisilta. Jo mikäli on kysymys virastoon kuuluvien taikka sen alaisten virkamiesten kuulustelemisesta, voi syyttäjä pyytää asianomaisen esimiestä, varsinkin milloin kuulusteltava asuu kaukana, toimittamaan taikka toimituttamaan tuon kuulustelun. Mutta nimenomaan ulkopuolisten henkilöiden, ei-virkamiesten, kuulustelemissa lienee syyttäjän usein pakkokin turvautua yleisten poliisiviranomaisten virka-apuun kuulustelun aikaansaamiseksi. Selvää kyllä on, että hän on oikeutettu kuulustelemaan myöskin muita henkilöitä kuin virkamiehiä, mutta nämä sitä vastoin eivät ole nimenomaisen säännöksen puutteessa velvolliset saapumaan kuulusteluun kurinpitosisyyttäjäksi määrätyn henkilön kehoituksesta. Jos he siitä kieltäytyvät, on syyttäjän PoliisitoimiA 9 ja 11 §:n mukaan pyydettävä asianomaisen poliisiviranomaisen virka-apua tässä suhteessa. Mutta muutenkin hän voi tuohon virka-apuun turvautua. Kun syyttäjä on itsenäisesti asetettu ajamaan kysymyksessä olevaa syytettä, on hän oikeutettu myöskin itsenäisesti tekemään virka-avun pyynnön: toisin sanoen asianomaisen ratkaisevan viranomaisen virka-avun pyyntöä ei asiassa vaadita. — Sitävastoin ei syyttäjällä ole oikeutta pyytää tuomioistuimelta virka-apua todistajain kuulustelemiseksi, vaan tämä voi tulla kysymykseen vasta myöhemmässä asteessa.

Kuulustelujen laatuun ja suorittamistapaan nähden on noudatettava yleisiä hallinnollisessa ja erittäinkin kurinpitomenettelyssä noudatettavia sääntöjä. Erikoisesti lienee syytä mainita, että vastaajan läsnäolo todistajia kuulusteltaessa ei suinkaan ole välttämätöntä yhtävähän kuin alustavassa kuulustelussakaan.^{33 34} Kun todistajain kuulustelupöytäkirjat sitten esitetään, on vastaaja niiden johdosta oikeutettu tekemään muistutuksensa ja, jos suullinen kuulustelu sitten tapahtuu viranomaisen edessä taikka tuomioistuimessa, esittämään tällöin kysymyksensä ja muistutuksensa. Sitävastoin ei vastaajan läsnäolo suinkaan ole virhe: päinvastoin on katsottava suotavaksikin, että hänellä jo kuulustelussa on tilaisuus esittää kysymyksensä, jotta asia jo tällä asteella tulisi mahdollisimman täydellisesti selvitettyksi.

³³ Lehto, s. 11; vrt. kuitenkin *Tulenheimo*, s. 208.

³⁴ Vrt. KHO 1926 T. 1152, jossa mainitussa tapauksessa ainoastaan yksi KHO:n jäsen tahtoi lukea sen, ettei vastaaja, syytetty, ollut saanut olla läsnä kurinpitoasiassa toimitetussa todistajain kuulustelussa, sellaiseksi virheeksi, että asia olisi ollut palautettava asianomaisen viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi.

Siihen nähden, että varsinainen kurinpitomenettely myöhemmin on ensisijassa kirjallinen, on selvää, että tämän tutkimuksen tulos on pöytäkirjattava. Kun viranomaisen päätös asiassa on myöskin normaalitapauksessa perustettava tähän pöytäkirjaan, kuuluu pöytäkirjan muotoon se, että se sellaisenaan ulkonaisesti todistaa kuulustelun tapahtuneen sen osoittamalla tavalla. Yleisen OK 11 luvun 7 §:stä johdettavan säännön mukaan on tutkijan laatimaan pöytäkirjaan joko merkittävä, että kuulustelu on tapahtunut uskottavan ja esteettömän todistajan läsnäollessa, taikka sitten on asianomaisen kuulusteltavan henkilön omakätisellä allekirjoituksellaan vahvistettava kertomuksensa oikein pöytäkirjaan merkityksi.³⁵ — Paitsi kuulustelussa annettuja kertomuksia on syyttäjän kerättävä muu tarpeellinen todistusaineisto, kirjalliset todistukset jne., jotka voivat asiaa valaista.

Saatuaan kaiken tarpeellisen aineiston kootuksi on syyttäjän jätettävä se ratkaisevalle viranomaiselle ja samalla esitettävä vaatimuksensa vastaajan viraltapanosta. Tätä ennen, jos hän katsoo, että syytä viraltapanovaatimuksen tekemiseen ei ole, voi hän tehdä esityksen päätöksen peruuttamisesta. Syytevaatimuksen on oltava kirjallinen, koska koko kurinpitomenettely on laissa järjestetty kirjalliseksi ja ennenkaikkea koska vastaajan pitää saada vastata vaatimukseen.

Kirjelmässään on syyttäjän yksilöitävä ne virkavelvollisuuden västaiset teot tai laiminlyönnit, mitkä on vastaajan syyksi luettava, seuraten rikosprosessissa noudatettavaa vastaavaa yleistä sääntöä. Koska nämä teot osoittavat vastaajan menettäneen virkamieheltä vaadittavan luottamuksen tai kunnioituksen, on syyttäjän siis vaadittava hänen viraltapanemistaan. — Edellä on todettu, että syyttäjä on vaatimusta tehdessään osaksi sidottu ratkaisevan viranomaisen vireillepanopäätökseen. Toiselta puolen on myöskin selvää, että syytevaatimus muodostaa sikäli käsittelyn pohjan, ettei ratkaiseva viranomainen saa perustaa lopullista päätöstään muihin tekoihin kuin niihin, jotka jo syytteessä on mainittu. Eri asia luonnollisesti on, että syyttäjä voi käsittelyn aikana muuttaa syytevaatimustaan, kunhan sen laajennuksiin nähden vain aina varataan vastaajalle tilaisuus selityksen antamiseen.

³⁵ Sama OK 11 luvun 7 §:stä ilmenevä periaate on muun nimenomaisen säännöksen puutteessa yleensä valmistavassa kuulustelussa voimassa; osittain toisin kuitenkin *Tulenheimo*, s. 214, jonka mukaan todistajia ei voitaisi vaatia, ja *Lehto* s. 13, joka katsoo kaksi todistajaa välttämättömäksi.

7. *Vastaajan selitys ja asema kurinpitomenettelyssä.* Kaikessa hallinnollisessa kurinpitomenettelyssä noudatettavan periaatteen »*audiat tur et altera pars*» mukaan³⁶ on syytevaatimuksen samoin kuin sen perusteeksi esitetyn todistusaineiston johdosta virkamiehelle, jonka viraltapanosta on kysymys, VirkamiesL 9 §:n mukaan »varattava tilaisuus kirjallisen selityksen antamiseen». Muodollinen menettely voi tässä olla erilainen: ratkaiseva viranomainen voi käyttää omia käskynalaisia viranomaisiaan ja annattaa näillä asiakirjat tiedoksi vastaajalle, taikka se voi turvautua yleisten paikallisviranomaisten virka-apuun, so. pyytää maaherraa alaisillaan viranomaisilla toimittamaan tuon tiedoksiannon. Niinikään voidaan tällöin asiakirjat joko alkuperäisinä jättää vastaajalle tai ainoastaan varata hänelle tilaisuus määrätyn viranomaisen katsannon alla tutustua niihin taikka sitten toimittaa hänelle jäljennökset asiakirjoista. Joka tapauksessa on vastaajan täytynyt saada tieto kaikista niistä kirjoista, joihin lopullinen päätös asiassa perustuu.

Selityksenvaadintapäätöksessään viranomainen voi asettaa vastaajalle uhkasakon, jonka uhalla selitys on annettava, mikäli tuon viranomaisen toimivaltaan kuuluu uhkasakkojen määrääminen.³⁷ Muut viranomaiset voivat vastaavasti pyytää asianomaista maaherraa ULvpA 11 §:n nojalla määräämään ja tarpeenvaatiessa tuomitsemaan uhkasakon. Uhkasakkoihin turvautuminen ei kuitenkaan ole ehdottoman välttämätöntä siinäkään tapauksessa, ettei vastaaja tahdo vaadittua selitystä antaa. Uhaksi, jolla selitystä vaaditaan, voidaan nimittäin myöskin määrätä se, että asia saatetaan kaikesta huolimatta ratkaista. Tämä rikosprosessuaalisesta menettelyperiaatteesta³⁸ poikkeava sääntö ilmenee seuraavasta.

Jos vastaajan kuuleminen olisi asian ratkaisemisen välttämätön edellytys, olisi tämä, kun uhkasakot eivät auta, mahdollista vain suullisessa kuulustelussa, johon vastaaja tarpeen tullen maaherran virka-avulla olisi tuotava. VirkamiesL 9 §:n 2 mom. nimenomaisen

³⁶ *Ståhlberg*, s. 191; Vrt. KHO 1919 Sel. 145; KHO 1925 T. 796, josta ilmenee, ettei riitä, että alempi viranomainen on kuulustellut asianomaista virkamiestä, vaan että myöskin ratkaisevan viranomaisen on varattava hänelle tilaisuus tulla kuulluksi. Samoin KHO 1930 T. 1532, jossa asianomaista oli kuultu poliisikuulustelussa, mutta ei ratkaisevan viranomaisen luona.

OK kertomus 1931 s. 33, josta käy ilmi, että sotilaallisessa kurinpitomenettelyssä on samaa sääntöä noudatettava.

³⁷ Vrt. *Ståhlberg*, s. 357 ss.

³⁸ Vrt. *Granfelt*, *Sammandrag av föreläsningar i straffprocessrätt*, 1915, s. 126; *Wrede* *Prosessioikeus* s. 215.

säännöksen mukaan ei vastaajan poissaolo tarpeelliseksi katsotusta suullisesta kuulustelusta kuitenkaan estä asian ratkaisua. Näinollen ja ottaen myöskin huomioon 9 §:n 1 momentin sanonnan »varattava tilaisuus selityksen antamiseen» eikä esim. »vaadittava kirjallinen selitys», on katsottava selväksi, että VirkamiesL:n mukaan ei vaadita asian ratkaisemiseksi selitystä vaan voidaan, ilman että välttämättä turvaudutaan suulliseenkaan kuulusteluun, jo päätöksessä, jossa tilaisuus selityksen antamiseen varataan, asettaa uhaksi se, että asia voidaan ratkaista, vaikk'ei vastaaja selitystä antaisikaan. Selvää kuitenkin on, että ainakin tässä tapauksessa, mutta hyvän järjestyksen mukaan yleensäkin, on välttämätöntä, että vastaajalle on annettu määrätty aika tuon selityksen antamiseen.

Asianomaisen virkamiehen itsensä on luonnollisesti selitys annettava, mikäli hän on oikeudellisesti toimikelpoinen. Mielenvikaisuuden takia holhouksen alle asetetun virkamiehen puhevaltaa on kuitenkin hänen laillisen edustajansa, holhoojansa käytettävä, missä tapauksessa myöskin selityksen vaadintapäätös on tälle tiedoksiannettava. Lisäksi tekee 9 § mahdolliseksi uskotun miehen asettamisen virkamiehelle, joka ilman lupaa oleskelee ulkomailla taikka jonka olinpaikka on tuntematon.³⁹ Tällaisissa tapauksissa on siis asianomaisen ratkaisevan viranomaisen viran puolesta ryhdyttävä toimiin, jotta asianomainen alioikeus holhouslain 67 §:n mukaisesti määrää uskotun miehen.

Asianhaaroista yksityistapauksessa riippuu, onko syyttäjän tai vastaajan annettava useampia kirjoituksia.

Edellä on todettu, että kurinpitomenettely voi *keskeytyä* rikossyytteen nostamisen johdosta ja että se on sitten erikoisella uudella päätöksellä jälleen vireillepantava.

8. Todistelumenettely.

Viraltapanovaatimuksen ratkaisemiseksi on asianomaisen, tuomioistuimen ominaisuudessa toimivan viranomaisen saatava objektiivinen selvyys siitä, onko vastaajana oleva virkamies tehnyt ne teot, mitkä syyttäjä on hänen syykseen luenut. Tämä harkintansa on viranomaisen nojattava ensi sijassa alustavassa tutkinnassa kertyneeseen syyttäjän hankkimaan ja esittämään selvitykseen. Todistelumenet-

³⁹ Vrt. OK kertomus 1931 s. 79 ss. mainittu viraltapanopäätös. Tässä suhteessa kurinpitomenettely siis eroaa siitä erikoislaatuudesta rikosprosessimenettelystä, jossa OK 11 luvun 10 §:n 2 mom. mukaan (muut. ²⁹/₆ 1918 ann. L:lla) poissaoleva virkamies voidaan julkisella haasteella kutsua vastaamaan.

telyyn nähden on yleensä noudatettava yleisiä hallintomenettelyssä ja hallinnollisessa lainkäytössä noudatettavia, pääasiassa yleisestä prosessuaalisesta oikeudenkäyntimenettelystä lainattuja taikka johdettuja sääntöjä, joiden kaikkien esittäminen ei kuulu tämän tutkimuksen puitteisiin. Vain pariin VirkamiesL:n erikoisesti mainitsemaan seikkaan on tässä kiinnitettävä huomiota.

VirkamiesL 9 §:n mukaan on, »milloin asian selvittämistä varten vaaditaan todistajankuulustelua, tämä toimitettava siinä yleisessä tuomioistuimessa, missä se soveliaimmin voi tapahtua». — Viittaus siihen, että todistajankuulustelu voisi tapahtua myöskin yliopiston pienessä konsistorissa, on, senjälkeenkuin tältä on otettu kaikki tuomiovalta, jopa niin, ettei se voi käsitellä edes viraltapanoasioita, katsottava täysin aiheettomaksi.⁴⁰ Asianomaisen viranomaisen on siis tarvittaessa pyydettävä määrättyä yleistä tuomioistuinta toimittamaan sanotunlainen todistajankuulustelu tällaisesta virka-avun antamisesta yleensä voimassaolevien sääntöjen mukaisesti.⁴¹

Hallinnollisessa menettelyssä samoin kuin enimmäkseen hallinnollisessa lainkäytössäkin perustuu vieraitten miesten, todistajain, havaintoihin nojautuva todistelu suurelta osalta näiden valalta antamiin kertomuksiin, joilla ei luonnollisestikaan ole samaa varmuutta kuin oikeudenkäynnissä valan nojassa annetuilla kertomuksilla. Sitävastoin on erinäisissä hallinto-oikeudellisissa laeissa ja asetuksissa järjestetty hallinnollisille viranomaisille valta pyytää todistajain kuulustelua yleisessä tuomioistuimessa⁴² ja KHOL 15 §:ssä on vastaava säännös KHO:n oikeudesta määrätä todistajain kuulustelu toimitettavaksi asianomaisessa oikeudessa.

Eräs tällainen erikoissäännös on nyt kysymyksessäoleva VirkamiesL 9 §. Sitä ei siis saa tulkita niin, että kurinpitomenettely

⁴⁰ Vrt. yleensä toimivaltaan nähden edellä s. 54 s. Niin kauan kuin konsistorilla oli varsinaista tuomiovaltaa käytettävänä ja se yleensä tässä tarkoituksessa voi kuulustella todistajia valalla, olisi viittaus konsistoriin yleisten tuomioistuinten rinnalla tässä suhteessa puolustanut paikkaansa. Kun sanottu tuomiovalta kuitenkin VirkamiesL:ia säädettäessä jo oli kokonaan kumottu (vrt. *Granfelt*, JFT 1929 s. 401), täytyy po. säännöstä nykyisessä VirkamiesL:ssa pitää huomaamattomuudesta johtuneena erehdyksenä. Niitä hallinto-oikeudellisia lainkäyttöasioita varten, joissa yliopistoviranomaisilla vielä on tuomiovaltaa, eivät ne, yhtävähän kuin muutkaan sanotunlaisia asioita käsittelevät hallintoviranomaiset, ole oikeutetut ryhtymään ainoastaan varsinaisille tuomioistuimille kuuluvaan todistajanvalan ottamiseen.

⁴¹ *Granfelt*, s. 334 ss.; *Lärobok* s. 70 ss.

⁴² Vrt. esim. *TullihallintoA* 48 §.

olisi tahdottu järjestää siinä määrin yleisen rikosprosessin luontoiseksi, että sivullisten henkilöiden kertomukset voisivat olla todistuksina ainoastaan, milloin ne on annettu valan nojassa, ja että aina tällaisiin todistuksiin turvauduttaessa, so. säännönmukaisesti jokaisessa kurinpitomenettelyssä, olisi kuulustelu tuomioistuimessa toimitettava. Sen on päinvastoin katsottava viittaavan yleiseen hallintoprosessuaaliseen oikeusohjeeseen, jonka mukaan valattakin annetut todistajankertomukset voivat käydä todistuksista: so. asianomaisen viranomaisen harkintaan on jätetty, katsooko se valallisen kuulustelun tarpeelliseksi. Onhan ilmeistä, että milloin todistajina on kuulusteltu toisia virkamiehiä, jotka ovat olleet velvolliset antamaan totuudenmukaisen kertomuksen virkatehtäviä toimittaessaan tekemistään havainnoista virkaedesvastuun uhalla, tuollaisilla kertomuksilla on jo sangen suuri arvo ja valan tekemistä voivat tällöin vaatia vain jotkut vallan poikkeukselliset asianhaarat, esim. eri virkamiesten kertomusten välinen ristiriitaisuus. Sitävastoin taas sivullisten yksityishenkilöiden kertomukset voivat paljon helpommin vaatia valallisen vahvistuksen.

Todistajankuulustelumenettelyyn nähden on niinkään noudatettava hallinto- ja rikosprosessin vastaavia säännöksiä.⁴³ Erikoisuutena tässä suhteessa on mainittava, että VirkamiesL 12 §:n mukaan on 21/3 1892 ann. A:n säännöksiä todistajanpalkkioiden maksamisesta yleisistä varoista ja erikoisesti vastaajan velvoittamisesta korvaamaan tuollaiset varat noudatettava myöskin näitä asioita käsiteltäessä. Täten on siis hallinnollinen viranomainen saanut vallan tuomita vastaajan velvolliseksi korvaamaan valtion varoista etukäteen maksetut todistajanpalkkiot, mitä velvollisuutta ei vastaajalle muissa asioissa, nimenomaisen säännöksen puutteessa, voitane säilyttää.

Toinen todistusmenettelyä koskeva VirkamiesL:n säännös on sen 24 §:n 2 momentissa, jonka mukaan VYO:n on, vapaasti harkittuaan kaikki esilletulleet asianhaarat, vakaumuksensa mukaan päätettävä, mitä asiassa on todeksi katsottava. Huolimatta siitä, että tämä — perustuslakivaliokunnan lisäämä — säännös sanontansa mukaan, samoin kuin sen 1 momenttikin koskee vain VYO:ta, on ilmeistä, että alemmassakin asteessa on, yhtähyvin kuin KKO:n tai KHO:n toimiessa ratkaisijana, oleva voimassa sama, vapaan todistusten harkinnan periaate.

⁴³ Granfelt, s. 334 ss.; Lärobok s. 70.

9. Viranomaisen päätös.

Asian käsittelyn päätyttyä on ratkaisevan viranomaisen annettava päätöksensä esitetystä vaatimuksesta. Kun tämä päätös on lainkäyttöpäätös, on siihen nähden sovellettava, mitä laillinen oikeudenkäyntijärjestys oikeuden tuomiolta vaatii. Päätöstä laadittaessa on, jos viraston jäsenten kesken syntyy erimielisyyttä, noudatettava kollegiaalisia äänestysperiaatteita. Koska on kysymys rangaistuksenluontoisen seuraamuksen tuomitsemisesta, on OK 23:3:n rikosasioita varten säätämän järjestyksen mukaan äänten mennessä tasan vapauttava mielipide⁴⁴ eikä puheenjohtajan kannattama mielipide oleva ratkaisevana,⁴⁵ — Päätös on oleva kirjallinen ja siihen on OK 24:3:n mukaan selvästi pantava ne pääsyyt ja se lainpaikka, joihin päätös nojautuu.

Tälle tutkimukselle tärkein on luonnollisesti päätös, jolla vaatimus hyväksytään, jolla siis virkamies pannaan viralta. Tällaisen päätöksen perusteluista on käyvä ilmi, mitkä syyttäjän väittämät teot on luettu vastaajan syyksi ja mitkä ehkä ovat jääneet toteennäyttämättä.⁴⁶ Ei siis riitä, että ilmoitetaan vain se viraltapanon välitön aiheuttaja, että virkamies on menettänyt luottamuksen ja kunnioituksen, vaan täydelliseen perusteluun kuuluu 1) toteamus rikkomuksista, 2) toteamus, että virkamies niiden johdosta on menettänyt luottamuksen ja kunnioituksen, 3) lainpaikka (VirkamiesL:n 6 §) ja 4) lopputulos: virkamiehen julistaminen viraltapannuksi.

Mitä erikoisesti tulee lopullisen ratkaisun sanontaan. on välttä-

⁴⁴ *Grotenfelt*, s. 35. — Näin VYO 1931 N:o 5: VYO:n puheenjohtaja ja yksi jäsen vahvisti alemman asteen viraltapanopäätöksen, mutta kaksi muuta jäsentä katsoi, ettei ollut syytä viraltapanoon, jolloin jälkimmäinen mielipide tuli VYO:n päätökseksi. On ilmeistä, että samaa periaatetta on noudatettava alemmissakin asteissa kurinpitoasioita käsitellessä.

KHO on soveltanut tätä periaatetta myöskin lievempään kurinpitomenettelyyn, KHO 1932 T:o 1109: tullihallituksessa oli äänten mennessä tasan tuleva ratkaisevaksi lievempi mielipide eikä puheenjohtajan kannattama ankarampi mielipide. On kyllä huomattava, että TullihallintoA 50 § viittaa yleiseen oikeudenkäyntijärjestykseen tullihallituksessa käytävissä oikeudenkäyntiasioissa (39 §:n 1 mom:n taasen säätäessä yleisistunnon puheenjohtajalle votum decisivum'in äänten mennessä tasan), mutta ilmeistä on, etteivät kurinpitoasiat ole lainkäyttöasioita ainoastaan tullihallituksessa, vaan yleensä kaikissa virastoissa, joten sanottu 50 § ei sisällä mitään poikkeusta, vaan lausuu vain yleisen säännön.

⁴⁵ Näin kuitenkin *Ståhlberg*, s. 191.

⁴⁶ Vrt. KHO 1921 T. 1101: kurinpitoasia palautettiin kouluhallitukselle, kun kouluhallitus ei ollut, kuten sen olisi pitänyt, määrätessään L:lle rangaistuksen lausunut, mihin tekoon L oli tehnyt itsensä syypääksi.

mätöntä, että aina nimenomaan lausutaan virkamiehen tulleen viralta pannuksi, siinäkin tapauksessa, että asianomainen on toimen haltija. Kun VirkamiesL nimenomaan käyttää sanontaa »viraltapano» ja kun EläkeL 10 § taasen liittää eläkeoikeuden menetyksen vain viraltapanoon, ei silloin, kun todella on kysymys kurinpidollisesta viraltapanosta, saa käyttää, kuten varsinkin alkuaan ja joskus myöhemminkin on tapahtunut, sanontoja »erottaa toimesta»,⁴⁷ »julistaa toimensa menettäneeksi»⁴⁸ taikka »virkansa menettäneeksi».⁴⁹ Vain siinä tapauksessa, että tästä sanonnasta ja — sen puutteessa — ehkä käytetyistä lainpaikoista käy selville, että viranomaisen tarkoituksena on ollut kurinpidollinen viraltapano, voidaan päätöstä sellaisena pitää.⁵⁰

Tarkastettaessa taasen niitä tapauksia, joissa kurinpitomenettely ei pääty viraltapanoon, on ensiksikin yleisten prosessuaalisten periaatteiden mukaisesti mahdollinen se tapaus, että muodollisten, prosessuaalisten edellytysten puutteessa viraltapanovaatimusta ei asialli-

⁴⁷ Vrt. VYO 1927 N:o 3; 1928 N:o 1, 3, 9; 1929 N:o 5; 1930 N:o 12, 15, 31.

⁴⁸ Vrt. VYO 1930 N:o 7, 11, 16, 30.

⁴⁹ Vrt. VYO 1929 N:o 10.

⁵⁰ Osoituksena siitä, mihin joudutaan, jos tässä suhteessa poiketaan lain sanonnasta, mainittakoon seuraava monivaiheinen tapaus:

1) MH ²¹/₅ 1928 *erotti* L:n hänen poliisikonstaapelintoimestaan siihen sopimattomana.

2) OK ²⁸/₆ 1928 *esitti* KHO:lle, että koska MH ei tällöin ollut noudattanut VirkamiesL:ssa tällaista tapausta varten säädettyä menettelyä, MH:n kerrottu päätös poistettaisiin ja asia palautettaisiin uutta lainmukaista käsittelyä varten.

3) KHO ²/₁₀ 1928 (1928 T. 1832) L:n valituksen johdosta lausui, että koska valitus MH:n kerrotusta, L:n *viraltapanoa* koskevasta toimenpiteestä VirkamiesL 19 ja 28 §:n mukaan ei kuulunut KHO:n ratkaistaviin asioihin, KHO ei ottanut valitusta tutkittavakseen. — OK:n esityksestä KHO samana päivänä lausui, ettei OK:n esitys sillä kertaa voinut antaa aihetta MH:n päätöksen purkamiseen, koska sanottua päätöstä, josta MH ei ollut antanut valitusosoitusta ja johon L. niinollen oli oikeutettu pyynnöstään MH:lta saamaan lainmukaisen valitusosoituksen ja sen jälkeen asianomaisessa oikeudessa hakemaan muutosta, ei voitu pitää lainvoiman saaneena.

4) VYO, jonne L. sitten valitti, lausui päätöksessään (1929 N:o 1), että kosk'ei L:ää ollut *pantu viralta* sitä kurinpitomenettelyä noudattaen, joka oli säädetty VirkamiesL:ssa, VYO kumosi ja poisti MH:n päätöksen ja palautti asian MH:lle ilmoituksesta uudelleen käsiteltäväksi otettavaksi.

5) MH ⁹/₃ 1929 *vapautti* L:n toimestaan ja määräsi, että vapauttaminen oli luettava ²¹/₆ 1928 alkaen.

6) OK, jolle L. kanteli, katsoi (OK *kertomus* 1929 s. 86) MH:n menetelleen virheellisesti erottaessaan L:n ilman laillista menettelyä ja määrätessään sittemmin hänen vapauttamispäivänsä aikaisemmaksi, minkä vuoksi OK määräsi MH:n ja asian esittelijän asetettaviksi syytteen.

sesti tutkita. Tämä tulos voi johtua erilaisista seikoista: viranomaisen ei katso itsellään olevan toimivaltaa asian tutkimiseen, taikka se katsoo, että syyttäjällä ei ole syyteoikeutta tai että vastaajana oleva virkamies ei kuulu niihin ryhmiin, jotka voivat tulla viraltapannuiksi. Kaikki nämä seikathan aiheuttavat sen, että asiallisesti ei voida tutkia varsinaista viraltapanovaatimusta. Yleisten hallintoprosessuaalisten perusteiden mukaan voi syyttäjä sitten laillisessa järjestyksessä hakea muutosta tällaiseen päätökseen VYO:lta.

Mutta paitsi sitä, että vaatimus jää tutkimatta, voidaan se asiallisen tutkinnan jälkeen hylätä. Tämä asiallisesti kielteinen tulos voi johtua kahdesta erilaisesta perusteesta. Kun kurinpidollinen viraltapanovaatimus aina on perustettava määrättyihin tekoihin tai laiminlyönteihin, on ratkaisevan viranomaisen ensimmäisenä tehtävänä tutkia näiden todenperäisyys, siis se, onko virkamies tehnyt sitä, mitä on väitetty. Jos tulos tässä suhteessa on kielteinen, ei luottamuksen ja kunnioituksen menetys, koska se ei ole voinut johtua näistä seikoista, voi laillisesti aiheuttaa viraltapanoa, ja vaatimus on siis tällä, todistusten puuttumisen perusteella hylättävä. Mutta päätös voi johtua samaan lopputulokseen siinäkin tapauksessa, että käy täysin

7) HO ^{16/7} 1930 katsoikin maaherran menettelleen syytteessä mainituin tavoin virheellisesti ja tuomitsi MH:n ja esittelijän rangaistukseen virkavirheestä sekä korvaamaan L:n menettämät palkkaedut ^{21/5} 1928 ja ^{9/3} 1929 väliseltä ajalta.

8) KKO (1930 T. 527) katsoi tosin, että MH, jonka tarkoituksena oli ollut vapauttaa L ^{21/5} 1928 poliisikonstaapelin toimesta hänen osoittamansa sopimattoman käyttäytymisen vuoksi, oli sanottuna päivänä L:lle antamassaan, erokirjaksi nimittämässään päätöksessä lausunut *erottaneensa* L:n toimestaan siihen sopimattomana; mutta koska MH:lla VirkamiesL 2 §:n 3 mom. ja 21 §:n mukaan oli ollut oikeus ilmoitetusta syystä harkintansa mukaan vapauttaa L, ja hänen syykseen voitiin katsoa jäävän vain sen, että sanotussa vapauttamispäätöksessä tarkoitetussa erokirjassa oli käytetty harhaanjohtavaa sanontaa, KKO, muuttaen HO:n päätöstä, tuomitsi vastaajat vain tästä virkavirheestä rangaistukseen, mutta vapautti heidät sanotusta korvausvelvollisuudesta.

Sekä KHO, OK, VYO että HO katsoivat siis MH:n päätöksen, jolla virkamies oli erotettu, viraltapanopäätökseksi. Kuitenkaan se ei ollut viraltapanopäätös, koska siinä ei ollut käytetty sanaa «viraltapano», siinä ei mainittu mitään erikoista tekoa, josta rangaistus olisi tuomittu eikä koko menettelyn tarkoituksena ilmeisestikään ollut noudattaa VirkamiesL:n säätämää kurinpitomenettelyä. Tässä suhteessa KKO siis asettui toiselle kannalle arvostellessaan toimenpiteen hallintotoimeksi, jolla virkasuhde oli lakkautettu, ja jollainen lain mukaan voi olla vain vapauttaminen. Jos alunperin olisi käytetty oikeata sanontaa, ei ilmeisestikään olisi tarvittu sanottua monimutkaista menettelyä oikeaan lopputulokseen pääsemiseksi.

Samanlaisena päätöksenä, jossa on käytetty väärää erottamis-sanontaa pro vapauttaminen ja jossa VYO on pitänyt toimenpidettä viraltapanopäätöksenä (VYO 1930 N:o 23), mainittakoon OK kertomuksessa 1931 s. 51 mainittu. Vrt. myös KKO 1930 T. 276.

selville virkamiehen tehneen sen, mistä häntä oli syytetty: jos nimitäin toiminta ei kuitenkaan ole sen laatuista, että hänen sen johdosta voitaisiin katsoa menettäneen virkamieheltä vaadittavan luottamuksen ja kunnioituksen, on vaatimus siis tällä perusteella hylättävä, koskapa tässä kurinpitomenettelyssä ei voida mihinkään muunlaisiin lievempiin kurinpidollisiin rankaisutoimiin ryhtyä.

Jos väitetyt teot asiallisesti katsotaan toteennäytetyiksi, mutta vaatimus hylätään sen vuoksi, ettei virkamies niiden vuoksi kuitenkaan ole menettänyt luottamustaan niin, että hänet olisi viraltapanettava, on tämä tulos, täydellisen perustelun kannalta, välttämätöntä päätöksessä lausua. Seuraavassa tulee tarkemmin puhe tällaisen päätöksen oikeusvaikutuksista.

10. *Valitus.*

VirkamiesL 19 §:n mukaan on kurinpidollista viraltapanoa koskevassa asiassa, olkoonpa päätös viraltapaneva tai sitä tarkoittavan vaatimuksen hylkäävä taikka sen käsiteltäväksi ottamatta jättäväkin, päätöksestä valitusoikeus VYO:teen. Kuten edellä on todettu, muodostavat poikkeuksen vain KKO:n ja KHO:n sekä näiden presidenttien päätökset.⁵¹ Kun VYO on olemassa vain viraltapanoa samoin kuin viran haltijain vapauttamista koskevain asiain käsitelyä varten, lienee tässä paikallaan lyhyt viittaus sen VirkamiesL 20 §:ssä säädettyyn kokoonpanoon ja toimintaan.

Virkaylioikeus on hallinnollinen tuomioistuin ja tuomioistuin muodollisessakin mielessä: sen jäsenet ovat tuomareita, tuomarinviran haltijoita.⁵² Jäsenet, joita on viisi puheenjohtajaksi määrätty mukaanluettuna ja näistä ainakin kolme lainoppineita, määrää tasavallan presidentti viideksi vuodeksi kerrallaan. Virat eivät ole peruspalkkaisia päävirkoja vaan palkkio- so. sivuvirkoja, mutta koska ne ovat tuomarinvirkoja, on niihin annettava nimittämiskirjaksi valtakirja.⁵³ VYO on tuomionvoipa kolmijäsenisenä, joista kuitenkin kahden tulee olla lainoppineita. Puheenjohtajaksi määrätyn ollessa estetty astuu hänen sijallensa vanhin lainoppinut jäsen. VYO:n on toiminnassaan muuten, kuten edellä on jo mainittu, 24 §:n mukaan noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä. VirkamiesA 7 §:n mukaan on VYO:ssa oleva sihteeri ja kirjaaaja, edellinen toimii oikeuden esittelijänä, laatii taltiot ja toimituskirjat sekä pitää pöytäkirjaa.

⁵¹ Vrt. edellä s. 64.

⁵² Vrt. *Tarjanne*, Lm 1931 s. 345.

⁵³ Vrt. *Tarjanne*, Lm 1931 s. 345 aliv. 53.

VYO:n syyttäjistä, jonka virka on täysin tarpeeton, on jo edellä ollut puhe.⁵⁴ Virkamies A 8—11 § sisältävät sitten tarkempia säännöksiä VYO:n toimintatavasta ja 12 § säättää, että VYO:n jäseniä sekä syyttäjää ja sihteerää syytetään virkavirheestä Turun HO:ssa.⁵⁵

Valitusoikeus VYO:teen on kurinpitoasiassa annetusta päätöksestä yleisen oikeudenkäyntijärjestyksen mukaan periaatteessa sekä syyttäjällä että vastaajalla. Syyttäjän valitusoikeus on tällöin itsenäinen, so. riippumaton asianomaisen viranomaisen määräyksestä. Sitävastoin hän tässä suhteessa on OK:n yleisen valvonnan alainen. Kellään muulla taasen ei valitusoikeutta yleensä ole.

Kun viraltapanoasiassa annettu päätös voi säännönmukaisesti olla vain joko viraltapanon sisältävä taikka sitä tarkoittavan vaatimuksen hylkäävä (tai käsittelemättä jättävä), niin yksityistapauksessa voi olla valitusoikeus yleensä ainoastaan toisella asianosaisella: vain virkamies voi valittaa viraltapanopäätöksestä ja vain syyttäjä päätöksestä, jolla vaatimus on hylätty tai jätetty käsiteltäväksi ottamatta. Tämä johtuu toisaalta siitä, että sanotunlaisessa viraltapanomenettelyssä ei voi olla muita kysymyksiä oikeudenkäynnin esineenä kuin yksi yhtenäinen vaade, ja toisaalta taas siitä, että Suomen laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen,⁵⁶ myöskin hallinnollisen oikeudenkäyntijärjestyksen,⁵⁷ mukaan muutoksenhaku, joka tarkoittaa ainoastaan perusteiden mutta ei lopputuloksen muuttamista, ei ole luullinen.

Mitä ensiksi tulee sellaiseen päätökseen, jossa asianomainen viranomainen on katsonut, että virkamies on tehnyt määrättyt teot, mutta ettei näistä vielä johdu luottamuksen menetys eikä siis voi seurata viraltapano, voitaisiin ajatella, että vastaajan täytyisi saada valittaa päätöksestä saadakseen poistetuksi tuon lausunnon hänen tekemistään virheistä. Tuollainen päätöksen perusteluissa lausuttu toteamus ei kuitenkaan saavuta oikeusvoimaa, ei sellaisenaan voi olla sitova,

⁵⁴ Vrt. edellä s. 144.

⁵⁵ Kun HO voi toimia ensi asteena nimittämiensä virkamiesten viraltapanoa koskeissa asioissa, ja valitus siitä on menevä VYO:een, on siis mahdollinen se erikoisuus, että jos VYO ratkaistessaan valituksen Turun HO:n sanotunlaisesta päätöksestä menettelisi virheellisesti, niin sen jäsenet olisi asetettava syytteeseen juuri tuossa Turun HO:ssa(!)

⁵⁶ KKO 1919 PT. 521; 1920 PT. 175, 401; 1926 T. 102; 1927 T. 133; 1930 T. 623; 1931 Sel. 8; 1933 T. 43. Toisin kuitenkin 1923 PT 1626. — Armahduskirjan tai armahduslain nojalla vapautettu on sitävastoin saanut valittaa: KKO 1919 PT. 862; 1934 T. 84. Niinikään on vastaaja saanut valittaa päätöksestä, jolla juttu on jätetty vastaiseksi: KKO 1932 T. 451.

⁵⁷ Vrt. KHO 1919 T. 2251; 1923 T. 717; 1924 T. 1992; 1926 T. 2266; 1927 Sel. 3. — Toisin kuitenkin KHO 1929 T. 408, jossa tällainen valitus tutkittiin.

jos asia myöhemmin tulee ratkaistavaksi, ja tämän takia onkin olemassa edellä todettu kielto hakea muutosta ainoastaan perusteluihin. Esimerkkeinä tästä niin yleisessä kuin hallintoprosessissakin vakiintuneesta säännöstä mainittakoon ne KKO:n ratkaisut, joissa KKO on kieltäytynyt tutkimasta vastaajana olleen virkamiehen valitusta HO:n päätöksestä, jossa virkamiehen on todettu menetelleen määrätyn tavoin virheellisesti, mutta syyte hylätty, kun tekoa ei kuitenkaan ollut virkavirheeksi luettava.⁵⁸ Yhtävähän kuin virkamiehellä on oikeudellista intressiä valituksen tekemiseen sanotunlaisesta HO:n päätöksestä, yhtävähän on hänellä sitä viranomaisen päätöksestä, jolla kurinpidollisessa asiassa on määrätty teko luettu hänen viakseen, viraltapanoa kuitenkin tuomitsematta. VYO on kuitenkin yhdessä tapauksessa tutkinut vastaajan tällaisen valituksen.⁵⁹

Siinä tapauksessa taas, että viraltapanovaatimus on hyväksytty, voitaisiin ajatella syyttäjällekin valitusoikeus sillä perusteella, että alempi viranomainen oli lukenut vastaajan syyksi vain jotkut niistä teoista, joista häntä oli syytetty, mutta katsonut muitten tekojen jääneen toteennäyttämättä. Mutta koska hän tässäkin tapauksessa ei hakisi muutosta lopputulokseen, ei hänen valitustaan voitaisi tutkia. On nimittäin huomattava, että viraltapano ei koskaan ole vain rangaistus määrätystä teosta, vaan se on ensisijassa luottamuksen menettämisestä johtunut rangaistuksenluontoinen virastapoistamistoimenpide kaikkien niiden tekojen johdosta, joista tuon luottamuksen menetys aiheutuu.⁶⁰ Mikään legaliteettiperiaate ei vaadi kaikkien

⁵⁸ Vrt. esim. KKO 1927 T. 133; 1926 T. 102; 1930 T. 623; 1933 T. 43.

⁵⁹ VYO 1931 N:o 1: Kouluhallitus luki AS:n syyksi määrättyjä tekoja, mutta kun ei kuitenkaan voitu katsoa, että AS olisi näillä teoillaan osoittanut, ettei hän nauttinut sitä luottamusta ja kunnioitusta, jota hänen asemansa julkisen viran haltijana edellytti, niin kouluhallitus hylkäsi viraltapanovaatimuksen. AS:n ja syyttäjän valitettua VYO tutki asian ja katsoi, ettei AS:n valitus sanotusta päätöksestä, sikäli kuin siinä AS:n viaksi oli luettu päätöksessä kerrottu menettely ja käyttäytyminen, antanut aihetta päätöksen muuttamiseen muuten kuin että lausunto, että AS oli tehnyt itsensä syyppäksi yhteen mainittuun rikkomukseen, VYO:n mainitsemista syistä kumottiin ja poistettiin. Syyttäjän valitus ei myöskään aiheuttanut muutosta kouluhallituksen päätökseen.

⁶⁰ Verrattakoon tätä tapausa esim. sellaiseen, että syyttäjä on alioikeudessa ja HO:ssa syyttänyt vastaajaa taposta, josta HO on tuominnut hänet elinkaudeksi kuritushuoneeseen, ja varkaudesta, jonka syytteen HO on hylännyt. Tällaisessa tapauksessa syyttäjällä luonnollisesti on valitusoikeus päätöksestä, mikäli syyte varkaudesta on hylätty, koska KKO ei vastaajan valittaessa enää voi tutkia ja hänelle epäedulliseen suuntaan muuttaa päätöstä tältä osalta. Jos KKO pysyttää rangaistuksen taposta, ei varkausrikos tosin enää voi lisätä rangaistusta. Mutta jos taas KKO kumoaa rangaistuksen taposta, niin syyttäjän valituksen vaikutus ilmenee: KKO voi hyväksyen sen tuomita vastaajan var-

virheiden tutkimista ja lukemista virkamiehen syyksi, jos sama lopputulos, luottamuksen ja kunnioituksen menetys, jo vähemmälläkin voidaan todeta.

Näistä valitusoikeutta koskevista säännöistä johtuu myöskin eräitä sääntöjä, jotka koskevat sitä, missä laajuudessa asia tulee valituksen johdosta VYO:n tutkittavaksi. Tässä suhteessa on luonnollisesti lähdettävä yleisistä säännöksistä, ettei muutoksenhaku tuomioistuimissa saa ylittää muutosta hakevan asianosaisen vaatimuksia ja ettei se toiselta puolen saa muuttaa päätöstä valittajalle epäedullisemmaksi: reformatio in pejus on kielletty. Edellisen säännön sovellutus ei voine tuottaa vaikeuksia. Jälkimmäiseen nähden on tarkastettava kysymystä VYO:n toimivallasta edellämainituissa erikoistapauksissa. Lähtien siitä, että alemman asteen perustelut eivät sellaisinaan tule oikeusvoimaisiksi, on po. sääntöä sovellettaessa tarkastettava vain varsinaista lopputulosta: siinä suhteessa ei muutosta saa tehdä huonompaan suuntaan, mutta sitävästoin on tuomioistuimella, VYO:lla, oleva vapaa tutkintavalta kaikkiin asiaan vaikuttaviin perusteisiin nähden. Kun määrätty teot on katsottu toteennäytetyiksi mutta viraltapanovaatimus kuitenkin hylätty, ja syyttäjä hakee muutosta päätökseen, ei edelläsanottu lausunto, josta vastaaja ei saanut hakea muutosta, ole lopullisesti ratkaiseva, vaan voi VYO hylätä valituksen silläkin perusteella, ettei noitakaan tekoja oltu toteennäytetty. Päinvastaisessa tapauksessa taas vastaajan hakiessa muutosta päätökseen, jolla hänet oli pantu viralta eräiden, mutta ei kaikkien, syyttäjän väittämien tekojen johdosta, ei VYO ole sidottu alemman asteen lausumaan siitä, että muut teot olivat jääneet toteennäyttämättä, vaan voi se hylätessään valituksen perustaa päätöksensä myöskin siihen toteamaansa seikkaan, että nuo muutkin teot oli toteennäytetty. Kummassakaan tapauksessa ei ole kysymyksessä reformatio in pejus, koska vain lopullisen tuloksen huonontuminen sisältää tämän, ei sitävästoin perustelujen muuttuminen. Molemmissa tapauksissa on luonnollisesti vastapuolella valitukseen vastatessaan vedota myöskin noihin uusiin perusteisiin, mutta tällaista vetoamistakaan ei voida katsoa VYO:n sanotunlaisen harkintavallan välttämättömäksi edellytykseksi.

kaudesta. Edelläsanottu, viraltapanomenettelystä poikkeava lopputulos johtuu luonnollisestikin siitä, että kustakin rikoksesta esitetty rangaistusvaatimus sellaisenaan on yksi itsenäinen oikeudenkäynnin esine, joka on tutkittava muista riippumatta, kun taas kurinpitomenettelyssä on vain yksi yhteinen viraltapanovaatimus, jonka perusteena saattavat olla eri teot.

Valitusmenettely on yleinen, hallinnollisessa lainkäyttömenettelyssä noudatettava valitusmenettely. Valitusaika on 30 päivää tiedoksisaannista (VirkamiesL 19 §) tiedoksisaantipäivää lukematta ja päättyy 30:ntena päivänä kello 12.⁶¹ Asianomaisen viranomaisen on siis viran puolesta pidettävä huoli, että päätös tulee sekä syyttäjälle että vastaajalle tiedoksiannetuksi ja päätökselle merkityksi myöskin tämä tiedoksiantihetki. Siihen nähden, että VYO on tuomioistuin varsinaisessa merkityksessä, eivät 31/1 1930 oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse annetun lain säännökset koske VYO:n valitusmenettelyä, vaan on siis valitus jätettävä joko itse taikka laillisesti valtuutetun asiamiehen kautta.⁶² Sitävastoin tuon lain säännökset koskevat kyllä yleisten periaatteiden mukaan kurinpitomenettelyä alemmissa asteissa, asian ollessa hallinto-viranomaisen käsiteltävänä. — Muodollista valitusmenettelyä yhtä-vähän kuin oikeudenkäyntiä VYO:ssakaan koskevia säännöksiä, koskapa ne ovat samat kuin hallintoprosessissa yleensä, ei tämän tutkimuksen puitteissa voida tarkemmin käsitellä. Todettakoon vain, että hallinnollinen valitusmenettely perustuu meillä vakiintuneesti OK 27 luvun 8 §:ssä säädettyyn vanhaan valitusmenettelyyn: so. valituksen johdosta VYO säännöllisesti vaatii virkateitse vastapuolen selityksen ja alempana asteena toimineen viranomaisen lausunnon. Niinikään on selvää, että VYO, joka itse ei voi kuulustella todistajia, voi omasta aloitteestaan määrätä todistajain kuulustelun toimitettavaksi yleisessä alioikeudessa.

11. Päätöksen lain- ja oikeusvoima.

Virkasuhteen lopettamisperusteena on siis alemman asteen viraltapanopäätös sinä hetkenä, jona se saa lainvoiman, so. 30:ntena päivänä, kun muutosta ei ole haettu, taikka sitten VYO:n samanlainen päätös sinä hetkenä, jona se asianomaisen esimiehen tietoon saatetuna pannaan täytäntöön. Tähän hetkeen asti on virkasuhde edelleen ollut olemassa. Viraltapanopäätöksen oikeusvaikutuksista, ennen-kaikkea eläkeoikeuden menetyksestä, tulee järempänä puhe.

Kun viraltapanomenettely on selvästi tarkoitettu lainkäyttömenettelyksi, on siinä annetulla päätöksellä kuten tuomiolla yleensä myöskin oikeusvoimavaikutuksensa, so. sitova vaikutuksensa myöhemmässä samaa seikkaa jotenkin koskevassa oikeudenkäyntimenet-

⁶¹ Säädettyjen määräaikain laskemisesta ²⁵/₄ 1930 ann. L 1, 2, 6 §.

⁶² Vrt. VYO 1932 N:o 3: VYO ei tutkinut postitse saapunutta valitusta.

telyssä⁶³ samoin kuin epäilemättä myöskin muussa hallintomenettelyssä. Viraltapanoon päätyvän päätöksen oikeusvoimasta ja virkasuhteen lakkauttavasta vaikutuksesta ei tässä yhteydessä ole tarpeen enemmälti puhua. Kun virkasuhde on lakannut, ei myöhemmin enää saata nousta kysymystä uudelleen syntyneen virkasuhteen lopettamisesta sellaisten rikkomusten johdosta, jotka olivat sattuneet ennen viraltapanoa. Kerran toimitettu viraltapano sisältää niinmuodoin kurinpidollisen rangaistusseuraamuksen kaikista sitä ennen sattuneista virheistä.

Sitävastoin on mainittava myöskin päinvastainen tapaus, päätös jolla viraltapanovaatimus on hylätty. Myöskin tämä päätös saavuttaa oikeusvoiman, viraltapanoa tarkoittava vaade on siinä sitovalla tavalla hylätty, so. samoin perustein ei sitä enää uudelleen voida esittää.

Mitä tällöin tulee ensiksikin siihen tapaukseen, että vaatimus on hylätty, koska niitä tekoja, joihin se perustui, ei ollut toteennäytetty, ei siis syyttäjä saa uudessa viraltapanomenettelyssä enää perustaa vaatimustaan noihin tekoihin.⁶⁴ On kuitenkin mahdollista, että samat teot ovat sittemmin joutuneet rikosoikeudellisen syytteen johdosta yleisen tuomioistuimen tutkittaviksi ja siinä on tuomittu niistä rangaistus. Edellä todettiin, että yleisen tuomioistuimen rikosasiassa antamalla päätöksellä on tässä suhteessa sitova vaikutus kurinpitomenettelyssä. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa ei tämä vaikutus kuitenkaan voine ulottua poistamaan aikaisemman lainvoimaisen kurinpitopäätöksen oikeusvoimaa, vaan on tällaisessa tapauksessa kurinpitopäätös ensin purettava, minkä jälkeen vasta uudistettu menettely saattaa tulla kysymykseen.

Jos hylkäävä päätös taasen perustuu siihen, että ne teot, jotka ovat toteennäytetyt, eivät kuitenkaan vielä aiheuta luottamuksen ja kunnioituksen menetystä, on ilmeistä, että tämä lopputulos saavuttaa oikeusvoiman siten, että *vain* samojen tekojen perusteella ei voida uudelleen viraltapanovaatimusta esittää. Sitävastoin jos sittemmin tulee lisäksi muita rikkomuksia, ei periaatteessa, kuten edellä on todettu, ole estettä ottamasta näiden yhteydessä huomioon aikaisempia, jo sellaisinaan vanhentuneita rikkomuksia. Jos osa teoista oli

⁶³ Vrl. *Tirkkonen*, s. 115.

⁶⁴ Voimatta käydä kysymykseen lähemmin on vain viitattava siihen, että kurinpitasioissa samoin kuin rikosprosessissa (*Tirkkonen*, s. 117) päätöksen oikeusvoima näyttää, kuten *VirkamiesL* 14 §:kin edellyttää, ulottuvan siihen (tosiasia)kysymykseenkin, onko syytetty tehnyt määrätyn teon vaiko ei.

katsottu toteen näyttämättömiksi, on niihin nähden kuitenkin sovellettava edelläsanoittua sääntöä, niitä ei voida uudelleen panna viraltapanovaatimuksen perusteeksi. Ne teot taasen, jotka on katsottu toteennäytetyiksi, voidaan sanotun periaatteen mukaan ottaa huomioon. Mutta päätöksen lopullinen lausunto, että ne ovat toteennäytetyt, ei sitävästoin perusteluna saavuta oikeusvoimaa. Äskenhän juuri todettiin, että alemman asteen sanotunlaisesta päätöksestä vastaajalla ei edes ole valitusoikeutta, joten uudessa menettelyssä on niiden todenmukaisuus uudelleen tutkittava.

VIII. VAPAUTTAMINEN.

A. YLEENSÄ.

Virkamiehen vapauttaminen virastaan on voimassaolevan oikeuden mukaan normaalimuoto virkasuhteen lopettamistoimenpiteelle, joka ei perustu virkamiehen omaan suostumukseen eikä myöskään ole rikosoikeudellinen yhtävähän kuin kurinpidollinenkaan rangaistus. Vapauttaminen on, tosin erilaisin edellytyksin, mahdollinen kaikkiin eri virkamiesryhmiin kuuluviin virkamiehiin nähden.

Vapauttaminen on perusluonteeltaan hallintotoimi, jolla viranomainen lopettaa virkasuhteen, ja eroaa siis eron myöntämisestä vain siinä, että sen perusteena, edellytyksenä, ei ole virkamiehen oma suostumus — sitävastoin ei sen luonteen vastaista suinkaan ole, että asianomainen virkamies todella vastustaa tuota tointa.

Kurinpidollisesta viraltapanosta vapauttaminen taasen eroaa siinä, ettei sillä milloinkaan voi olla varsinaista rangaistuksen, kurinpitorangeistuksen luonnetta, vaan että se aina on hallintotoimenpide, jossa hallinnon etua silmälläpitäen lopetetaan virkasuhde laissa enemmän tai vähemmän tarkoin mainituista syistä. Se ei siis milloinkaan sellaisenaan edellytä virkamiehen velvollisuudenvastaista toimintaa eikä ole tämän johdosta tuomittava paha, rangaistus.¹ Kuten järempänä tulee ilmenemään, voi vapauttaminen johtua myöskin sanotunlaisesta menettelystä, mutta tällöinkään se ei ole rangaistustoimenpide. Edellä todettiin, että kurinpidollinenkin viraltapano, vaikka se on myöskin kurinpitorangeistus, on samalla toimenpide, jonka kautta valtiovalta vapautuu arvottomista virkamiehistä. Viraltapano tässä jälkimmäisessä suhteessa on itse asiassa samanluontoinen kuin vapauttamistoimenpide, vaikka viraltapanoon liitetty rangaistuksen luonne onkin sitten sen jyrkästi erottanut vapauttamisesta.

¹ Ståhlberg, s. 189 s.; Hermanson, s. 242 s.; Grolenfell s. 45; Thulin, NAT 1922 s. 84; Myrberg, s. 10.

Kun VirkamiesL on 2, 4 ja 6 §:ssään selvästi järjestänyt vapauttamisen hallinnolliseksi virkasuhteen lakkaamisperusteeksi ja viraltapanon kurinpidolliseksi rangaistusseuraamukseksi, on katsottava, että PoliisikouluA 14 §:n 2 momentti, jonka mukaan poliisikoulun toimenhaltijoita voidaan virassa tehdyistä virheistä ja laiminlyönneistä rangaista kurinpitoteitse mm. »toimesta vapauttamisella», on VirkamiesL:n vastainen. VirkamiesL:n säätämisen jälkeen ei asetuksella ole voitu järjestää virastapoistamista kurinpidolliseksi rangaistukseksi muussa muodossa kuin VirkamiesL:n mukaisena viraltapanona, eikä myöskään toimenhaltijan vapauttamista määrätä kurinpitorangeistukseksi.²

Edellä todettiin, että VirkamiesL:n on katsottava kumonneen kaikki aikaisemmat säännökset, joiden mukaan virastapoistaminen, erottaminen, saattoi tulla kysymykseen rangaistuksena. Aivan samoin on VirkamiesL 2 ja 4 §:n, jotka on tarkoitettu ilmeisestikin täydellisesti säännöstelemään ne tapaukset, joissa virkasuhde muuten voidaan virkamiehen tahdosta riippumatta lopettaa, katsottava kumonneen kaikki vastaavanlaiset aikaisemmat säännökset, joissa vapauttamistai erottamisoikeus on ollut nykyisestä järjestelystä poikkeavasti järjestetty. Esimerkkeinä tällaisista säännöksistä mainittakoon PoliisitoimiA 29 ja 30 § (jälkimmäinen on muodollisestikin muutettu 14/12 1932 ann. A:lla) ja MHjohtoS 72 §.

Tässä yhteydessä on mainittava KunniatuomioistuinL, jonka 2 §:n mukaan kunniatuomioistuimen tehtävänä on rangaista upseereja teoista, jotka ovat omiaan vähentämään kunnioitusta upseeristoa kohtaan: tuomioistuin voi 3 §:n mukaan tuomita syyllisen saamaan asianomaisen joukko-osaston komentajalta varoituksen taikka velvolliseksi eroamaan virastaan sotaväessä. Jälkimmäisessä tapauksessa on päätös alistettava tasavallan presidentin tutkittavaksi, ja jos tämä ei katso olevan syytä kumota päätöstä, on asianomainen velvollinen kolmen päivän kuluessa jättämään eroanomuksen (37 §). Jollei hän sanotussa ajassa pyydä eroa, »erotetaan hänet käskytoimin», jolloin hän kuitenkin säilyttää mahdollisen oikeutensa eläkkeeseen (3 §). Tämän lain on VirkamiesL jättänyt voimaan — kuitenkin lienee upseeri nyttemmin vapautettava eikä erotettava virastaan (Virka-

² Harhaanjohtavana on niinkään pidettävä LääkintöhallintoA 24 §:ää, siinä kun, vaikka se kuuluu V lukuun: »Virkavirheet ja kurinpito», on kurinpitosäännösten jälkeen momentti: »Viraltapanosta ja toimesta vapauttamisesta on erikseen säädetty», mikä viittaa siihen, että toimesta vapauttaminenkin olisi rangaistustoimi. Sanottu viittaus on siten asiattomampi, kun A:ssa ei ole mitään vastaavaa viittausta virasta vapauttamiseen.

miesL 2 §:n 1 mom). On riidatonta, että kunniatuomioistuimen ratkaisu sisältää erikoislaatuisen kurinpitörangaistuksen, mutta siitä huolimatta ei tässäkään itse vapauttamisella ole rangaistuksen luonnetta. Rangaistus on presidentin vahvistama tuomioistuimen lausunto siitä, että upseeri on velvollinen eroamaan. Hänelle tämän jälkeen pyynnöstä myönnetty ero ei, yhtävähän kuin presidentin sen jälkeen tekemä vapauttamispäätöskään, enää sisällä kurinpitörangaistusta, vaan ovat ne tavallisia hallintotoimia, joilla virkasuhde lopetetaan.

Jo edellä on todettu, että virkamiehet jakaantuvat siinä suhteessa, miten heidät voidaan virastaan vapauttaa, kahteen toisistaan oleellisesti eroavaan ryhmään: niihin, jotka ovat hallintotoimin vapautettavissa ilman erikoista menettelyä ja ilman erikoisia laissa erikseen mainittuja syitä, ja niihin, jotka vain erikoista hallintoprosessuaalista menettelyä noudattaen ja määrätystä syystä, menetetyn työkyvyn takia, voidaan virastaan poistaa. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat kaikki valtakirjalla nimitetyt, niin tuomarit kuin muutkin virkamiehet, edelliseen taasen avoimella kirjeellä nimitetyt luottamusvirkamiehet ja toimikirjalla nimitetyt toimenhaltijat, joiden oikeusasema taas on toisistaan jonkinverran eroava. Sanottujen huomattavien eroavaisuuksien vuoksi on vapauttamisen asiallisia edellytyksiä ja vapauttamismenettelyä tarkastettava erikseen kumpaankin ryhmään nähden.

Lakkautuspalkalle asetetun virkamiehen siirtymisvelvollisuudesta ja siitä kieltäytymisestä johtuu eräs erikoinen, kaikille virkamiehille yhteinen vapauttamismahdollisuus, joka kuitenkin on parhaiten käsiteltävissä lakkautuspalkkainstituutin yhteydessä.³

B. VALTAKIRJALLA NIMITETYN VIRKAMIEHEN HALLINTOPROSESSUAALISESSA JÄRJESTYKSESSÄ TAPAHTUVA VAPAUTTAMINEN.

VirkamiesL 4 §:n mukaan on valtakirjalla nimitetyn viran, niin tuomarin kuin muunkin viran haltijan erottava virastaan, milloin hän ruumiinvian taikka vähentyneiden ruumiin- tai sielunvoimien vuoksi on menettänyt työkykynsä; jollei hän kehoituksesta eroa, on hänet vapautettava erikoista prosessuaalista menettelyä noudattaen.

³ Vrt. järempänä s. 211 s.

Tuomareiden erottamattomuudesta tekee jo HM 91 §:n 3 mom. tämän poikkeuksen. Valtakirjavirkamiesten erikoisasema perustuu siis siihen, että tämä vapauttaminen on säännöllisesti ainoa, aikaisemmin käsiteltyjen lisäksi, jolla viran haltija voidaan vastoin tahtoaan virastaan poistaa.

1. *Asiallinen edellytys* vapauttamiselle on ruumiinviaista taikka ruumiin- tai sielunvoimien vähenemisestä johtuva *työkyvyn menettäminen*. Tähän on verrattava EläkeL:ia, joka 11 §:ssään puhuu virkamiehen vapauttamisesta ruumiinvian taikka vähentyneiden ruumiin- tai sielunvoimien takia ja 2 §:ssään säättää eläkkeen saamisen ehdoksi mm. sen, että virkamies on sanotusta syystä käynyt *pysyväisesti kykenemättömäksi* hoitamaan virkaansa taikka tointansa. Viimeksisanotun mukainen sanonta on myöskin VirkamiesL 5 §:n 2 momentissa, jonka mukaan virkamies voidaan sanotusta syystä siirtää toiseen virkaan, jota hänet havaitaan kykeneväksi hoitamaan (vrt. samaan suuntaan myös EläkeL 7 §).

Hallituksen esityksessä oli 4 §:n sanonta EläkeL:n ja VirkamiesL 5 §:n sanonnan mukainen. Perustuslakivaliokunta kuitenkin muutti 4 §:n sanonnan HM 91 §:n sanamuodon mukaiseksi. On niinollen ilmeistä, että tuolla muutoksella, jota muuten ei ulotettu 5 §:ää koskevaksi, ei ole tarkoitettu asiallisen muutoksen aikaansaamista, joten siis vapauttamisen edellytyksenä on samoin kuin eläkeoikeudenkin se, että virkamies on *pysyväisesti* menettänyt työkykynsä.⁴ Ohimeneväksi katsottava menetys ei vapauttamiseen oikeuta. — Laki jättää avoimeksi kysymyksen, milloin sitten työkyvyttömyys on katsottava pysyväiseksi. Ilmeisestikään ei voida vaatia sitä, että on varmaa, että työkyky ei koskaan tule palaamaan, vaan täytyy riittää, että todennäköisyysarvostelun mukaan työkyky ei tule palaamaan. Mutta sittenkin jää vielä avoimeksi kysymys, eikö menetystä voida katsoa pysyväiseksi milloinkaan, jos todennäköisyyden mukaan työkyky tulee palaamaan vaikkakin paraneminen vaatii pitemmän ajan, vuoden kaksi tai kauemminkin. Sairauden aikana virkamies on oikeutettu PalkkausL 11 §:n mukaan saamaan 2/3 palkastaan; sitävastoin

⁴ Lakivaliokunta 1920 tosin, käsitellessään silloista samansisältöistä ehdotusta, poisti siitä sanan »pysyväisesti», koska sen mielestä oli usein vaikea ratkaista, oliko asiointi pysyväisesti olemassa. Tästä huolimatta oli sanonta uudelleen otettu *Hallituksen esityksen* 1925 (4 ja 5 §). Kun perustuslakivaliokunta on muutoksen tehnyt juuri viittaamalla HM 91 §:n sanontaan, on katsottava, että »menettäminen» tarkoittaa työkyvyn lopullista pysyvää menettämistä eikä sen lyhytaikaista, ohimenevästä sairaudesta johtuvaa puuttamista.

ei ole säännöksiä siitä, miten kauan tällainen virkavapaus voi jatkua, miten kauan asianomaisella on oikeus sellaista vaatia. EläkeL 4 §:n 2 mom. a-kohdassa ja PalkkausA 10 §:n a-kohdassa vain edellytetään, että virkamies voi olla virkavapaana yli kolme kuukautta samana kalenterivuonna, vaikka hän tällöin menettääkin oikeuden lukea hyväkseen eläkettä ja ikälisää varten sen yli menevän ajan. Mitään ehdotonta aikarajaa ei voitane asettaakaan. Kysymyksen ratkaisun täytynee riippua ennenkaikkea siitä todennäköisyydestä, millä työkyvyn palaaminen on odotettavissa. Jos tämä todennäköisyys puuttuu ts. työkyky on katsottava pysyvästi menetetyksi, ei virkamies ole lainkaan oikeutettu saamaan virkavapautta, vaan on hänen heti pyydettävä eroa; kuta todennäköisempää paraneminen taas on, sitä pitempään virkavapauteen asianomainen on katsottava oikeutetuksi. Ilman lääkärin lausuntoa ei kysymyksen ratkaisu luonnollisestikaan yleensä ole mahdollista.

Niinikään on katsottava, että vaikka VirkamiesL 4 § säättääkin vapauttamisen mahdolliseksi yleensä siinä tapauksessa, että virkamies on menettänyt työkykynsä, eikä käytä muissa lain paikoissa käytettyä sanontaa: käynyt kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa taikka tointansa, ei tälläkään erolla voi olla merkitystä. Vapauttamisen edellytyksenä ei niinmuodoin voi olla koko työkyvyn menettäminen vaan ilmeisesti *juuri kysymyksessäolevassa virassa* vaadittavan kyvyn puuttuminen. Jos virkamiehellä on vielä kykyä toisen viran hoitamiseen, voidaan hänet kyllä siirtää toiseen virkaan (5 §). Tästä siirtämisestä tulee jälempänä puhe. Nyt on vain todettava, että virkamiehellä itsellään ei ole mitään subjektiivista oikeutta vaatia siirtoa yleensä, vielä vähemmän siirtoa toiseen määrättyyn virkaan, vaan tämä mahdollisuus riippuu kokonaan asianomaisen viranomaisen harkinnasta. Virkamies ei siis voi vastustaa nyt kysymyksessäolevaa eroamiskehoitusta ja vapauttamisvaatimusta sillä, että hän kyllä kykenee jonkin toisen viran hoitamiseen.⁵

Työkyvyn menetyksen on lain mukaan edelleen täytynyt johtua ruumiinviasta taikka vähentyneistä ruumiin- tai sielunvoimista: henkisestä taikka ruumiillisesta puutteellisuudesta. Vapauttamismahdollisuuteen ei vaikuta se, miten tuo puutteellisuus, sairaus, on syntynyt; sitävastoin eläkkeen saantiin samoin kuin toiseen virkaan siirtymisvelvollisuuteen vaikuttaa niinhyvin se, onko vamma tai sairaus

⁵ Vrt. VYO 1927 N:o 1, jossa VYO ei ottanut tutkiakseen vapautetun viranhaltijan valitusta, mikäli tämä oli vaatinut, että hänet siirrettäisiin toiseen virkaan.

virantoimituksen aiheuttama, kuin myöskin se, onko virkamies itse tahallaan vammaan aiheuttanut. — VirkamiesL:n säännös on edelleen selvä siinä, että menestyksellisen toimintamahdollisuuden puuttuminen, joka johtuu joistakin muista ulkonaisista seikoista, esim. vihamielisistä suhteista niihin henkilöihin, joiden kanssa virkamies joutuu toimimaan, tms., ei oikeuta nojautumaan 4 §:n säättämään vapauttamismahdollisuuteen. On ilmeistä, että varsinkin kun on kysymys sellaisesta henkisiä ominaisuuksia kysyvistä virasta kuin opettajanvirasta, sielunvoimien väheneminen ei suinkaan tarvitse edellyttää melisairautta, vaan voidaan tällaista virkamiestä jo joidenkin hänen toiminnassaan ilmenevien käyttäytymistapojen omituisuuden vuoksi, vaikka näitä ei voitaisikaan katsoa rangaistaviksi virheiksi, pitää sielullisen työkykynsä menettäneenä juuri tuohon vastuunalaiseen virkaan nähden. Mutta perustelu, jossa (kuten VYO 1932 N:o 8⁶) vain todetaan, että virkamies »ei enää voi menestyksellä hoitaa kansakoulunopettajanvirkaansa», mainitsematta mitään siitä, mistä se on johtunut, ei voi olla VirkamiesL 4 §:n soveltamiselle riittävä peruste.

2. *Eroamiskehoilus* aloittaa lain mukaan menettelyn, jolla virkamies voidaan vapauttaa virastaan. Kuten äsken todettiin ja myöhemmin edelleen tullaan toteamaan, on virkamies, joka joutuu eroamaan kykenemättömänä virkaansa hoitamaan, oikeutettu määrätyn edellytyksin saamaan eläkkeen. Jos virkamies omasta aloitteestaan pyytää eron, on hänen sitten eläkettä anoessaan todistettava kykenemättömyytensä, ja jos hän siinä epäonnistuu, voi hän jäädä ilman eläkettä. Jos virkamies taasen kohta puheeksitulevaa menettelyä noudattaen vapautetaan virasta, on hän ilman muuta EläkeL 11 §:n

⁶ Kouluhallituksessa oli syyttäjä vaatinut J. H:n viraltapanoa lukuisten virheellisyksien ja rikkomusten vuoksi sekä, sittenkuin J. H. oli vastannut vaatimukseen, vaihtoehtoisesti vaatinut J. H:n vapauttamista VirkamiesL 4 §:n nojalla. Kouluhallitus katsoi J. H:n syyppäksi useihin rikkomuksiin ja pani J. H:n viralta. VYO, jonne J. H. valitti, katsoi selvitetyn, »että opettajatar H. ei enää voinut menestyksellä hoitaa kansakoulunopettajan virkaansa, jonka tähden VYO VirkamiesL 4 §:n nojalla harkitsi oikeaksi, muuttaen kouluhallituksen päätöstä tältä osalta ja hyläten syyttäjän vaatimuksen opettajatar H:n viraltapanemisesta, vapauttaa opettajatar H:n sanotusta virastaan». — Paili sanottua epäasialliseksi katsottavaa perustelua, on päätöksen johdosta vielä huomautettava, että kun kouluhallitus oli lukenut H:n syyksi määrättyt teot ja niiden johdosta viraltapannut H:n, olisi VYO:n OK 24:3:n mukaisesti ollut päätöksessään lausuttava, minkä vuoksi syyttäjän viraltapanovaatimus oli hylätty, senkö vuoksi, ettei tekoja ollut toteennäytetty, vaiko sen vuoksi, ettei niistä kuitenkaan seurannut virkamiesluottamuksen ja -kunnioituksen menettäminen.

nojalla oikeutettu eläkkeeseen: vapauttamismenettelyssä on jo todettu hänen kykenemättömyytensä ja eläkeanomuksen perusteeksi riittää yksinomaan sanotunlainen vapauttamispäätös. Sillä kehoituksella, minkä johdosta virkamies on lain 4 §:n mukaan velvollinen eroamaan virastaan, on juuri tässä suhteessa merkityksensä. Kun esimiehenä toimiva hallintoviranomainen on, todettuaan työkyvyn menetyksen, käskennyt virkamiestä eroamaan, ja virkamies lain selvän sanonnan mukaan on velvollinen eroamaan, on katsottava, että jos virkamies noudattaa tätä käskyä, niin on hän myöskin oikeutettu saamaan eläkkeen tarvitsematta enää näyttää kykenemättömyyttään: ts. eläkettä myöntävä viranomainen ei enää sen jälkeen voi kieltäytyä sitä myöntämästä sen takia, että virkamies muka ei olekaan menettänyt työkykyään.

Laki ei sisällä suoranaista säännöstä siitä, kenenkä sitten on annettava tuo kehoitus tai kuka sen voi antaa. Mutta kun 7 §:n mukaan kysymyksen vapauttamisesta nostaa nimittävä viranomainen (määrätyin poikkeuksin), ja kun kehoituksen antaminen asiallisesti sisältää kannanoton juuri samasta kysymyksestä, on ilmeistä, että kehoitus on juuri tuon saman viranomaisen annettava: ts. kehoituksen antaminen sisältää juuri »vapauttamiskysymyksen nostamisen». Tässä kohdin on kuitenkin mainittava EläkeA 11 §, jonka mukaan alempien viranomaisten, halutessaan myöntää eläkettä mm. juuri työkyvyttömyyden vuoksi, on alistettava päätöksensä asianomaiseen ministeriöön. Tällä säännöksellä on ilmeisesti tahdottu pidättää ministeriön ensi asteessa ratkaistavaksi juuri kysymys työkyvyttömyydestä eläkkeen saannin edellytyksenä. On kuitenkin selvää, että ainakin milloin virkamies on vapautettu, ei alistamisella enää saavuteta tuota tarkoitusta: alemman viranomaisen vapauttamispäätös sitoo ministeriötä tässä suhteessa. Tämän vuoksi onkin katsottava, että EläkeA 11 §:n säännöksestä ei myöskään voida vetää po. suhteessakaan muuta johtopäätöstä: vapauttamisasiassa toimivaltainen viranomainen on oikeutettu harkintansa mukaan antamaan eroamiskehoituksen ja täten asiallisesti perustamaan virkamiehelle eläkkeensaantioikeuden. Näin saamaansa kehoitusta virkamies voi noudattaa tietäen olevansa oikeutettu eläkkeeseen; muiden viranomaisten varsinkaan alempien kehoitus ei hänelle tuota tuota varmuutta, näillä kun ei ole toimivaltaa tutkia hänen työkyvyttömyyttään.⁷ — Ilmeistä myöskin on, että

⁷ *Charpentier*, s. 375, näyttää edellyttävän, että milloin nimittämisoikeus on keskusviraston alaisella viranomaisella, tämän olisi annettava kehoitus ja vasta sitten, kun

eroamiskehoitus on annettava selvästi juuri työkyvyttömyyden vuoksi; muusta syystä esim. sopimattoman käytöksen takia annetulla kehoituksella ei luonnollisestikaan ole sanotunlaista vaikutusta eläkeoikeuteen nähden. Kun virkamiehen on sittemmin eläkeanomuksensa yhteydessä kyettävä myöskin toteennäyttämään tuo viranomaisen päätös, on niinkään vaadittava, että siitä on kirjallinen, joko kirjeen muodossa annettu taikka pöytäkirjaan merkitty, asianomaisessa järjestyksessä tehty päätös olemassa.

Edelläsanoittu koskee kaikkia valtakirjavirkoja, myöskin tuomarinvirkoja. Näihin jälkimmäisiinkin nähden on katsottava nimitäväällä viranomaisella olevan valta kehoituksen antamiseen, vaikka sillä ei sitten ole valtaa lopullisesti ratkaista vapauttamisasiaa, joka on asianomaisen tuomioistuimen tehtävä.⁸ Mutta kun 4 §:n 2 momentissa sitten annetaan ratkaisuvalta lopullisesti sille tuomioistuimelle, jossa virkamiestä syytetään virkarikoksesta ja jonka valvonnan alainen asianomainen tuomari virkatoimissaan säännönmukaisesti on, täytyy katsoa, että myöskin sanotun tuomioistuimen hallinto-toimin antama kehoitus vastaa lain edellyttämää eroamiskehoitusta.

Jos virkamies eroamiskehoituksen jälkeen pyytää eron, tapahtuu virkasuhteen lakkaaminen siis aivan säännöllisesti eron myöntämisen muodossa. Jollei hän sitävästoin eroa pyydä, tulee kysymyksen muodollinen vapauttamismenettely VirkamiesL:n mukaan.

3. *Vapauttamismenettely* voidaan katsoa pannuksi vireille sanotulla eroamiskehoituksella. Sitä seuraavaan menettelyyn nähden säättää VirkamiesL 4 §: »ellei hän kehoituksesta eroa, vapautettakoon hänet virasta niinkuin jätkeämpänä säädetään». »Jätkeämpänä» ei sitten kuitenkaan ole muita nimenomaisia säännöksiä vapauttamismenettelystä kuin 7 §:n säännös siitä, kuka nostaa ja käsittelee sanotunlaisen asian, ja 19 §:n säännös, että 4 §:n 1 momentissa mainitussa tapauksessa annetusta päätöksestä on valitusoikeus VYO:teen. Sanonnalla »niinkuin jätkeämpänä säädetään» täytyy olla jokin asiallinen merkitys. Tarkastettaessa lainsäädäntötoita käy aivan ilmeiseksi tarkoituksena olleen sanoa, että vapauttamisessa on noudatet-

kehoitusta ei noudateta, alistettava asia keskusvirastoon. Tämä menettely ei olisi paikallaan: nimittävän viranomaisen on päinvastoin ensin alistettava kysymys kehoituksen antamisesta keskusvirastoon, ja tämän vasta on kehoitus annettava tai määrättävä annettavaksi.

⁸ *Tarjanne*, Lm 1931 s. 351.

tava samaa menettelyä kuin kurinpidollisessa viraltapanossakin:⁹ ts. että asiassa on oleva syyttäjä ajamassa vapauttamisvaatimusta virkamiestä vastaan jne. Tätä käsitystä tukee myöskin se, että 4 §:n 2 momentissa, joka säättää, minkä viranomaisen tehtäviin kuuluu tuomarien vapauttaminen, puhutaan nimenomaan siitä, että »vaatimusta» tuomarin velvoittamisesta eroamaan virasta on ajettava tuomioistuimessa: laki pitää siis ilman muuta selvänä, että »vaatimusta on ajettava».¹⁰ Lisäksi on huomattava, että yleisenä sääntönä VirkamiesL 2 §:n 2 mom. säättää, että valtakirjalla nimitetty virkamies voidaan ainoastaan laillisen tutkimuksen ja tuomion nojalla taikka jätkeä jätkeä säädettyä kurinpitotoimin panna viralta. Kun 4 §:ssä sitten säädetään vapauttaminen yhtenä virkasuhteen loppumismuotona ja sanotaan, että se on tapahtuva kuten jätkeä jätkeä säädetään, on selvää, että lainsäätävä tarkoittaa näillä kahdella säännöksellä sitä, että vapauttaminen on tapahtuva oikeudenkäyntimenettelyssä, lähinnä kurinpitomenettelyä varten säädettyssä prosessuaalisessa järjestyksessä, eikä yksinkertaisin hallintotoimin. — Myöskin tieteis-

⁹ *Lainvalmistelukunta* ehdotti, Ehd. 1918, nimenomaan säädettäväksi (5 §), että virkamielen kykenemättömyys on todettava »siinä järjestyksessä kuin jätkeä jätkeä virkamielen viraltapanosta säädetään» (vrt. s. 30). — *Hallituksen esityksessä 1924* 4 § sai sen nykyistä 1 momenttia vastaavan muodon »niinkuin jätkeä jätkeä säädetään» ja sen 20 §:ssä oli nimenomainen viittaus siihen, että mitä viraltapanosta edellä oli säädetty, oli soveltuville kohdin noudatettava myöskin, kun viran haltija 4 §:n mukaan on erotettava (vapautettava) virastaan. Niinkään sanotun esityksen perusteluissa (s. 4) nimenomaan viitataan siihen, että erottaminen (nyt vapauttaminen) oli tapahtuva »kurinpidollisesta viraltapanosta säädettyssä järjestyksessä». — *Hallituksen esityksessä 1925*, jossa yleisiksi perusteluiksi viitataan edelliseen esitykseen, ei tosin ole po. 20 §:ää vastaavaa säännöstä. Jätkeä jätkeä tullaan toteamaan, että sanotun 20 §:n 2 momentissa olevaa säännöstä siirtämisestä ei tarvittu uudessa esityksessä, vaikka se kyllä olisi tarvittu laissa siinä muodossa, miksi se sitten eduskunnassa muutettiin. Näinollen täytynee katsoa, että kun 1 momenttiin jätettiin pois, se tapahtui vain siksi, että asia oli ilman muutakin selvä, so. että sanonta »niinkuin jätkeä jätkeä säädetään» jo osoitti sitä, että menettely on oleva vapauttamismenettelyssä sama kuin kurinpitomenettelyssä.

¹⁰ *Perustuslakivaliokunta 1926*, s. 3, lisätessään 4 §:ään 2 momentin, selitti kyllä tällä selvennetyn pykälää siten, »että erottamisvaatimusta tuomaria vastaan ei voida ajaa tässä laissa säädettyä menettelyä noudattaen». Tätä ei 2 momentissa kuitenkaan ole sanottu: siinä säädetään 1 momentin yleisen säännöksen lisäksi vain se, missä vapauttamisvaatimusta on ajettava. Säännöksellä ei siis suinkaan ole vain tuomareihin nähden määrätty juuri vaatimuksen ajamista. (Vrt. *Tarjanne*, Lm 1931 s. 351 aliv. 80). Sitävastoin perustuslakivaliokunta mietinnössään (s. 4) 8 §:n kohdalla nimenomaan edellyttää, että erityinen syyttäjä ajaa »tässä laissa tarkoitettuja vaatimuksia», siis muitakin kuin viraltapanoa tarkoittavaa vaatimusta. Mutta tällainenhan voi olla vain 4 §:ssä tarkoitettu vapauttamisvaatimus.

oppi on asian näin käsittänyt,¹¹ ja käytäntökin, jossa kyllä on päinvastaistakin menettelyä kannatettu jopa noudatettukin, on nyttemmin omaksunut tämän kannan:¹² so. viraltapanoa koskevia kurinpitomenettelyn säännöksiä on mutatis mutandis noudatettava myöskin vapauttamismenettelyssä.

Viittaamalla siihen, mitä edellä on kurinpitomenettelystä todettu, on seuraavassa lyhyesti tarkastettava, millä tavoin kurinpitomenettelystä voimassaolevat säännöt soveltuvat vapauttamisprosessiin.

Vireillepano syntyy, kuten äsken todettiin, jo eroamiskehoituksella. Ilmeistä kuitenkin on, että menettely voidaan nostaa ilman sitäkin, so. eroamiskehoitusta vastaa tällöin syyttäjän, asianomaisen viranomaisen päätöksen mukaisesti, tekemän vapauttamisvaatimuksen tiedoksianti virkamiehelle. Muutenkaan ei vireillepanopäätöksellä ole samaa tärkeää merkitystä tässä menettelyssä, kun ilmeistä on, että vapauttamisvaatimus ei voi vanhentua VirkamiesL 10 §:n mukaan, kykenemättömyys kun, jos se on pysyväistä, jatkuu aina edelleenkin.

Syyttäjä on vapauttamismenettelyssä sama kuin kurinpitomenettelyssäkin. Syyteoikeuteen ja -velvollisuuteen nähden on niinkään vapauttamismenettelyssä vielä ilmeisemmin noudatettava periaatetta, että vain asianomaisen viranomaisen nostettua kysymyksen vapauttamisesta voidaan vapauttamisvaatimus tehdä ja myöskin on tehtävä, koska juuri esimiehenä toimivan viranomaisen harkinnasta ensisijassa täytyy riippua, onko työkyvyn menettäminen otettava tutkittavaksi. — Vapauttamisvaatimuksessa ei luonnollisesti-kaan ole esitettävä mitään määrättyjä tekoja, vaan esitettyyn selvitykseen nähden, johon tietenkin todistuskeinona saattaa liittyä selvitys virkamiehen työnsuorituksista tai menettelystä yksityistapauk-

¹¹ Ståhlberg, s. 238; Charpentier, s. 375; OK kertomus 1931 s. 83.

¹² Ensimmäisessä tämänlaatusessa asiassa ei syytemenettelyä noudatettu. VYO 1927 N:o 1: Rautatiehallitus kehoitti virkamiestä eroamaan kykenemättömyyden vuoksi, ja kun asinomainen kieltäytyi siitä, vapautti hänet. VYO, johon asianomainen valitti, vahvisti rautatiehallituksen päätöksen. Samoin menetteli VN 17/6 1931 ratkaisemassaan asiassa, jossa oikeuskansleri oli lausunut edellä tekstissä omaksutun mielipiteen. Asianomaisen valitettua VYO kuitenkin 31/6 1932 antamallaan päätöksellä kalsoi, että 4 §:n 1 mom. mukaan, verrattuna 2 §:n 2 momenttiin, vapauttamismenettelyssä on noudatettava samaa menettelyä kuin mm. 7, 8 ja 9 §:n mukaan on käytettävä viraltapanossa, minkä vuoksi VYO harkitsi oikeaksi kumota VN:n päätöksen ja palauttaa asian VN:oon. (OK kertomus 1931 s. 83 s.) VYO:n päätös oli äänestyksen tulos ja osoitti puheenjohtajan Kahelinin ja jäsenen Grönvallin mielipiteen; jäsenet Tanner ja Sundström vahvistivat VN:n päätöksen.

sisä, on syyttäjän esitettävä vapauttamisvaatimus. Ennenkaikkea kuuluu syyttäjän tutkimustehtävään tavallisesti asianmukaisten lääkärintlausuntojen hankkiminen vastaajan terveydentilasta.

Vapauttamismenettelyn prosessuaalisen luonteen vuoksi on vastaajana olevalle virkamiehelle varattava tilaisuus antaa selityksensä syyttäjän vaatimuksen ja kaikkien esitettyjen todistusten johdosta. Ei suinkaan riitä, kuten *Charpentier*¹³ on arvellut, että virkamies on saanut eroamiskehoituksen ja voinut siihen vastata: siihen ei ole tarvinnut liittää todistusaineistoa eikä siihen ole sisältynyt sitä syyttäjän vaatimusta, joka on vapauttamismenettelyssä ratkaistava. — Vastaajan uskottua miestä, todistajain kuulustelua ja suullista kuulustelua koskevia VirkamiesL:n säännöksiä on niinkään vapauttamismenettelyssä vastaavasti sovellettava.

Vapauttamismenettely päättyy perustellun päätöksen antamiseen, kuten ainakin lainkäyttömenettely — erokirjaa ei voida virkamiehelle antaa.¹⁴ Päätöksen täydellinen perustelu edellyttää VirkamiesL 4 §:n mukaisen työkyvyn menetyksen toteamista.¹⁵ Päätöksestä, olkoonpa se hylkäävä taikka hyväksyvä, on samoin edellytyksin kuin viraltapanopäätöksestäkin valitusoikeus VYO:teen, edellisessä tapauksessa syyttäjällä jälkimmäisessä virkamiehellä itsellään.¹⁶ — Vasta saatuaan lainvoiman on vapauttamispäätös täytäntöönpantavissa, se lopettaa virkasuhteen.

Tuomaria vastaan on vaatimusta ajettava siinä tuomioistuimessa, missä häntä on syytettävä virkarikoksista (4 §:n 2 mom.). Muuten on menettelyssä ilmeisestikin noudatettava samoja sääntöjä kuin VirkamiesL säättää. Valitusoikeutta vain ei ole VYO:teen vaan asianomaiseen ylempään tuomioistuimeen säännöllisessä rikosprosessuaalissa valitusjärjestyksessä.¹⁷

4. Vapauttamismenettelyn suhde muihin virkasuhteen lakkaamismuotoihin.

Edellä todettiin, että jos virkamies itse pyytää eroa, on se hänelle annettava, jolloin vapauttamismenettely luonnollisesti raukeaa.

¹³ *Charpentier*, s. 376.

¹⁴ Kuten *Charpentier*, s. 376, näyttää edellyttävän; samalla sivulla hän kyllä puhuu myöskin päätöksestä, jolla virkamies on vapautettu.

¹⁵ Vrt. tässä suhteessa erään VYO:n päätöksen epätäydellisyyttä edellä s. 170 aliv. 6.

¹⁶ Vrt. KHO.1932 N:o 1535: Merenkulkuhallituksen VirkamiesL 4 §:n nojalla vapautettua viranhaltijan ja annettua valitusosoituksen KHO:een, KHO ei tutkinut valitusta.

¹⁷ Vrt. *Tarjanne*, Lm 1931 s. 351 s.

VirkamiesL. 13 § kieltää alkamasta taikka jatkamasta kurinpitomenettelyä samasta syystä, mistä syyte tuomioistuimessa on vireillä. Kun työkyvyttömyys ei sellaisenaan voi olla syytteen aihe, on ilmeistä, että syyte ei voi estää vapauttamismenettelyn jatkumista. Eri asia on, että jos syytemenettely ehtii päättyä viraltapanoon vapauttamismenettelyn vireillä ollessa, niin tämä luonnollisesti raukeaa. Mutta kuten syyte ei ole esteenä eron myöntämiselle, ei se voi olla esteenä myöskään kykenemättömyyden takia tapahtuvalle vapauttamiselle.

Mikä on sitten vapauttamismenettelyn suhde viraltapanomenettelyyn? Periaatteessa ovat nämäkin luonnollisesti toisistaan erotettavia, kumpikin perustuu erilaisiin edellytyksiin. Mutta niiden läheinen yhteys johtuu ennenkaikkea siitä, että kumpaankin nähden on samalla viranomaisella toimivalta ja menettely muuten samanlainen. Käytännössä onkin joitakin kertoja pantu viraltapanoa ja vapauttamista tarkoittava menettely vireille samanaikaisesti, vaihtoehtoisesti, ja tällaisen menettelyn on VYO:kin hyväksynyt.¹⁸ Mitään estettä tällaiselle menettelylle ei voitaneakaan esittää; se on sitäpaitsi käytännöllinen, koska kumpaankin kysymykseen nähden voidaan osittain tarvita samoja todistuksia ja muuta aineistoa. Mutta jos asia näin samanaikaisesti käsitellään ja tulee ratkaistavaksi, niin on ilmeistä, että viraltapanovaatimus on ensisijainen vapauttamisvaatimukseen nähden. Edellisen johdostahan virkamies voi menettää eläkkeensä, johon hän jälkimmäisen johdosta ehkä olisi oikeutettu. Niinpä jos viraltapanovaatimus hyväksytään, raukeaa lausunnon antaminen vapauttamisvaatimuksesta. Jos VYO taasen valituksen johdosta kumoaa viraltapanopäätöksen, ei se saa välittömästi ryhtyä tutkimaan vapauttamisvaatimusta, koska alempi aste ei siitä ollut lausuntoaan antanut, vaan asia on tältä osalta palautettava.¹⁹ Jos sitä-

¹⁸ Vrt. VYO 1929 N:o 11; 1932 N:o 8.

¹⁹ Toisin kuitenkin VYO 1932 N:o 8, josta selostus ed. s. 170 aliv. 6. Tämän päätöksen johdosta on huomattava, että vapauttamisvaatimus on täysin itsenäinen, viraltapanovaatimuksesta riippumaton. Kouluhallitus taasen ei ollut päätöksessään lausunut mitään vapauttamisesta, vaatimus siitä oli rauennut, taikka ehkä jäänyt toistaiseksi. Kun vain H. päätöksestä valitti — syyttäjän ei ollut syytä valittaa, kun hänen vaihtoehtoista vaatimustaan ei ollut tutkittu — ei VYO:n tarkastettavaksi voinut tulla muu kuin viraltapanokysymys, eikä VYO olisi ensi asteena saanut ryhtyä vapauttamisvaatimusta, jota sille ei edes ollut tehty, tutkimaan. Sen olisi ollut joko tyydyttävä vain kumoamaan kouluhallituksen viraltapanopäätös taikka sitten palautettava asia sille tuolta osalta. — Vrt. *Wrede*, *Finlands gällande civilprocessrätt* II, 3 painos, s. 272, 287; *Kallenberg*, *De ordinära devolutiva rättsmedlen i den svenska civilprocessen*, 2 painos s. 175; *Skarstedt*, *Om återförvisning av mål* s. 44.

vastoin alempi viranomainen hylkää viraltapanovaatimuksen, ei mikään estä, vaikka tuo päätös ei olekaan lainvoimainen, samalla hyväksymästä vapauttamisvaatimusta. Ja kun asia tämän jälkeen ehkä kummankin asianosaisen valituksesta tulee VYO:een, on sillä mahdollisuus tutkia kumpikin vaatimus välittömästi.²⁰

C. VAPAUTTAMINEN HALLINTOTOIMIN.

a. YLEENSÄ.

Valtakirjavirkamiehen vapauttaminen, josta edellä on ollut puhe, on perusluonteeltaan hallintotoimi, vaikka se virkamiesten oikeusturvallisuuden tehostamiseksi on järjestetty mahdolliseksi toimeenpanna vasta erikoisen hallintoprosessin kautta. Muut virkamiehet on tässä suhteessa nimenomaan tahdottu asettaa vähemmän varmaan asemaan, heidät kun lain mukaan voidaan vapauttaa yksinkertaisin hallintotoimin ilman sanotunlaista menettelyä. Tämä muodollinen ero olisi kuitenkin pieni, jollei näiden eri virkamiesryhmien asemassa olisi myöskin tärkeää asiallista eroa: edellisiin nähden oli vain yksi syy, työkyvyn menettäminen, vapauttamisen laillisena edellytyksenä, jälkimmäisiin, so. luottamusvirkamiehiin ja toimenhaltijoihin nähden ei laki ole asettanut vapauttamiselle mitään erikoisia edellytyksiä, vaan jättänyt kysymyksen suurelta osalta asianomaisen viranomaisen vapaan harkinnan varaan. Luottamusvirkamies voidaan vapauttaa »kun yleinen etu sitä vaatii» ja toimenhaltija »kun harkitaan siihen syytä olevan», mitkä sanonnat ilmeisesti jättävät laajan harkintavallan.

Vapaa harkinta ei kuitenkaan hallinto-oikeudessa sisällä sitä, että asianomainen viranomainen saisi mielivaltaisesti toimia, vaan on hänen luonnollisesti aina perustettava objektiiviseen harkintaan siitä, mitä valtion ja hallinnon etu vaatii.²¹ Tämän vapaan harkinnan väärinkäyttämisestä voi niinollen jo seurata vapauttamistoimenpiteen lainvastaisuus ja mahdollinen moitteenalaisuus, mitä kysy-

²⁰ Näin VYO 1929 N:o 11, jossa syyttäjä oli kouluhallituksessa vaatinut viraltapanoa taikka ainakin virasta vapauttamista. Kouluhallituksen hylättyä viraltapanovaatimuksen mutta vapautettua asianomaisen työkyvyttömyyden vuoksi, valittivat sekä syyttäjä että vastaaja. VYO tutkien kummankin valitukset katsoi, etteivät he olleet esittäneet syytä kouluhallituksen päätöksen muuttamiseen.

²¹ Vrt. *Ståhlberg*, s. 325.

myksiä on kuitenkin järempänä erikseen tarkastettava luottamusvirkamiesten ja toimenhaltijain osalta.

Mutta lisäksi on tässä yhteydessä jo todettava pari tapausta, joissa muista lainsäädännöksistä käy ilmi tätä vapaata harkintaa rajoittavia sääntöjä: so. säännöksiä, joiden mukaan vapauttaminen eräänlaisista syistä on katsottava luvattomaksi.

Jos ensiksikin virka tai toimi käy tarpeettomaksi, voitaisiin ilmeisesti yleisen edun katsoa vaativan, että sanotun viran haltija olisi poistettava virastaan taikka toimestaan: tarpeettomuus olisi objektiivinen syy vapauttamiselle. Näin ei kuitenkaan ole asianlaita.

LakkautuspalkkaL 1 §:n mukaan on valtion peruspalkkaisen viran, siis myöskin luottamusviran, haltija, jonka virka lakkautetaan, asetettava lakkautuspalkalle. Samassa asemassa ovat lain 9 §:n 1 mom. 1 kohdan mukaan valtion peruspalkkaiset toimenhaltijat. VirkamiesL on 27 §:ssään nimenomaan sellaisenaan jättänyt voimaan silloin voimassaolleen LakkautuspalkkaL:n vuodelta 1922, jonka sisällys oli tässä suhteessa nykyistä LakkautuspalkkaL:ia vastaava. Kun kaikilla vakinaisilla virkamiehillä siis on subjektiivinen oikeus säilyttää virkasuhteensa lakkautuspalkkasuhteena taikka toisen viran haltijan virkasuhteena siinä tapauksessa, että virka käy valtiolle tarpeettomaksi, sisältää tämä LakkautuspalkkaL:iin perustuva oikeus nimenomaisen lainsäädännöllisen rajoituksen sille vapaalle harkinta-oikeudelle, mikä asianomaisella viranomaisella VirkamiesL:n mukaan vapauttamiskysymyksissä on. Viran tarpeettomaksi käyminen ei lain mukaan voi olla syynä, johon virkamiehen vapauttaminen voitaisiin perustaa.^{22 23} Eri kysymys on, että jos tarpeettomaksi käyneen viran haltija kieltäytyy ottamasta vastaan toista virkaa, hänet voidaan LakkautuspalkkaL 7 §:n nojalla vapauttaa. Tähän on palattava järempänä.

²² EO kertomuksessa 1931, s. 25 ss., mainitussa tapauksessa on kauppa- ja teollisuusministeriö selityksessään ilmeisesti ollut siinä käsityksessä, että VirkamiesL 2 §:n 3 mom. nojalla voitaisiin tarpeettomaksi käyneen ja lakkautettavan toimen haltija vapauttaa toimestaan. EO:kaan ei päätöksessään ole lausunut tästä seikasta, vaan todennut ainoastaan, että kysymyksessäolevaa toimenhaltijaa ei ollut vapautettu. Vrt. OK kertomus 1932 s. 58.

²³ Kun sivutoimen haltijalla ei ole lakkautuspalkkaoikeutta, eikä LakkautuspalkkaL näinollen turvaa hänen oikeusasemaansa, onkin ilmeistä, että sivutoimen käyminen tarpeettomaksi on laillinen syy sen haltijan toimesta vapauttamiseen. Jos sivutoimi on virka, tapahtuu virkasuhteen lopettaminen välittömästi siten, että virka lakkautetaan ja samalla virkasuhde sammuu. Vrt. järempänä s. 265.

Tässä yhteydessä voidaan myöskin mainita AsevL 49 §, jonka mukaan »asevelvollinen, joka valtion, (kunnan tai seurakunnan) virasta tai toimesta kutsutaan asevelvollisuuttaan suorittamaan, pysytetään virassaan taikka toimessaan». Myös tämä säännös sisältää vastaavanlaisen rajoituksen: toimenhaltijaa, joka asevelvollisuuden suorittamista varten joutuu olemaan pitemmän ajan poissa viran toimittamisesta, ei tämän lainkohdan mukaan kuitenkaan saada tästä syystä toimestaan vapauttaa. — Vastaavasti on VJ 12 §:n, jonka mukaan ei edustajaa saada kieltää valtiopäiville saapumasta ja edustajana toimimasta, katsottava sisältävän myöskin sen, ettei edustajaa myöskään saada sen vuoksi, että hänkin joutuu olemaan poissa virantoimittamisesta, virastaan vapauttaa.

Lopuksi on, lähdetessä tarkastamaan vapauttamista eri tapauksissa, muistettava se VirkamiesL 18 ja Eläkel 11 §:stä ilmenevä sääntö, että vapautettu virkamies on määrätyn edellytyksin oikeutettu eläkkeeseen katsomatta siihen, onko hän menettänyt työkykynsä vaiko ei.

b. LUOTTAMUSVIRKAMIEHEN VAPAUTTAMINEN.

Kun avoin kirje voidaan antaa vain virkaan, jonka presidentti täyttää, ja kun vain presidentillä yksin on valta vapauttaa luottamusvirkamiehiä, on siis hänen harkintaansa jätetty se yleinen etu, joka voi vapautumisen aiheuttaa. Näinollen ja kun otetaan huomioon, että presidentin päätöksistä ei ole mitään säännöllistä muutoksenhakuoikeutta, on katsottava, että presidentin vapauttamispäätöksen asialliseksi perusteluksi täytyy riittää vain se, että yleinen etu vaatii vapauttamista.²⁴ Ilmeistä on, että tämä yleinen etu voi johtua niinhyvin sellaisesta työkyvyn menettämisestä, jonka johdosta valtakirjalla nimitetty voidaan vapauttaa, kuin myöskin sellaisesta käytöksestä, joka oikeuttaa muunlaisen virkamiehen viraltapanoon. Mutta ottaen huomioon luottamusvirkamiesten vastuunalaisen aseman, on ilmeistä, että myöskin monet muut sopivaisuus- ym. syyt voivat olla aiheena vapauttamiseen.

Näinollen on selvää, että vireilläoleva tutkimus taikka syyte tuomioistuimessa ei estä vapauttamiseen ryhtymästä. — Vapauttamismenettelystäkään ei ole mitään erikoissäännöksiä. Asianomaisen kuuleminen ei ole välttämätöntä. Päätöksen tekemisestä ja muo-

²⁴ Hallituksen esityksessä 1924, s. 3, edellytetään nimenomaan, että luottamusvirkamiehen vapauttaminen voidaan toimittaa syytä toimenpiteeseen ilmoittamatta.

dosta ovat muuten voimassa presidentin päätöksissä noudatettavat yleiset säännöt.

Kun kaikki armeijan ja laivaston upseerit ovat luottamusvirkamiesten asemassa, on tässä yhteydessä vielä mainittava jo edellä puheena ollut eräänlainen kurinpitomenettely näitä vastaan sotaväen kunniatuomioistuimessa. Edellä todettiin, että vaikka kunniatuomioistuimen päätös, jolla upseeri on tuomittu velvolliseksi eroamaan, on eräänlainen kurinpitorangaistus, ei se vapauttaminen, joka sitten seuraa, kuitenkaan ole tällaiseksi katsottava. Tässä on erikoisesti huomautettava, että vaikka kunniatuomioistuinmenettely alkuaan oli tarkoitettu säätää ainoaksi menettelymuodoksi, jolla ei-luottamusmiehen asemassa olevat, everstiluutnanttia alemmat upseerit olisi viroistaan voitu poistaa, niin se nyttemmin VirkamiesL:n voimaantultua on menettänyt tämän luonteensa. Presidentti voi hallintotoimin vapauttaa upseerin ilman kunniatuomioistuinmenettelyäkin.

c. TOIMENHALTIJAN VAPAUTTAMINEN.

1. Asialliset edellytykset.

Hallituksen esityksessä 1924 VirkamiesL:ksi oli 2 §:n 3 mom. muodossa: »Toimikirjan saanut voidaan ilman laillista tutkimusta ja tuomiota tai tässä laissa säädettyä kurinpitomenettelyä toimestaan erottaa.» *Hallituksen esityksessä 1925* oli asianomainen momentti muutettu nykyiseen muotoonsa: »kun harkitaan siihen syytä olevan». Edellisen perusteluissa (s. 2) huomautetaan, että eroavaisuus viran ja toimen välillä on riippuvainen virkaan taikka toimeen kuuluvien tehtävien laadusta: »kun tehtävät ovat sellaiset, että yleisen edun vuoksi on tarpeen voida helposti poistaa niiden hoitaja, joka on osoittautunut sopimattomaksi, sellainen toimipaikka on pidettävä toimenä». Nykyiseen VirkamiesL:iin johtaneessa esityksessä 1925 ei tässä suhteessa ollut mitään erikoisperustelua, mutta *Perustuslakivaliokunta 1926* on mietinnössään (s. 2) nimenomaan viitannut siihen, että »yleisen edun vuoksi on tarpeen voida helposti poistaa toimien hoitajat». On niinollen ilmeistä, että vapauttamisen aihe on myöskin toimenhaltijoihin nähden pääasiassa sama yleinen etu,²⁵ huolenpito hallinnon kunnollisesta ja menestyksellisestä hoitamisesta, johon luottamusvirkamiestenkin vapauttaminen voi perustua, vaikka

²⁵ Vrt. myös EläkeL 11 §, joka edellyttää, että toimen haltijakin voidaan vapauttaa »yleisen edun sitä vaatiessa».

VirkamiesL käyttääkin sanontaa »yleinen etu» vain jälkimmäisiin nähden ilmeisestikin sen vuoksi, että vain ylempien luottamusvirkamiesten asemalla voidaan sanoa olevan »yleistä» merkitystä koko hallintojärjestelmälle sellaisenaan. Ei niinollen ole asiallista eroa näiden kahden virkamiesryhmän välillä sellaisenaan: eri asia luonnollisesti on, että itsekunkin näihin ryhmiin kuuluvan virkamiehen asema ja tehtävien laatu voi vaikuttaa ratkaisuun yksityistapauksessa.²⁶ Kun toimenhaltijat ovat kuitenkin kaikki olevat »valtion erikoisen tarkkailun ja määräämisvallan alaisia» (1 §:n 3 kohta), niin voidaan heidät tämän nojalla, milloin valtion ja hallinnon etu sitä vaatii, toimestaan poistaa vapauttamalla. — Näinollen on myöskin selvää, että tässä tutkimuksessa ei voida yksityiskohtaisesti tarkastaa niitä ulkonaisia aiheita, jotka voivat olla toimenhaltijan vapauttamisen syynä. Vain eräitä viittauksia tässä suhteessa esitettäköön seuraavassa.

Vapauttamisen aiheena voi luonnollisesti olla työkyvyn menettäminen,²⁷ jonka tutkiminen ja toteaminen ei tällöin kuitenkaan vaadi sellaista hallintoprosessuaalista menettelyä kuin valtakirjavirkamiehen vapauttaminen. Niinikään on katsottava, että valtion etu voi vaatia toimenhaltijan poistamista vastuunalaisesta ja erikoisen tarkkailun alaisesta toimesta aikaisemminkin, pienemmän työkyvyttömyyden tai vajavaisuuden vuoksi, kuin mitä vaaditaan valtakirjavirkamiehen vapauttamiseen. Valtakirjavirkamies on oikeutettu olemaan virassaan, niin kauan kuin hän kykenee hoitamaan virkaansa, toimenhaltija voidaan vapauttaa, vaikka hän kykenisikin siihen, jos valtion etu vaatii, että toimeen saadaan henkilö, joka kykenee sen toimittamaan paremmin. — Vapauttamisen aiheena on edelleen mainittu se, että toimenhaltija on menettänyt esimiehensä luottamuksen:²⁸ esim. vastuunalaisen poliisipäällikön tai -viranomaisen täytyy, voidakseen hoitaa ja vastata hallinto-alastaan, saada käyttää alaisi-

²⁶ Kuten *Charpentier*, s. 367 s., on huomauttanut, ei se, mikä toiseen toimenhaltijaan nähden voi olla vapauttamisen syynä, ehkä toiseen nähden riitäkään siksi. Mutta kun *Charpentier* perustelee mielipidettään sillä, että ne toimenhaltijat, joiden tulee olla »valtion erityisen tarkkailun ja määräämisvallan alaisia», voidaan helpommin poistaa toimitaan kuin »muunlaatuisten toimien haltijat», niin perustelu ei ole paikallaan. VirkamiesL 1 §:n mukaanhan toimiksi voidaan asetuksella määrätä vain sanotunlaisia toimia (joihin selvästikin kuuluvat jo lain mukaan poliisitoimet), joten muita kuin valtion erikoisen tarkkailun ja määräämisvallan alaisia toimia ei ole olemassa. Sivutoimista ei tässä yhteydessä ole puhe.

²⁷ Näin *Ståhlberg*, s. 237; *Charpentier*, s. 367.

²⁸ *Charpentier*, s. 367; vrt. MHjohtoS 72 §.

naan toimenhaltijoita, joihin hän voi luottaa. Kun näiden toiminta objektiivisen harkinnan mukaan aiheuttaa tuon luottamuksen menetyksen, voidaan heidät vapauttaa. — Lopuksi mainittakoon, että toimen luonne voi olla sellainen, että sen haltijan heikko taloudellinen asema, ylivelkaisuus, tekee hänet sopimattomaksi tointa hoitamaan ja aiheuttaa niinollen hänen vapauttamisensa.²⁹

2. Vapauttamisen suhde kurinpidolliseen viraltapanoon.

Tarkastettaessa niitä syitä, jotka voivat oikeuttaa toimenhaltijan vapauttamisen, on erikoisesti vielä otettava tutkittavaksi sen suhde viraltapanoon ja erittäinkin kysymys, voidaanko toimenhaltija vapauttaa sellaisesta syystä, jonka nojalla hänet 6 §:n mukaan olisi viraltapantava. Tähän kysymykseen on *Charpentier* vastannut ehdottomasti kieltäen, perustellen kantaansa seuraavasti.³⁰ Hallituksen esityksessä oli 2 §:n 3 momenttiin otettu säännös siitä, että toimenhaltija voitiin vapauttaa, kun harkittiin syytä siihen olevan. Suuri valiokunta lisäsi perusteluita esittämättä momenttiin kuitenkin säännöksen siitä, että toimenhaltija voidaan myöskin panna viralta 6 §:ssä säädetyin kurinpitotoimin. Tarkastaessaan tämän muutoksen asiallista merkitystä *Charpentier* kyllä myöntää, että kun vapauttamisella ja viraltapanolla on oleellisin ero siinä, että vain jälkimmäinen aiheuttaa eläkeoikeuden menetyksen, voitaisiin muutos ymmärtää niin, että asianomaiselle viranomaiselle olisi myönnetty valta käyttää jompaakumpaa toimenpidettä. Tätä käsitystä hän kuitenkin ei hyväksy, vaan katsoo aivan ilmeiseksi, että tällä lisäyksellä on ollut tarkoitus *parantaa* toimenhaltijan asemaa ja turvata häntä esimiehen mielivaltaa vastaan. *Charpentierin* käsityksen mukaan »toimenhaltijan asema tulee huonommaksi, jos esimiehellä on kaksi tietä saada hänet pois toimesta, kuin jos niitä olisi vain yksi». Niinollen hänen mielestään ei lainkohdassa olevaa viittausta 6 §:ään voida muuten järkevästi lukea, kuin että niissä tapauksissa, mistä 6 §:ssä puhutaan, toimenhaltijaa ei saa vapauttaa toimestaan, vaan on hänet, jos asia vaatii hänen poistamistaan toimesta, kurinpitoteitse viraltapantava.

Tämä käsitys on kuitenkin virheellinen. Ensiksikään ei 2 moment-

²⁹ Vrt. lähetystöistä ja konsulinvirastoista ³¹/₁₂ 1925 ann. A 11 §, jonka mukaan, jos lähetystön tai konsulinviraston viran tai toimenhaltija on joutunut sellaiseen taloudelliseen asemaan, ettei hän voi vastata sitoumuksistaan, jää harkinnasta riippuvaksi, onko asianomaisen sallittava virkaansa tai tointansa edelleen hoitaa.

³⁰ *Charpentier*, s. 366 s.; erittäin s. 367 aliv. 1, vrt. s. 378.

tiin otettu viittaus 6 §:ssä säädettyyn kurinpitomenettelyyn suinkaan ole tarkoittanut eikä voi tarkoittaa toimenhaltijan aseman parantamista. Kun hallituksen esityksen mukaan toimenhaltija olisi kyllä aina voitu, milloin syytä oli, vapauttaa toimestaan, olisi hän kuitenkin 18 §:n mukaan joutunut saamaan eläkettä sellaisissakin tapauksissa, missä valtakirjalla nimitetty ja siis turvattummaksi tarkoitettussa asemassa oleva olisi 6 §:n nojalla viraltapantuna joutunut menettämään eläkeoikeutensa. Tämän toimenhaltijain suhteettoman edullisen aseman poistamiseksi, siis heidän asemansa »huonontamiseksi», jos niin saa sanoa, oli lisäys 2 §:n 3 momenttiin tarpeen. Tätä osoittaa selvästi se, että avoimen kirjeen saaneet viranhaltijat jäivät, kun 1 momenttiin ei vastaavaa lisäystä tehty, sanotunlaiseen edulliseen asemaan, heiltä ei voida eläkeoikeutta kieltää muuten kuin tuomioistuimen päätöksen nojalla.³¹ Viittaukselle 6 §:ään saadaan siis aivan »järjellinen» merkitys tällä tavoin: sillä on esimiehelle 2 §:ssä säädetyn yleisen ja laajan, vapaaseen harkintaan perustuvan vapauttamisvallan lisäksi varattu mahdollisuus käyttää ankarampaa kurinpidollista viraltapanomenettelyä eläkkeenmenettämisseurauksineen törkeimmissä tapauksissa. Kun toimenhaltija taasen erityisen tarkkailun alaisena selvästikin voidaan vapauttaa jo lievemmistä virkavirheistä taikka sopimattomasta käytöksestä kuin 6 §:ssä edellytetään, ei siis hänen oikeutensa mitenkään tule loukatuksi, jos hänen vapauttamisensa syyksi ilmoitetaan 6 §:n mukainen toiminta. — Käytännössä tämä kysymys voi esiintyä esim. silloin, kun mahdollisuus viraltapanoon jo on vanhentunut, mutta esimies kuitenkin samasta syystä on oikeutettu vapauttamaan toimenhaltijan.

Tuloksena on siis, että viittaus 6 §:ään ei rajoita vapauttamisvaltaa ainakaan niin, että toimenhaltijan oikeus voisi vapauttamismenettelyn takia joutua kärsimään.³² Hän ei siis tällä perusteella voi väittää vapauttamistoimenpidettä lainvastaiseksi ja sellaisena vaatia sitä kumottavaksi.

³¹ Vrt. jalempänä s. 239 s. *Lainvalmistelukunta*, Ehd. EläkeL:n muutokseksi.

³² Näin kai myös *Ståhlberg*, s. 166 s., joka juuri edellyttää, että vapauttaminen voi olla seurauksena 6 §:ssä mainitusta toiminnasta taikka käytöksestä. — Vrt. myöskin *OK kertomus* 1931 s. 51 ss.: poliisimestari oli *VirkamiesL* 6 §:n nojalla erottanut poliisikonstaapelin noudattamatta kurinpitomenettelyä. OK ja HO katsoivat, että poliisimestari oli ollut oikeutettu »ilmoitetusta syystä» — joka poliisimestarin käyttämän lainpaikan mukaan oli sellainen käytös, josta 6 §:ssä puhutaan — vapauttamaan toimenhaltijan, joten poliisimestarin syyksi siis vain jäi, että hän oli käyttänyt erehdyttävää sanontaa. — Jalempänä s. 187 mainittua KHO:n päätöstä ei saane lukea niin, että vapauttaminen sellaisesta syystä, josta viraltapanokin on mahdollinen, ei olisi luvallinen. Päätöksessähän on vain sanottu,

Mutta vapauttamismenettelyn suhde viraltapanomenettelyyn on huomattava toisessakin suhteessa. Kuten viraltapanon yhteydessä on todettu, on siihen nähden voimassa eräänlainen legaliteettiperiaate: lain mukaan on esimiehen ryhdyttävä toimiin toimenhaltijan panemiseksi viralta, milloin hän arvostelee virkamiehen menettäneen sen luottamuksen ja kunnioituksen, mitä häneltä on vaadittava. Toisin sanoen valtion etu vaatii, varsinkin milloin tulee kysymykseen eläkkeeseen oikeutetun toimenhaltijan vapauttaminen tai viraltapano, että hänet viraltapannen tuomitaan menettämään eläkeoikeutensa. Tämän vuoksi asiaa ratkaiseva esimies on, päättäessään onko jompaankumpaan ryhdyttävä, velvollinen ottamaan tämän seikan huomioon, valvomaan valtion etua. Harkitessaan, että menettely on ollut senlaatuista kuin 6 § säätelee, on hänen siis päntävä vireille kurinpitomenettely. Päinvastainen toimenpide, toimenhaltijan vapauttaminen, voi tällöin kyllä olla lainvastainen, mutta sillä ei ole loukattu toimenhaltijan oikeutta vaan valtion etua, jonka takia asian ratkaisheet virkamiehet mahdollisesti voivat joutua vastaamaan virkavirheestä ja sen kautta ehkä valtiolle tuottamastaan vahingosta.³³

Kun toimivalta viraltapanoon ja vapauttamiseen nähden säännöllisesti kuuluu samalle viranomaiselle, on niinollen säännöksi katsottava, että milloin tuo viranomainen päättää nostaa kysymyksen viraltapanosta, silloin sen ei ole ryhdyttävä vapauttamistoimenpiteisiin, ei ainakaan samasta syystä. Riidatonta kuitenkin on, ettei kurinpitomenettelyn aikana toimitettua vapauttamista esimerkiksi työkyvyttömyyden takia voitaisi katsoa lainvastaiseksi. Käytännöllisyysnäkökohdat kuitenkin vaativat vapauttamiskysymyksen jättämisen toistaiseksi. Jos viraltapanomenettely päättyy vapauttavaan tulokseen sillä perusteella, että virkamies ei kuitenkaan ollut virheellisellä menettelyllään osoittanut menettäneensä virkamiesluottamusta ja -kunnioitusta, on selvää, että sanotunlainen virheellinen menettely kuitenkin on muuten voinut osoittaa hänet toimeen sopimattomaksi, joten vapauttaminen on sittemmin samastakin syystä mahdollinen. Kun sitävastoin viraltapanovaatimus on hylätty toteen-

että kun ei viraltapanomenettelyä ollut pantu vireille, oli ero myönnettävä, ei sitävastoin mitään siitä, olisiko nimismiehen vapauttaminen ollut luvallinen, jos hän ei olisi eroa pyytänyt.

³³ Selvää on, että yksityistapauksessa voi olla vaikeaa näyttää virkavirhettä toteen, koska syytetty voi aina selittää, että hänen käsityksensä mukaan virkamies ei vielä ollut menettänyt sitä luottamusta ja kunnioitusta, mitä valtion virkamiehiltä on vaadittava, eikä hän sen vuoksi katsonut viraltapanoa mahdolliseksi.

näyttämättömänä, on katsottava, että viranomaisen vapaa harkinta ei ole enää lakiin perustuvaa, jos vapauttaminen tämän jälkeen toimitettaisiin nimenomaan samasta syystä, josta syyte täten oli hylätty. Mutta on huomattava, että vapautettaessa voidaan ottaa huomioon myöskin sellaiset viraltapanomenettelyssä ilmi tulleet seikat, joita siinä ei ole tutkittu, samoin kuin virkamiehen käyttäytyminen yleensä, ja näiden nojalla toimitettu vapauttaminen voi olla täysin lainmukainen viraltapanovaatimuksen hylkäämisen jälkeen toimitettunakin.

3. *Suhde rikosoikeudelliseen syytteeseen.*

Mitä taasen tulee vapauttamismenettelyn suhteeseen rikosoikeudelliseen syytteeseen, on asia osittain toinen. Rikosoikeudellinen syyte on legaliteettiperiaatteen mukaan aina nostettava, milloin rikos on tapahtunut. Toisaalta syytteen ex ante arvostellen ei suinkaan aina tarvitse päätyä viraltapanoon, vaikka se rikkomus, mistä syyte nostetaan, asiallisesti saattaa vaatia toimenhaltijan vapauttamisen. Myöskin eroaa tämä tapaus luonnollisesti edellisestä siinä, että syytteen nostaminen ei suinkaan ole aina eikä sen ratkaiseminen koskaan sen viranomaisen päätettävissä, jonka toimivaltaan toimenhaltijan vapauttaminen kuuluu. Ottaen nämä näkökohdat huomioon, on, ratkaistaessa kysymystä, estääkö se seikka, että määrätystä rikkomuksesta aiotaan nostaa taikka jo on nostettu syyte tuomioistuimessa, toimenhaltijan vapauttamisen samasta syystä, niinollen ilmeistä, että se, mitä edellä on sanottu vapauttamisen suhteesta viraltapanomenettelyyn, ei ilman muuta ole sovellettavissa tähän tapaukseen.

Kun VirkamiesL 11 §:ssä on säädetty, että virkamies, myöskin toimenhaltija, jota syytetään tuomioistuimessa, voidaan siksi aikaa, kuin tuo menettely kestää, pidättää virantoimituksesta, voitaisiin tästä päätellä, että tämä säännös estää ryhtymästä vapauttamiseen sanotusta syystä, ennenkuin päätös on saanut lainvoiman. Tämä tulos ei kuitenkaan voisi olla oikea. Sanotussa lainpaikassa on vain yleisesti järjestetty virantoimituksesta pidättämissäännöstö kaikkiin virkamiesryhmiin nähden: se tulee toimenhaltijoihinkin nähden kysymykseen, milloin ex ante ei ole selvää, että määrätty virheellisyys tulee johtamaan tavalla taikka toisella virkasuhteen lopettamiseen. Mutta kun kerran toimenhaltija on asetettu sellaiseen asemaan, että vapaan harkinnan nojalla hänet voidaan virheellisyyden osoittaman sopimattomuuden vuoksi vapauttaa toimestaan laillisesti jo ennen syytteen nostamista, täytyy katsoa, että sama mahdollisuus on olemassa siinäkin tapauksessa, että syyte jo on nostettu. Vapauttaminen

ei kerta kaikkiaan ole kurinpidollinen rangaistustoimenpide, ja VirkamiesL 13 §:n säännöstä, joka kieltää kurinpitomenettelyyn ryhtymisen niin kauan kuin syyte on vireillä, ei voida soveltaa vapauttamiseen. On siis tultava tulokseen, että vapauttaminen, joka kokonaan taikka osaksi perustuu sellaiseen sopimattomaan käytökseen, josta jo on syyte tuomioistuimessa nostettu, ei tästä syystä suinkaan ole lainvastainen.³⁴

Milloin syyllisyys on esim. vastaajan oman tunnustuksen nojalla ilmeinen, ei siis ole mitään estettä vapauttamiselle jo ennen syytettä tai sen päättymistä. Mutta jos tämä seikka on epävarma eikä myöskään muuta selvää syytä vapauttamiselle ole, ei hyvän hallintomenettelyn mukaista ole ryhtyä vapauttamistoimiin, ennenkuin vireilläolevassa oikeudenkäynnissä on selvyys asiaan saatu. Tämän säännön rikkominen voi jo ylittää vapaan harkinnan rajat ja tehdä vapauttamisen lainvastaiseksi.

Mitä taasen tulee siihen tapaukseen, että syyte jo on päättynyt lainvoimaisesti, on ilmeistä, ettei tuomittu rangaistus sellaisenaan estä vapauttamista samasta syystä. Mikäli taasen syyte on toteennäyttämättömänä hylätty ja vastaaja vapautettu kaikesta edesvastuusta, täytynee katsoa, että vapaa harkinta ei tällöinkään voi ulottua siihen, että toimenhaltija kuitenkin aivan samasta syystä voitaisiin vapauttaa. Sitävastoin jo negatiivisesti vapauttava päätös taikka päätös, jolla syytejuttu on jätetty vastaiseksi, voivat ilmeisestikin olla perusteita, jotka ovat osoittaneet asianomaisen toimeensa sopimattomaksi, ja siis olla vapauttamisen syynä. Lisäksi on näissä tapauksissa useimmiten mahdollista perustaa vapauttaminen myöskin muihin, syytejutun yhteydessä tutkimatta jääneisiin seikkoihin.

4. Suhde eroanomukseen ja eron myöntämiseen.

Lopuksi jää ratkaistavaksi kysymys, onko viranomaisen oikeutettu toimittamaan vapauttamisen, jos toimenhaltija on vapaaehtoisesti jo pyytänyt eroa toimestaan. Kun lähdetään siitä, että virkamiehen oikeus saada ero sisältää asiallisesti sen, että hänellä on mää-

³⁴ Vrt. myös KKO 1930 T. 276: Poliisimestari oli poistanut poliisikonstaapelin toimesta lainvoimaa vailla olleen rikosoikeudellisen viraltapanopäätöksen perusteella. HO:n hylättyä sittemmin syytteen ja kumottua viraltapanopäätöksen, asetettiin poliisimestari syytteeseen siitä, että hän oli vastoin VirkamiesL 13 §:n säännöstä vapauttanut poliisikonstaapelin syytteen vireilläollessa. KKO hylkäsi syytteen, koska poliisimestarilla, joka oli tarkoittanut joka tapauksessa vapauttaa konstaapelin toimestaan erään virheelliseksi katsomansa menettelyn johdosta, oli ollut tästä syystä valta vapauttaa hänet.

rätyin edellytyksin subjektiivinen oikeus saada hallintotoimin virkasuhteensa lopetetuksi, ja että vapauttaminen on juuri yksi muoto, jolla virkasuhde hallintotoimin lopetetaan, ilman että siihen sisältyisi minkäänlaista rangaistuksen luonnetta, näyttää siltä, että virkamiehen oma subjektiivinen oikeus ei voi tulla loukatuksi sen kautta, että hänet, hänen pyydettyään eroa, vapautetaan. Sitävastoin on huomattava, että vapautettu toimenhaltija on oikeutettu määrätyn edellytyksin eläkkeeseen pelkän vapauttamisen johdosta, kun taas vapaaehtoisesti eronneella ei tätä oikeutta yleensä ole, ellei hän ole menettänyt työkykyään. Näinollen on katsottava, että valtion etu voi vaatia, että toimenhaltijalle, joka on pyytänyt eroa, tämä myönnetään, jotta valtio ei ehkä tarpeettomasti joutuisi maksamaan eläkettä vapautetulle toimenhaltijalle. Toisin sanoen asianomainen viranomainen voi vain siinä tapauksessa, että virkamies ei itse halua erota, ryhtyä harkitsemaan, onko olemassa syytä vapauttamiseen vastoin tämän tahtoa. Virheellinen menettely tässä suhteessa ei kuitenkaan näinollen voisi tehdä vapauttamistoimenpidettä virkamiehen oikeuden vastaiseksi, vaan korkeintaan aiheuttaa virheellisesti menettelleelle viranomaiselle rangaistuksen virkavirheestä, ehkäpä korvausvelvollisuuden valtiota kohtaan. KHO on kuitenkin eräässä ratkaisussaan (Lm 1933 s. 154) omaksunut toisen kannan: MH hylkäsi nimismiehen eronpyynnön ja vapautti hänet, koska hän menettelyllään oli osoittanut, ettei hän nauttinut sitä luottamusta ja kunnioitusta, mitä hänen asemansa valtion toimen haltijana edellytti. KHO, jonne nimismies valitti, katsoi, että koska nimismiestä vastaan ei ollut pantu vireille kurinpitomenettelyä hänen viraltapanemisekseen, niinkuin VirkamiesL 2 §:n 3 mom. ja 6 §:ssä säädetään, senvuoksi ja kun nimismieheltä ei niissä oloissa lain mukaan voitu kieltää oikeutta saada pyynnöstään ero, KHO selitti, että nimismiehen eron oli katsottava tapahtuneen hänen omasta pyynnöstään. (Yksi jäsen oli toista mieltä.) Edellä omaksutun käsityksen mukaan ei nimismiehen valitus olisi aiheuttanut toimenpidettä, koska hänellä, joka itse oli halunnut virkasuhteen lopetettavaksi, ei enää ollut oikeudellista intressiä vaatia vapauttamispäätöstä kumottavaksi.

5. Vapauttamismenettely.

Kun vapauttaminen on hallintotoimi, johon asianomainen viranomainen ryhtyy harkittuaan syytä siihen olevan, on selvää, että tuo toimenpide on toimitettava niiden muotomääräysten mukaan, mitä hallintomenettelystä yleensä on voimassa. Toiselta puolen tähän

myöskin sisältyy se, että vapauttamiseen ei vaadita erikoista hallinto-prosessuaalista menettelyä eikä tutkimusta, kuten valtakirjalla nimitetyn vapauttamiseen nähden on välttämätöntä. Näinollen ja kun mitään positiivista säännöstä ei asiasta ole olemassa, ei voitane ehdottomasti vaatia, että virkamiehelle olisi varattava tilaisuus selityksen antamiseen asiassa. Kun toiselta puolen on selvää, että asianomaisen viranomaisen on, vapaasta harkintavallastaan huolimatta, kuitenkin hankittava objektiivinen selvyys niistä tosiasioista, joihin hänen harkintansa perustuu, niin käytännöllisesti useimmiten asian täydellinen käsittely vaatii asianomaisen toimenhaltijan kuulemista. Virhe tässä suhteessa ei kuitenkaan ole sellainen muotovirhe, joka tekisi vapauttamisen moitteenalaiseksi.³⁵

Edellä on ollut puhe toimivallasta vapauttamisasiasioissa,³⁶ jolloin on todettu, että niissä keskusvirastot ja ministeriön osastot toimivat alimpina asteina: näiden alaisten viranomaisten on, milloin ne tahtovat vapauttaa nimittämänsä toimenhaltijan toimesta, VirkamiesA 4 §:n mukaan alistettava päätöksensä tässä suhteessa keskusviraston taikka ministeriön osaston vahvistettavaksi. Tällaisessa tapauksessa on alemman viranomaisen koottava se aineisto ja esitettävä ne syyt, joiden nojalla se katsoo vapauttamisen välttämättömäksi, ja jätettävä asian lopullinen ratkaiseminen ylemmälle. Alistuspäätös on siis asiallisesti vain esitys, jonka ylempi voi vapaan harkinnan nojalla joko hylätä taikka hyväksyä. Näinollen ja ottaen huomioon, että ylemmällä on myöskin itsenäinen valta kurinpitomenettelyn nostamiseen (7 §), on katsottava, että alemman viranomaisen alituspäätös ei myöskään ole vapauttamisen välttämätön edellytys, vaan että ylempi viranomainen voi, milloin se katsoo tarpeelliseksi, vastoin alemman nimittävän viranomaisen mieltäkin toimittaa vapauttamisen.

Tämä sääntö koskee kuitenkin ainoastaan nytmainittuja tapauksia, so. niitä, joissa nimitysvalta on keskusviraston tai ministeriön osaston alaisella viranomaisella, mutta ei sitä, ainakaan nyt esitetyllä perusteella, voida soveltaa muihin tapauksiin, joissa nimitysvalta on alemmalla viranomaisella, esim. keskusviraston ja VN:n väliseen suhteeseen. Voimatta tässä yksityiskohtaisemmin käydä tarkastamaan,

³⁵ Vrt. OK kertomus 1932 s. 32: OK katsoi, että vapauttavan viranomaisen olisi pitänyt vaatia toimenhaltijalta selitys tai lausunto niistä syistä, jotka vapauttamisen aiheuttivat, »mikä toimenpide jo asian luonnosta johtuen olisi kuulunut asian säännölliseen käsittelyjärjestykseen».

³⁶ Vrt. edellä s. 49 ss.

miten hallintoviranomaisten asteellinen toimivalta yleensä meillä on järjestetty ja missä määrin ylempi viranomainen yleensä voi joko välittömästi itse puuttua alemman viranomaisen tehtäviin taikka käskyillään välillisesti määrätä, miten alemman on yksityistapauksessa toimittava, on todettava, että VirkamiesL 21 ja VirkamiesA 4 § ilmeisestikin antavat nimittävälle viranomaiselle sellaisen itsenäisen toimivallan vapauttamisasioidissa, että Suomen tieteisopissa vallitsevan käsityksen mukaan tällaisissa tapauksissa ylempi ei voi puuttua alemman tehtäviin.³⁷ On niinollen katsottava, ettei ylempi hallintoviranomainen voi antaa ehdottomasti sitovaa käskyä alaiselleen nimittävälle viranomaiselle tämän nimittämän toimenhaltijan vapauttamisesta.³⁸

Tässä yhteydessä voidaan vielä viitata siihen, että vapauttaminen voi aiheuttaa eläkeoikeuden vapautetulle toimenhaltijalle ja niinollen menoja valtiolle. Tämäkään seikka ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että ylempi viranomainen voisi estää alempaa vapauttamista toimittamasta.³⁹ EläkeA 11 §:n säännöksestä, jonka mukaan alemman viranomaisen, joka haluaa myöntää vapautetulle viran tai toimen haltijalle eläkettä, on velvollinen alistamaan asian ministeriön ratkaistavaksi, ei mitenkään voida johtaa velvollisuutta alistaa vapauttamisasiä ministeriöön, vaan vasta myöhemmin eläkkeen myöntämistä koskeva asia. Tällöin on kuitenkin vapauttaminen jo peruuttamaton tosiasia ja eläkkeen suuruus vain laskettava eläkevuosien mukaan.

³⁷ Vrt. *Ståhlberg*, s. 110.

³⁸ Voidaan kuitenkin hyvällä syyllä asettaa kysymyksenalaiseksi, onko tämä sääntö voimassa puolustuslaitoksen ja yleensä puolustusvoimien toimiin nähden. PuolustuslaitosA 15 § tosin antaa nimitysvallan alemmille sotilasviranomaisille, mutta saatetaan hyvällä syyllä väittää, että puolustuslaitoksen koko hallintojärjestelmä, se sotilaallinen kuri ja esimiesten käskyvalta, johon tuo hallintojärjestelmä perustuu, aiheuttaa sen, että siviilihallinnossa voimassaolevia yleisiä periaatteita ei aina voida ilman muuta puolustuslaitoksessa noudattaa. Erikoisesti tähän viittaavana on mainittava sotilaallinen kurin-pito-oikeus. Sotaväen järjestyssäännön 41 §:n mukaan on ylemmällä päälliköllä sama rankaisuvallta kuin alemmallakin, ja 43 §:n mukaan ylempi päällikkö voi jättää rangaistuksen määräämisen alemmalle taikka omalla rangaistusvallallaan lisätä alemman määräämää rangaistusta. Vaikka vapauttaminen ei olekaan rangaistustoimenpide, näyttää siltä, että sotilaallisen hallintojärjestyksen nojalla ylempi esimies aina voi, pitäessään huolta puolustuslaitoksen hallinnosta, antaa alaiselleen nimittävälle viranomaiselle sitovan käskyn toimenhaltijan vapauttamisesta. VirkamiesL 21 §:hän sitäpaitsi jättää avoimeksi sen mahdollisuuden, että toimivaltaan nähden voi olla poikkeussäännöksiä voimassa.

³⁹ Vrt. toisin esim. Tanskassa, jossa ministeriölle on tästä syystä pidätetty toimivalta: *Andersen*, s. 173 aliv. 114.

6. *Vapauttamispäätös* on, kuten selviää jo VirkamiesA 13 §:stä, aina oleva kirjallinen.⁴⁰ Erokirja voidaan antaa vain pyynnöstä myönnetystä erosta taikka iän perusteella eroavalle, mikä selviää myöskin sitä varten vahvistetusta kaavasta.⁴¹ Vapauttamispäätöstä ei sitävastoin saa pukea erokirjan muotoon,⁴² vaan on se joko annettava muodollisesti päätöksenä taikka hallintomenettelyssä myös vallalla olevan käytännön mukaan laadittava asianomaiselle toimenhaltijalle osoitetun kirjeen muotoon.⁴³ — Joka tapauksessa on välttämätöntä, että päätöksessä käytetään nimenomaan sanontaa »vapauttaa» eikä sitävastoin »erottaa» tms. Kuten edellä on todettu, on kuitenkin, siihen nähden että vapauttaminen on yleisin hallinto-toimin mahdollinen virkasuhteen lopettamismuoto vastoin virkamiehen tahtoa, katsottava, että milloin viranomaisen tarkoituksena ei ole ollut käsitellä asiaa viraltapanoasiana, »erottamis»- tms., päätös on katsottava hallinnolliseksi vapauttamiseksi.⁴⁴

Jos kysymys vapauttamisesta — esim. alemman viranomaisen alistuksesta nostettu — sitävastoin on ratkaistu kielteisesti, ei tällaisella päätöksellä ole myöhemmin mitään sitovaa vaikutusta. Sen muotokin on luonnollisesti mielivaltainen: riittää merkintä pöytäkirjaan, että asia raukeaa. Ne syyt, joiden nojalla vapauttamismahdollisuutta oli tutkittu, voidaan luonnollisesti myöhemmin milloin tahansa uudelleen asettaa vapauttamistoimenpiteen perusteeksi. Myöskään ei tällainen kielteinen päätös voi tulla valitusteitse ylemmän asteen, esim. KHO:n tutkittavaksi, kun ei ole asianosaista, joka voisi siitä valittaa.

Mitä sitten tulee vapauttamispäätöksen asialliseen sisällykseen, on ennenkaikkea saatava vastaus kysymykseen; onko siinä mainittava se syy, mihin päätös perustuu, vai voidaanko pelkkää lausumaa, että asianomainen viranomainen on katsonut syytä olevan toimenhaltijan vapauttamiseen, pitää riittävänä. Toimenhaltijalla on Virka-

⁴⁰ Vrt. OK kertomus 1932 s. 32.

⁴¹ Vrt. NimittämiskirjaVNP, joka sisältää mm. erokirjan kaavan.

⁴² Vrt. OK kertomus 1932 s. 49.

⁴³ Charpentier, s. 376 aliv. 4, katsoo VirkamiesA 13 §:n viittauksen siihen, että vapauttamisasiassa annetaan »päätös», aiheellomaksi — päätöstä kun muka ei voitaisi antaa, kun mitään käsittelyäkään ei ole tapahtunut. Tämä huomautus ei ole paikallaan. Säännönmukaisesti edellyttää vapauttamismenettely käsittelyä (esim. alemman viranomaisen alistus), ja toiseksi ei mikään estä antamasta päätöstä sellaisessakin asiassa, jossa viranomainen ex officio ryhtyy hallintotoimeen, jolla oleellisesti muutetaan aikaisempia oikeussuhteita ja josta, kuten kohta huomataan, usein on valitusoikeus. Vrt. Ståhlberg s. 320.

⁴⁴ Vrt. edellä s. 56 eritt. aliv. 50.

miesL:n nojalla oma »oikeutensa» pysyä toimessaan, vaikkakin se on suurelta osalta riippuvainen asianomaisen viranomaisen vapaasta harkinnasta. Edellä on kuitenkin todettu, että vapauttamispäätös on lainvastainen, silloinkun se perustuu syihin, jotka siihen eivät lain mukaan voi oikeuttaa. Toimenhaltija itse yhtävähän kuin sivullinenkaan henkilö ei kuitenkaan voi arvostella vapauttamispäätöksen lainmukaisuutta, jollei siinä ole mitään merkintää vapauttamisen syystä. Niinollen täytynee katsoa, että toimenhaltija on ainakin oikeutettu, jollei päätöksessä ole syitä, vaatiessaan saamaan niistä kirjallisessa muodossa annetun tiedon. Erikoisesti perustelun tarpeellisuus ilmenee siinä tapauksessa, että päätöksestä on valitusoikeus: perustelemattomasta päätöksestähän ei voida perusteltua valitusta tehdä.

OK 24:3:n mukaan on oikeuden tuomiossa mainittava ne perusteet ja lainpaikat, mihin tuomio perustuu. Puutteellisuus tässä suhteessa tekee tuomion, lainkäyttöpäätöksen, virheelliseksi, aiheuttaa muutoksenhaun yhteydessä tuomion kumoamisen ja asian palauttamisen:⁴⁵ antaessaan lausuntonsa valituksesta ei alempi tuomioistuimien enää voi tässä suhteessa korjaavasti noita puuttavia perusteluja päätökseensä lisätä. Vapauttaminen ei kuitenkaan, niissäkään tapauksissa missä siitä on valitusoikeus olemassa, ole lainkäyttö-, vaan hallintotoimi. Suomen hallinto-oikeudessa taasen ei liene löydettyvissä yleistä sääntöä, joka oikeuttaisi soveltamaan OK 24:3:n säännöstä yleisesti hallintotoimiin. Näinollen täytyy siis tulla siihen tulokseen, että vapauttamispäätös, josta puuttuvat perustelut, ei kuitenkaan ole tämän vuoksi virheellinen. Niissäkin tapauksissa, missä päätöksestä on valitusoikeus, voi vapautuksen toimittanut viranomainen toimenhaltijan vaatimuksesta taikkapa vielä valituksen johdosta antamassaan selityksessä esittää päätöksen perusteet, jotka tällöin välittömästi voivat tulla ylemmän asteen tutkittaviksi. Ilmeistä kuitenkin on, että jälkimmäisessä tapauksessa valittajan täytyy saada tilaisuus ennen valituksen ratkaisemista esittää mielensä näistä vapauttamispäätöksen perusteista.

7. Valitus.

Järjestäessään toimenhaltijain — samoin kuin luottamusvirkamiesten — vapauttamisen, VirkamiesL ei mitenkään ole koskenut

⁴⁵ Vrt. KKO 1932 T. 258: Vakuutusneuvoston päätös, jossa ei ollut, kuten OK 24:3:ssa on säädetty, mainittu niitä syitä, joihin päätös perustui. Kumottiin ja palautettiin vakuutusneuvostoon laillisessa järjestyksessä käsiteltäväksi.

kysymykseen, voidaanko vapauttamispäätökseen ja millä edellytyksin hakea muutosta. Kysymys valituksesta muutoksenhakukeinona vapauttamistoimenpiteeseen on niinollen ratkaistava yleisten, hallinto-oikeudellista valitusta koskevien sääntöjen mukaan. Tällöin on selvää, että tämän tutkimuksen puitteissa ei esitys tässä kohdin voi tulla yksityiskohtaiseksi.

Suomen hallinto-oikeudessa voimassaolevien sääntöjen mukaan hallintotoimet yleensä ja varsinkin sellaiset hallintotoimet, jotka välittömästi koskevat yksityisten oikeusasemaa, voivat joutua valituksen esineeksi, niihin voidaan valittamalla hakea muutosta ylemmältä viranomaiselta.⁴⁶ Kun toimenhaltijan vapauttaminen on hallintotoimi, joka sitäpaitsi oleellisesti vaikuttaa muutoksen yksityisen toimenhaltijan oikeusasemaan, onkin yleisesti todettava, että vapauttamistoimenpide oikeudelliselta luonteeltaan näinollen riidattomasti on toimenpide, joka kelpaa valituksen esineeksi.⁴⁷

Valitusmahdollisuus yksityistapauksessa edellyttää ensiksikin, että on olemassa yksityinen asianosainen, jolla voidaan katsoa olevan puhevälä, valitusoikeus toimenpiteen johdosta. Kun tämä valitusoikeus yleensä kuuluu ainakin sille, jonka oikeutta hallintotoimi välittömästi koskee, on pitemmittä puheitta selvää, että toimenhaltija itse, jolla on määrätynlainen oikeutensa toimessa pysymiseen ja muutenkin VirkamiesL:n oikeudellisesti suojaama intressi tässä

⁴⁶ Ståhlberg, s. 435 ss.; Erich, II s. 299 s.; Hermanson, s. 446.

⁴⁷ Tämä on KHO:n kanta: vrt. esim. KHO 1928 T. 1831; 1933 T. 709, 878; samoin Lm 1933 s. 154. Samoin *Lainvalmistelukunta*, Ehd. VirkamiesL:n muutokseksi.

KHO on $\frac{3}{3}$ 1933 tehnyt esityksen tasavallan presidentille lainsäädäntötoimiin ryhtymisestä siihen suuntaan, että muutoksenhaku kiellettäisiin toimikirjan saaneen henkilön toimestaan vapauttamista koskevista ratkaisuista, niin myös sellaisista ratkaisuista, joilla eroamisien saavuttaneelle virkamiehelle on hakemuksetta annettu erokirja (vrt. Lm 1933 s. 162). Tästä esityksestä on johtunut Lainvalmistelukunnan ehdotus VirkamiesL:n muutokseksi, jossa kuitenkin on asetettu sille, KHO:ssa niinkään esitetylle kannalle, että sanotunlaiset päätökset voitaisiin valituksesta huolimatta panna täytäntöön.

KHO:n esityksen kannalla oli oikeastaan vain yksi jäsen (hallintoneuvos Ahava), kaksi muuta jäsentä, jotka häneen yhtyivät (hallintoneuvokset Kahelin ja Krogerus), tekivät sen vain sillä perusteella, että heidän käsityksensä mukaan toimenhaltijan vapauttamispäätöksestä ei lainkaan ole valitusoikeutta, jolen heidän mielestään olisi tarvittu vain KHO:n esittämän muotoinen lainselitys. Kielteisen kantansa he perustavat siihen, että kun VirkamiesL:ssa oli tarkoitus säännöstellä toiselta puolen viraltapano- ja toiselta toimenhaltijain vapauttamismenettely, oli tarkoitus antaa kummastakin täydelliset säännökset. Edellisestä annettiin nimenomaiset säännökset valitusoikeudesta VYO:een, jälkimmäisestä taas tahdottiin muodostaa säännöstö, jonka avulla toimenhaltijat helposti ja mutkattomasti olisi voitu toimistaan poistaa. Kun lakiin ei sisällytetty mitään

suhteessa,⁴⁸ on mahdolliseen valituksen tekoon oikeutettu. — Toiselta puolen on selvää, että kun vapauttaminen ei perustu hallintoprosessuaaliseen oikeudenkäyntiin, ja kun se säännöllisesti ei myöskään koske muiden henkilöiden oikeutta, niin kellään muulla henkilöllä ei ole valitusoikeutta yhtävähän vapauttamispäätöksestä kuin päätöksestäkään, jolla vapauttamiskysymys on jätetty raukeamaan.

Valitusmahdollisuus edellyttää kuitenkin tämän lisäksi aina ylempää viranomaista, valitusastetta, johon alemman päätöksestä on valitusoikeus joko kirjoitetun lain säännöksiä taikka tavanomaiseen oikeuteen perustuvien sääntöjen nojalla olemassa. — Tämän edellytyksen puutteen vuoksi ovatkin useimpien ylimpien viranomaisten vapauttamispäätökset lopullisia, joista säännöllinen valitus ei ole yleensä mahdollinen. Näistä mainittakoon tasavallan presidentti, VN sekä sen ministeriöt ja niiden osastot,⁴⁹ tasavallan presidentin kanslia, KKO ja KHO ja niiden presidentit, sotaväen päällikkö, suojeluskuntain päällikkö, yliopiston kansleri jne.

Sitävastoin on näiden rinnalla mainittava suuri joukko viranomaisia, joilla on toimivalta vapauttamisasioissa ja joiden päätöksistä on säädettyinä yleinen, asiallisesti rajoittamaton valitusoikeus KHO:een: ennenkaikkea useimmat keskusvirastot ja maaherrat.⁵⁰ Kun

säännöksiä siitä, että vapauttamisesta olisi saanut valittaa, kuten viraltapanoon nähdessä tehtiin, on tämä ilmaus siitä, että tarkoituksena oli kieltää valitusoikeus, vaikka nimenomaista kieltoa ei pidetty tarpeellisenä. Vrt. samoin äänestys KHO 1933 Sel. 4.

Kaksi jäsentä (presidentti Castrén ja hallintoneuvos Mölsé) esittivät sensuuntaista lainsäädäntötoimenpidettä, joka sisältyy Lainvalmistelukunnan sanottuun ehdotukseen, kun taasen kolme jäsentä (hallintoneuvokset Möller, Aura ja Toivanen) katsoivat, ettei ollut syytä tehdä lainkaan kysymyksessä olevaa esitystä.

⁴⁸ Vrt. *Ståhlberg*, s. 437.

⁴⁹ VN:n ja sen ministeriöiden tai näiden osastojen päätöksistä on erinäisissä tapauksissa valitusoikeus KHO:teen. Nytemmin ei kuitenkaan minkään ministeriön eikä sen osaston päätöksestä ole säädettyä sellaista yleistä valitusoikeutta, jonka nojalla vapauttamispäätöksestä voitaisiin valittaa, vaan rajoittuu valitusoikeus erikseen laissa taikka asetuksessa mainittuihin tapauksiin. Kun vapauttamispäätöstä ei täten ole asetettu erikoisasemaan, ei siis siitä milloinkaan voida valittaa KHO:teen. Vrt. KauppalministeriöA 20 § (siitä *Aura*, s. 340), MaatalousministeriöA 16 § ja SosialiministeriöA 21 §. Aikaisemmin oikeusministeriön vankeinhoitoasiainosastosta ja sosialiministeriöstä voimassa olleet yleisen valitusoikeuden sisältäneet säännökset (vrt. niistä *Aura*, s. 338 s.) eivät enää ole voimassa; OikeusministeriöA:ssa ei enää ole säännöstä valitusoikeudesta, vrt. SosialiministeriöA 21 §.

⁵⁰ Vrt. AsutushallitusA 18 §; KouluhallitusA 33 §; MaanmittaushallintoA 85 §; MaataloushallitusA 30 §; MerenkulkuhallintoA 52 §; MetsähallintoA 99 §; MuinaistietToimika 16 §; PostilaitosA 51 §; PostisäästöpankkiA 20 §; RautatiehallintoA 82 §; RevisiolaitosA

edellä on jo todettu, ettei vapauttamispäätös koske nimitysasiasiaa, ei valitus siis tällöin yleensä KHOL 5 §:n mukaan mene VN:oon, eikä myöskään kieltä hakea muutosta nimitysasioissa rajoita valitus-oikeutta vapauttamispäätöksestä. — Tässä yhteydessä lienee syytä toistaa se aikaisemmin todettu seikka, että VYO:n toimivalta ei ulotu VirkamiesL 19 §:n mukaan toimenhaltijain vapauttamista koskeviin päätöksiin.⁵¹ — Tuollaisen yleisen valitusoikeuden sisältävän säännöksen nojalla on siis vapautetulla toimenhaltijalla oikeus muutoksenhakemiseen säännöllisessä valitusjärjestyksessä KHO:lta.⁵²

Poikkeuksen muista keskusvirastoista tekee kuitenkin LääkintöhallintoA 28 §, jossa nimenomaan kielletään valitusoikeus, mikä muuten on yleinen kuten muissakin, »päätöksestä, jolla toimikirjan saanut toimenhaltija on vapautettu toimestaan». Kun yleinen valitusoikeuskin perustuu asetukseen, on tällainen poikkeus, jonka asianmukaisuudesta vain yhden keskusviraston kohdalla säädettyinä saattaa olla eri mieliä, ollut mahdollinen asetustoitsekin säätää. — Tässä yhteydessä on mainittava myöskin MHjohtoS 72 §, jonka mukaan valitusta kruununnimismiehen *erottamista* tai siirtämistä koskevista toimenpiteistä ei saa tehdä. Erottamista ei tosin nykyinen lainsäädäntö tunne ja selvää on, että tuo rajoitus ei voi koskea kurinpidollisesta viraltapanosta valittamista, mikä on säännöstelty VirkamiesL:ssa. Mutta kun otetaan huomioon, että ennen VirkamiesL:ia sisältyi erottamiseen ilmeisestikin, paitsi kurinpidollinen erottaminen, myöskin muu hallintotoimin tapahtuva virasta poistaminen,⁵³ niin näyttää siltä, että kun VirkamiesL:lla vain on uudelleen järjestetty tämän, nyt vapauttamiseksi kutsutun toimenpiteen asialliset edellytykset, olisi MHjohtoS:n valitusoikeuden kieltämistä koskeva säännös sovellettavissa nykyiseen vapauttamiseen. KHO on kuitenkin tutkinut valituksen sanotunlaisesta päätöksestä⁵⁴ ja katsonut valitusoikeuden siis olevan olemassa.

34 §; Tie-vesirakennushallintoA 38 §; Tilast.PäätoimistoA 22 §; TullihallintoA 126 §; YIRakennushallitusA 47 §; MHjohtoS 74 §.

⁵¹ VYO ei ole tutkinut valituksia toimenhaltijain vapauttamisista: vrt. VYO 1927 N:o 2; 1932 N:o 6.

⁵² Näin KHO 1928 T. 1831; 1933 T. 709, 878. Vrt. KHO:n esitys, että lainsäädäntöteitse kiellettäisiin valitus vapauttamispäätöksestä, edellä aliv. 47.

⁵³ *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa, I painos, s. 235.

⁵⁴ KHO 24/4 1933, Lm 1933 s. 155. — Vaikka samalla MH:n päätöksellä, jolla vapauttaminen toimitettiin, olikin hylätty nimismiehen eroanomus, ei päätöstä kuitenkaan voida selittää tämän nojalla siten, ettei se, kun valitusta viimeksisanotusta päätöksestä ei ole kielletty, ratkaisisi po. kysymystä. Joka tapauksessa KHO on valituksen johdosta tutki-

Eräissä tapauksissa on valitusasteena toinen viranomainen: yliopiston taloustoimikunnan päätöksestä pieni konsistori,⁵⁵ HO:n päätöksestä ilmeisestikin KKO jne.

Niissä tapauksissa, joissa suoranaista valitusoikeutta ei ole säädetty, ei, vaikka ratkaisevan viranomaisen yläpuolella olisi ylempiä hallintoviranomaisiakin, voida katsoa vapautetulla toimenhaltijalla olevan säännöllistä valitusoikeutta. Tällaisina viranomaisina mainittakoon ennenkaikkea puolustuslaitoksen ja puolustusvoimien nimitävät viranomaiset.⁵⁶ Epäselvä on tässä suhteessa poliisimestarin asema. PoliisitoimiA 29 § säättää kyllä valitusoikeuden poliisimestarin päätöksistä kurinpidollisissa asioissa, joihin ennen VirkamiesL:n säätämistä kuului myöskin erottaminen. Vapauttamisesta tosin tällöinkin sääti saman asetuksen 30 §, jossa ei oltu valitusoikeutta varattu. Kuitenkin näyttää siltä, että silloinkin olisi 29 §:n mukainen valitusoikeus poliisimestarin päätöksestä ollut MH:lle. Kun näin on, ja ottaen huomioon, että milloin MH on toimittanut poliisitoimenhaltijan vapauttamisen, hänen päätöksestään on MHjohtoS 74 §:n nojalla valitusoikeus KHO:teen, on katsottava, että poliisimestarin vapauttamispäätökseenkin saadaan hakea muutosta valittamalla MH:lta.^{56 a}

Kun hallintotoimesta on valitusoikeus olemassa, voi se, mikäli muuta ei ole säädetty, perustua sekä siihen väitteeseen, että hallintotoimi on lainvastainen, kuin myöskin siihen, ettei se ole tarkoituksenmukainen,⁵⁷ ja että se siis kummassakin tapauksessa on kumottava (tai muutettava). Mitä tulee vapauttamispäätöksestä tehtyyn valitukseen, voi se luonnollisesti aina perustua juuri laillisuuskysymykseen: vapautettu virkamies väittää, että hän ei olekaan toimen vaan viran haltija, joten häntä ei olisi voitu vapauttaa, taikka että vapauttamisen syytä

nut vapauttamista koskevan toimenpiteen asialliset edellytykset. — Ennen VirkamiesL:ia on KHO (1919 Sel. 56) aivan vastaavanlaisessa tapauksessa MHjohtoS 72 §:n nojalla jättänyt valituksen tutkimatta.

⁵⁵ YliopistonS 143 §:n mukaan palvelusmies, joka on erotettu toimestaan, voi 15 päivän kuluessa valittaa pienelle konsistorille, joka asian lopullisesti ratkaisee. Vaikka 139 §:ssä taloustoimikunnalle annettu valta kurinpidollisesti erottaa palvelusmiehiä onkin VirkamiesL:lla tullut kumotuksi, ei mikään estäne soveltamasta 143 §:n säännöstä niissä tapauksissa, joissa taloustoimikunta voi hänet edelleen »erottaa», so. vapauttaa.

⁵⁶ Vrt. PuolustuslaitosA 15 §.

^{56 a} KHO 1933 T. 878 onkin suoraan lausunut, että vapautetulla poliisikonstaapelilla on valitusoikeus poliisimestarin päätöksestä.

⁵⁷ Ståhlberg. s. 443 ss.

on seikka, esim. toimen käyminen tarpeettomaksi, johon sitä lain mukaan ei voida perustaa, tms.

Mutta valituksen ratkaisuhan voi vaatia myöskin tarkoituksen mukaisuusharkintaa.⁵⁸ Vapauttaminenhan voi lain mukaan perustua asianomaisen viranomaisen vapaaseen harkintaan, mikä hänen on toimitettava hoitaessaan sitä erikoista tarkkailua, jonka alaisina toimenhaltijoiden on oltava, ja käyttäessään tästä johtuvaa erikoista määräämisvaltaansa. Tämän tutkimuksen puitteissa ei ole mahdollista ryhtyä tarkastamaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten rajoja yleensä Suomen hallinnollisessa lainkäytössä. Ilmeistä kuitenkin on, että jos esimiehelle, esim. poliisipäällikölle, on jätetty valta erikoisen tarkkailun perusteella vapauttaa toimenhaltija, joka toiminnallaan, vaikka se ei vielä olisikaan sellaista kuin VirkamiesL 6 § säättää, on aiheuttanut sen, ettei esimies enää voi häneen luottaa, niin senjälkeen kuin ensin on todettu, että sanotunlainen syy yleensä voi lain mukaan olla vapauttamisen aiheena, riippuu poliisipäällikön toimittaman vapauttamisen jälkeensä tapahtuva arvostelu ennenkaikkea toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden arvostelusta: so. siitä, onko valtion ja hallinnon edun katsottava vaativan tuota toimenpidettä.

Tämä kysymys tulee aktuaalliseksi silloin, kun valitus vapauttamispäätöksestä tehdään KHO:teen, koskapa KHO:n on KHOL 5 §:n mukaan, milloin se katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, jätettävä asia Hallituksen, so. VN:n ratkaistavaksi, kuitenkin niin, että milloin kysymyksessä myöskin on päätöksen tai toimenpiteen lainvastaisuus, KHO:n on annettava tästä seikasta VN:oa sitova lausuntonsa. Tällaisissa tapauksissa, senjälkeen kuin KHO olisi todennut, että vapauttaminen ei ole lainvastainen, jäisi VN:lle valta tutkia sen tarkoituksenmukaisuus ja, jos sen katsottaisiin puuttuvan, kumota vapauttamispäätös. Kysymys siitä, milloin KHOL 5 §:ää on sovellettava, ei meillä vielä ole täydelleen selvitetty.⁵⁹ Erikoisesti se sanonta, että se tulee kysymykseen vain silloin,

⁵⁸ Tähän seikkaan viittaa hallintoneuvos Toivanen — johon yhtyvät hallintoneuvokset Aura ja Möller — lausunnossaan edelläpuheenolleessa asiassa, joka koski esityksen tekemistä valitusoikeuden kieltämisestä. Hänen mielestään juuri se seikka, ettei KHO saa ryhtyä tutkimaan tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, on omiaan takaamaan sen, että se VirkamiesL:n tarkoitus, että toimenhaltijat voidaan helposti poistaa, tulee toteutetuksi. Vrt. aliv. 60 a.

⁵⁹ Söderholm, s. 182 ss.

kun kysymyksen ratkaisu »pääasiassa» riippuu tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, viittaa epäilemättä siihen, että KHO:kin voi välittömästi tutkia koko kysymyksen, jos tarkoituksenmukaisuudella ei ole siinä »pääasiallista» merkitystä.⁶⁰ Myöskin on todettava, että KHO:n käytäntö on tulkinnut säännöstä suppeasti, so. vain harvoissa ja aivan selvästi tarkoituksenmukaisuutta koskevissa tapauksissa on ratkaisu jätetty VN:lle, mutta missään vapauttamisasiassa ei näin ole menetelty.^{60 a 61}

Valitusmahdollisuudesta samoin kuin tehdystä valituksestakin johtuu, että vapauttamispäätös ei saavuta lainvoimaa, mitä ennen se ei, hallinto-oikeudessamme yleensä vallalla olevan käsityksen mukaan, ole täytäntöön pantavissa.⁶² Virkasuhteen loppumishetki siirtyy siis tällaisissa tapauksissa päätöksen lainvoimaiseksi tulohetkeen,⁶³ kun se taas niissä tapauksissa, joissa valitusoikeutta ei ole olemassa, lainvoimaisena käy heti noudatettavaksi.

⁶⁰ Vrt. *Erich*, kompetensfördelning s. 54 s.

^{60 a} KHO 1933 Sel. 4 mainitussa tapauksessa hallintoneuvos Aura tahtoi, mikäli valituksessa oli väitetty, että oli epätarkoituksenmukaista vapauttaa toimenhaltija toimestaan, ja pyydetty valituksenalaista päätöstä tämän johdosta kumottavaksi, siirtää asian tältä osalta hallituksen ratkaistavaksi. KHO:n enemmistö (täysistunnossa) kuitenkin tutki valituksen kokonaisuudessaan ja hylkäsi sen.

⁶¹ Kun kaupunkien virkamiehet yleensä ovat irtisanottavissa, ei kaupungin viranomaisen irtisanomispäätökseen, joka näinollen koskee tarkoituksenmukaisuuskysymystä, voida tällä perusteella hakea valittamalla muutosta MH:lta. (Vrt. *Tarjanne*, Suomen kunnallislehti 1933 s. 159 s.). Itse asiassa ei tässä suhteessa ole suurta eroa toimenhaltijan vapauttamisen ja kaupungin virkamiehen irtisanomisen välillä.

⁶² *Ståhlberg*, s. 442.

⁶³ Tästä johtuvien epäkohtien poistamiseksi *Lainvalmistelukunta* on Ehdotuksessaan VirkamiesL:n muuttamiseksi asettanut sille kannalle, että vapauttamispäätös voitaisiin panna täytäntöön valituksesta huolimatta. Jos päätös sitten kumottaisiin, saisi vapauttettuna ollut palkkauksen väliajalta. Toimen vakinaisesti täyttämiseen ei kuitenkaan saataisi ryhtyä, ennenkuin se olisi lopullisesti tullut avoimeksi, so. päätös saanut lainvoiman.

IX. SIIRTO TOISEEN VIRKAAN.

Edellä on todettu, että virkasuhteen perusosa on virkamiehen valtion kohdistuva uskollisuus- ja toimivellisuus. Kun virkamies nimitetään ja siirretään yhdestä valtion vakinaisesta virasta toiseen, on niinollen ilmeistä, että virkasuhde, tämä virkasuhteen perusosa, ei tällöin sammu, vaan jää edelleen olemaan voimassa vaikkakin toisessa muodossa. Senvuoksi ei siirto, stricte ajatellen, olekaan virkasuhteen lakkaamisperuste. Käytännöllisesti on kuitenkin virkamiehelle, samoin kuin valtiollekin, tärkeintä virkamiehen virkasuhde hänen ollessaan määrätyn vakinaisen viran haltijana, yksilöity subjektiivinen virkasuhde. Kun tämä virkasuhde lakkaa tai voi lakata siirron johdosta, on seuraavassa otettava tarkastettavaksi myöskin ne tapaukset, joissa siirto toiseen virkaan virkasuhteen lakkaamismuotona on Suomen hallinto-oikeuden mukaan mahdollinen.¹ — Tätä tulosta tukee myöskin se, että lainsäädäntö on, järjestäessään virkamiesten aseman vakinaiseksi, ottanut huomioon ja samalla järjestellyt myöskin siirtymisvelvollisuuden toiseen virkaan. Virkamiehen oikeuteen pysyä virassaan, jota sekä HM 91 § että VirkamiesL säännöstelevät, kuuluvat säännökset siitä, millä edellytyksin hänet voidaan vastoin tahtoaan siirtää toiseen virkaan. Näiden eri tapausten lisäksi on kuitenkin, aivan samoin kuin edelläkosketelluissa virkasuhteen lakkaamistapauksissa, otettava ensin tarkastettavaksi ne tapaukset, joissa siirto perustuu virkamiehen suostumukseen.

Siirrolla laajemmassa merkityksessä ymmärretään kaikkia niitä tapauksia, joissa virkamies hallintotoimin joutuu toiseen virkaan. Tässä merkityksessä käytetään sanaa seuraavassa. Joskus siirtämisellä ymmärretään vain toiseen samanlaiseen virkaan nimittämistä.² Asiallisempaa on kuitenkin mm. VirkamiesL:n 5 §:n sanonnan mukaan käyttää sitä tuossa laajemmassa merkityksessä.

¹ Vrt. Ståhlberg, s. 247.

² Vrt. NimityskirjaVNP; Ståhlberg, s. 153, 239.

A. SIIRTO VIRKAMIEHEN PYYNNÖSTÄ.

1. *Nimitys* toiseen vakinaiseen virkaan, joka perustuu joko virkamiehen hakemukseen taikka muuten antamaan suostumukseen, lopettaa ilman muuta ipso iure aikaisemman virkasuhteen.³ Mitään eroanomusta taikka eron myöntämistä erokirjoineen ei siis tarvita. Tästä johtuu myöskin se omituisuus, että vaikka virkasuhteen lopettamisvalta säännönmukaisesti kuuluu nimittävälle viranomaiselle, niin tässä tapauksessa joutuu ehkä kokonaan toisella hallinnon alalla toimiva muu viranomainen hallintotoimellaan aikaansaamaan tuon saman tuloksen: KKO, nimittämällä presidentin nimittämän maaherran kihlakunnantuomariksi, lopettaa maaherran virkasuhteen, samoin kuin toinen keskusvirasto nimittämällä toisen keskusvirastonalaisen virkamiehen toiseen virkaan. Tällaisessa tapauksessa ei virkamiehen aikaisemmalla esimiehellä yleensä ole valtaa estää nimitystä ja siirtoa. Kuitenkin täytyy katsoa, että milloin virkamies on erikoisen sitoumuksen nojalla velvollinen olemaan määrätynlaisessa virassa määrävuodet, jotka eivät vielä ole loppuunkuluneet, silloin ei toinen viranomainen siirtopäätöksellään ole oikeutettu tekemään mitättömäksi tuota virkamiehen ja valtion välistä oikeussuhdetta: sanotunlainen virkamies on tuollaisessa tapauksessa kelpaamaton nimitettäväksi muuhun virkaan ennen sanotun ajan umpeenkulumista taikka kunnes asianomainen viranomainen vapauttaa hänet sanotusta sitoumuksesta.

Jotta siirto toiseen virkaan aiheuttaisi aikaisemman virkasuhteen lakkaamisen, on ensiksikin vaadittava, että tuo uusi nimitys on lopullinen. Niissä tapauksissa, missä nimityksestä on valitusoikeus, syntyy oikeusseuraamus vasta nimityspäätöksen voitettua lainvoiman.

Edelleen on uuden viran oltava vakinainen virka, säännöllisesti peruspalkkainen, jonka hoitaminen ei ole luvallista entisen viran ohella. Niinollen ylimääräiseen virkaan määrääminen taikkapa sijaiseksi vakinaiseenkin määrääminen ei aiheuta puheenaolevaa seuraamusta. Toiselta puolen tästä johtuu, että toinen viranomainen ei voi tällaista sijais- tai ylimääräistä määräystä antaa toisen alaiselle muuten kuin tämän suostumuksella. Jällempänä tulee puhe koevuosille tapahtuvan määräyksen vaikutuksista tässä suhteessa.⁴ — Sivutoimet ovat vakinaisia virkoja, mutta niiden luonteeseen kuuluu se,

³ *Ståhlberg*, s. 247.

⁴ Vrt. jällempänä s. 270 s.

että niitä voidaan hoitaa pääviran ohella, joten ilmeistä on, ettei niihinkään määrääminen vaikuta entisen virkasuhteen loppumista; jollei asianomainen ole pyytänyt sitä varten tarpeellista lupaa, voi siitä olla omat rangaistusseuraamuksensa.

PalkkausL:sta ja erittäinkin sen 12 §:stä ilmenee, että virkamies ei voi samanaikaisesti olla kahden vakinaisen peruspalkkaisen viran haltija, joten nimitys toiseen peruspalkkaiseen virkaan aiheuttaa edellisen virkasuhteen lakkaamisen. Sanottu 12 § edellyttää kuitenkin poikkeussäännöksiä erikoistapauksia varten, ja PalkkausA 7 ja 11 §:n mukaan voikin »sama henkilö hoitaa kahta virkaa tai tointa, joista seuraa palkkauslaissa määrätty peruspalkka». Tätä säännöstä ei kuitenkaan voitane lukea niin, että virkamies voitaisiin edes poikkeustapauksessa vakinaisesti nimittää kahteen peruspalkkaiseen virkaan; hän voi toisessa olla samanaikaisesti vain sijaisena tai väliaikaisena.

Myöskin sopimusluontoiset virat ovat vakinaisia. Tästä johtuu, että vaikka ne täytetäänkin vain määräajaksi, tuollainen toimenpide kuitenkin asiallisesti sisältää siirron toiseen virkaan ja aiheuttaa aikaisemman vakinaisen virkasuhteen lakkaamisen.⁵ Sama koskee luonnollisesti niitä peruspalkkaisia virkoja, jotka poikkeuksellisesti täytetään vain määräajaksi.⁶

Kunnan tai muun yhdyskunnan virkaan nimittäminen ei sitä-vastoin yleensä voi tuoda mukanaan samaa oikeusvaikutusta: kunnan viranomaisella, joka nimityksen toimittaa, ei voi olla toimivaltaa valtion virkasuhteen lopettamiseen. Virkamiehen on tällöin erikseen pyydettävä ero valtion virasta. Jos kuitenkin on kysymyksessä sellainen kunnan taikka muun yhteisön pääviraksi katsottava virka, jonka valtion viranomaisen täyttää, täytynee katsoa, että tällöin, VirkamiesL 22 §:ään sisältyvää periaatetta noudattaen, jo pelkkä nimitys aiheuttaa samalla eron valtion virasta. Pormestariksi nimitetyn valtion virkamiehen virkasuhde loppuu siis välittömästi tuolla nimityksellä.

2. *Virkojen vaihto* on niinkään siirto, joka tapahtuu pyynnöstä. Edellisestä eroaa tämä tapaus vain siinä, että kaksi viran tai toimen haltijaa, joilla on *samanlaiset* virat, pyynnöstään nimitetään samalla kertaa toistensa virkoihin, ilman että nuo virat siis olisivat tulleet avoimiksi ja haetuiksi säännöllisessä järjestyksessä. Tällaisen vai-

⁵ OK kertomus 1924 s. 49 ss.

⁶ Vrt. OK kertomus 1924 s. 50.

don edellytyksenä on VirkamiesLisäL 2 §:n mukaan, että asianomaiset sitä itse pyytävät ja että VN antaa siihen luvan. Lupa taas voidaan myöntää ainoastaan siinä tapauksessa, ettei vaihto loukkaa valtion etua. VN:n lupaa ei voida aikaansaada muuten kuin nimittävän viranomaisen esityksestä.⁷ Niinpä siis esim. kihlakunnantuomarien virkoja ei voida VN:n päätöksellä antaa lupaa vaihtaa, ellei KKO tee esitystä. Jos virat ovat presidentin täytettäviä, on ilmeistä, ettei VN voi ennen luvan myöntämistä vaatia nimittävän viranomaisen esitystä, vaan se voinee antaa ensin luvan, minkä jälkeen presidentti voi suostua vaihtoon.

B. SIIRTO VIRAN UDESTAANJÄRJESTÄMISEN JOHDOSTA JA VIRAN LAKKAUTTAMISEN YHTEYDESSÄ.

1. *Asialliset edellytykset.* VirkamiesL 5 §:n 1 mom. mukaan voidaan virkamies vastoin tahtoaankin siirtää toiseen virkaan, silloinkun *siirto aiheuttaa viran uudestaanjärjestämisestä.* Kun HM 91 §:n 1 mom. säättää tällaisen siirtomahdollisuuden myöskin tuomarin viran haltijoihin nähden siinä tapauksessa, että siirto aiheutuu tuomioistuinlaitoksen uudestaanjärjestämisestä, ovat siis kaikkiin ryhmiin kuuluvat virkamiehet tällä tavoin toiseen virkaan siirrettävissä. — Ilmeistä on, että sanotusta syystä virkamies myöskin suostumuksensa mukaisesti voidaan toiseen virkaan siirtää ja tällöin ei siirto asiallisesti eroa edelläkäsitellyistä tapauksista — palkansaantioikeus uudessa virassa voi kuitenkin olla erilailla järjestetty.

Tämän säännöksen rinnalla on tarkastettava LakkauspalkkaL:n säännöksiä, jotka myöskin puhuvat virkamiehen siirtämisestä toiseen virkaan. Lain 1 §:n mukaan on virkamies, jonka virka lakkautetaan, asetettava lakkauspalkalle taikka siirrettävä sellaiseen toiseen, hänelle soveltuvaan peruspalkkaiseen virkaan, minkä hän 5 §:n mukaan on velvollinen vastaanottamaan. Samassa asemassa on myöskin virkamies, jonka virkaan kuuluvat tehtävät muutetaan siinä määrin, että virkaa on pidettävä uutena (1 §:n 2 mom.). Virkamiehen siirtäminen toiseen virkaan ei tällöin kuitenkaan ole mahdollinen hänen suostumuksettaan, vaan on, jos virkamies velvollisuutensa vastaisesti kieltäytyy uuteen virkaan siirtymästä, hänet Lakkaus-

⁷ Jos kumpaankin virkaan nähden on nimitysvalta eri viranomaisilla, esim. kahdella maaherralla, vaaditaan siis kahden eri viranomaisen yhtäpitävät esitykset.

palkkaL 7 §:n nojalla vapautettava valtion palveluksesta. Seuraa-
vassa on tarkastettava, milloin sitten tulee kysymykseen näiden eri
säännösten sovellutus.

Laki ei tarkemmin selitä, mitä tarkoitetaan viran uudestaanjärjes-
tämällä. PalkkausL 16 §:stä ilmenee, että virkaan kuuluvia tehtäviä
voidaan lisätä jopa muuttaakin, ilman että virkamies on oikeu-
tettu lisäpalkkaan ja ilmeisestikin ilman että virka tällä muuttuisi
uudeksi viraksi. Toiselta puolen LakkautuspalkkaL 1 §:n 2 mom.
osoittaa, että virkatehtäviä voidaan muuttaa niinkin suuresti, että virka
on katsottava uudeksi. Edellä on todettu, että virat, subjektiiviset
virat, on eri hallinnon aloilla eri tavoin ja eri tarkasti yksilöity. Tästä
yksilöimisestä luonnollisesti ensi sijassa riippuu, kuinka paljon vir-
kaan kuuluvia tehtäviä voidaan muuttaa, ilman että se muuttuu
uudeksi. Yksityiskohtien esittäminen ei tämän tutkimuksen puit-
teissa ole mahdollista.

Viran uudestaanjärjestäminen on toimintaa, jolla määrätty
subjektiivinen virka tai useammat sellaiset jotenkin muutetaan toisen-
laisiksi. Vain se, että virkamies A siirretään B:n virkaan ja BC:n
virkaan jne., virkoihin kuuluvien tehtävien pysyessä entisellään, ei
suinkaan voi olla »virkojen uudestaanjärjestämistä» VirkamiesL:n
mielessä. Toisin sanoen, jotta VirkamiesL 5 §:n 1 mom. olisi sovel-
lettavissa, on siirrettävän virkamiehen virka, siihen kuuluvat tehtä-
vät, jollakin tavoin muutettava sellaisiksi, ettei virkaa enää voida
pitää entisenä. Siis: niinkauan kuin virka pysyy samana, vaikka
siihen kuuluvia tehtäviä jonkin verran muutetaankin, on virkamies
velvollinen muutoksiin alistumaan voimatta vaatia Lakkautus-
palkkaL:n suomia oikeuksia, mutta myöskään valtio ei tällaisissa
tapauksissa voi uudestaanjärjestämisen nojalla ryhtyä virkamiestä
toiseen virkaan siirtämään.

On selvää, että uudestaanjärjestäminen voi sisältää vain sen, että
virka, joka on käynyt tarpeettomaksi, on lopetettava. Niinikään
uudestaanjärjestäminen voi muuttaa aikaisemman viran asiallisesti
toiseksi, joten tällöinkään ei tuota aikaisempaa virkaa enää ole ole-
massa. Kummatkin tapaukset ovat sellaisia, joita varten Lakkautus-
palkkaL, minkä VirkamiesL 27 § on jättänyt voimaan, on säädetty. On
ilmeistä, että näissä tapauksissa ei virkamiehen siirto VirkamiesL 5 §:n
nojalla ole mahdollinen, vaan on virkamiehelle varattava Lakkautus-
palkkaL:n hänelle turvaamat oikeudet. Mutta onko sitten olemassa
muunlaisia uudestaanjärjestämistapauksia, joihin LakkautuspalkkaL:n
periaatteet eivät soveltuisi? Vastaus ei voine olla muu kuin kielteinen.

Jotta virkamies viran uudestaanjärjestämisen nojalla vastoin tahtoaan voitaisiin siirtää toiseen virkaan, on hänen entinen virkansa aina muutettava uudeksi tai kokonaan lopetettava. Näinollen saadaan tulokseksi, että siirto uudestaanjärjestämisen nojalla on aina tapahtuva LakkautuspalkkaL:ssa säädettyjen perusteiden mukaan: VirkamiesL:n olisi siis 5 §:ssään ainoastaan ollut viitattava LakkautuspalkkaL:n säännöksiin.⁸ Niinikään VirkamiesL 17 §, joka takaa mm. tässä tapauksessa siirretylle virkamiehelle, jonka palkkaus uudessa virassa on pienempi kuin entisessä, näiden palkkausten erotuksen henkilökohtaisena palkkauksen lisänä, toistaa siis vain tällaisissa tapauksissa noudatettavana olevan LakkautuspalkkaL 6 §:n samansisältöisen, vaikkakin tarkkamääräisemmän säännöksen.

Kun siirto toiseen virkaan näin oleellisesti aina liittyy lakkautuspalkkaoikeuteen, on seuraavassa pääkohdittain selostettava lakkautuspalkkaoikeuden sisälllys ja virkamiehen oikeusasema tässä suhteessa.

2. *Lakkautuspalkkaoikeus*, so. LakkautuspalkkaL:n takaamat subjektiiviset oikeudet, on lain 1 §:n ja 9 §:n 1 mom. 1 kohdan mukaan kaikilla valtion peruspalkkaisilla virkamiehillä. Jollei virkamiestä lakkautuksen yhteydessä siirretä toiseen virkaan, on hänet asetettava lakkautuspalkalle. Viran lakkauttaminen voi vaatia lainsäädäntötoimenpiteen; säännöllisesti se lienee toteutettavissa asetusteitse presidentille HM 28 §:ssä annetulla vallalla. Siitä, kuka virkamiehen »asettaa» lakkautuspalkalle, ei laissa ole säännöksiä. Kun kuitenkin VN:n ratkaistavaksi on jätetty eräiden lakkautuspalkkaoikeutta koskevien kysymysten asiallinen ratkaisu (vrt. 5 § ja 9 §:n 4 mom.), lienee ilmeistä, että VN:n on pidettävä huoli tästäkin toimenpiteestä.

Lakkautuspalkalle asetettu virkamies pysyy valtion palveluksessa ja hänellä on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin valtion virkamiehillä yleensä, mikäli LakkautuspalkkaL:ssa ei muuta säädetä

⁸ Kysymyksessäolevan säännöksen, jota ei ollut ensimmäisissä ehdotuksissa, lisäsi *Lakivaliokunta 1920*, »koska virastojen uudelleenjärjestely oli päiväjärjestyksessä», »yhdenmukaisesti sen kanssa, mitä HM 91 §:ssä on tuomioistuinlaitoksesta säädetty». Kun otetaan huomioon se, että tuomarien siirtäminen olisi ennen VirkamiesL:n säätämistä ollut toimitettava LakkautuspalkkaL:n säännösten mukaisesti, on ilmeistä, että kun VirkamiesL 5 §:ssä ainoastaan tähdottiin antaa HM 91 §:n kanssa »yhdenmukainen» säännös kaikista virkamiehistä, on myöskin tässä uudestaanjärjestämisen johdosta toimitettavassa siirtämisessä noudatettava LakkautuspalkkaL:n säännöksiä.

taikka asian luonnosta muuta johdu (4 §). Virkamiehelle jää niinollen edelleen virkasuhteen perusosa, uskollisuus- ja toimivelvollisuus, vaikkakin ne suurelta osalta »asian luonnosta johtuen» ovat latenteina, lepotilassa, ja vain tarvittaessa voidaan ne tehdä tehoisiksi esim. juuri siirtämällä toiseen virkaan. Virkamiehellä ei tosin ole mitään virkaa, hän ei ole viran haltija, mutta hänen asemansa eroaa sellaisen »virattoman» virkamiehen kuin esim. hovioikeudenauskultantin oikeusasemasta oleellisesti siinä, että hänellä on omat subjektiiviset yksilöidyt oikeutensa, ennenkaikkea oikeudet taloudellisiin suorituksiin, lakkautuspalkkaan.

Lakkautuspalkan, joka on elatuksenluontoista aivan samoin kuin varsinainen peruspalkkin, suuruus ensi vuotena on 2 §:n mukaan virkaan kuuluneen varsinaisen palkkauksen, so. peruspalkan sekä ikä- ja perhelisien, yhteenlaskettu määrä,⁹ ja sen jälkeen virkaa seuranneen täyden eläkkeen määrä — viimeksimainittukin on lakkautuspalkkaa eikä eläkettä.

Myöskin lakkautuspalkkaoikeus saattaa lakata ja täten aiheuttaa virkasuhteen loppumisen. Kun se on muusta virkasuhteesta eroavassa asemassa, on seuraavassa koottava yhteen ne mahdollisuudet, joissa virkasuhde täten loppuu. Lukuunottamatta LakkautuspalkkaL 8 §:n kohta puheeksitulevia säännöksiä, on tällöin otettava huomioon 4 §:n säännös siitä, että lakkautuspalkalle asetetulla virkamiehellä on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin valtion viran haltijalla yleensä. Erikoisesti siihen nähden, miten virkasuhde saattaa loppua, ei kuitenkaan, kuten edellä on todettu, useissa tapauksissa ole olemassa mitään yleisiä, kaikkia virkamiesryhmiä koskevia säännöksiä, vaan jakaantuvat virkamiehet ainakin neljään eri ryhmään. Kun 4 §:n mukaan virkasuhde on tarkoitettu säilymään entisellään, on niinmuodoin katsottava ilmeiseksi, että lakkautuspalkalle asetettu virkamies säilyttää edelleen samanlaisen oikeusaseman, kuin hänellä oli ennen lakkauttamista, lain 4 §:n nimenomaan viittaa-

⁹ LakkautuspalkkaL 2 §:ää säädettäessä on toistettu 1922-vuoden LakkautuspalkkaL:n vastaava sanonta sellaisenaan: puhutaan virkaan kuuluneiden palkan, vuokratuhain ym. yhteenlasketusta määrästä samoin kuin siitäkin, miten asuintila ym. edut on otettava huomioon, vaikka nämä säännökset PalkkausL:n jälkeen eivät peruspalkkaisiin virkamiehiin nähden ole enää olleet tarpeen: vain varsinainen palkkaus, peruspalkka, ikälisät ja perhelisät on nyttemmin otettava huomioon. Lain 2 §:n erikoissäännöksiä tarvittaneen nykyään vain sellaisten, muiden kuin valtion virkamiesten lakkautuspalkan suuruutta määrättäessä, joilla 9 §:n mukaan on lakkautuspalkkaoikeus, joten ne olisivat olleet paremmin paikallaan 9 §:ssä.

min asian luonnosta johtuvin poikkeuksin. Lakkautuspalkkasuhde ja sen mukana virkasuhde lakkaa siis seuraavissa tapauksissa:

a) Virkamiehen kuollessa.

b) Jos määrääjäksi nimitetyn virkamiehen virka lakkautetaan ennen ajan loppuunkulumista, täytynee katsoa, vaikka 8 § ei säädäkään asiasta mitään, että myöskin lakkautuspalkkaoikeus lakkaa määrääjän loppuunkuluessa.

c) Pyynnöstä myönnetyn eron kautta (8 §:n 4 kohta).

d) Saavutetun iän perusteella annetun eron kautta. On ilmeistä, että VirkamiesL 3 §:n säännökset ulottuvat lakkautuspalkalla oleviin, joille voidaan siis 8 §:n 4 kohdan mukaan antaa ero myöskin tällä perusteella pyynnöttäkin. Eroamisikä, samoinkuin eläkeikäkin, on niinkään oleva sama kuin aikaisemmassa virassa.

e) Rikosoikeudellisen viraltapanon kautta (8 §:n 4 kohta). RL 2 luvun säännöksiä on sovellettava lakkautuspalkalla olevaan: sen 7 §:n mukaan on lakkautuspalkkaoikeutta pidettävä sinä »virkana», jonka syyllinen on edellisen viran sijaan saanut; 10 §:n säännökset soveltuvat niinkään.

f) Kurinpidollisen viraltapanon kautta (8 §:n 4 kohta). Kun virkamies lakkautuspalkalla ollessaan edelleen säilyttää valtion virkamiehen velvollisuutensa, on hän velvollinen noudattamaan elämässään virantoimituksen ulkopuolella edelleenkin virkamieheltä vaadittavaa nuhteetonta käytöstä. Siinä suhteessa tekemänsä rikkomusten vuoksi voi hän, mikäli hän on ollut valtakirjalla nimetty muu kuin tuomarin viran haltija taikka toimenhaltija, joutua VirkamiesL 6 §:n nojalla viraltapantavaksi. Kun toimivalta tässä suhteessa edelleen täytyy kuulua sille viranomaiselle, joka hänet oli nimittänyt, on siis katsottava, että tuo viranomainen säilyttää edelleen esimiesasemansa virkamieheen nähden ja on velvollinen häneen nähden käyttämään sitä toimi- ja tarkkailuvaltaa, mikä nimittävälle viranomaiselle yleensä kuuluu.

g) Vapauttamisen kautta. LakkautuspalkkaL 8 §:n 4 kohta mainitsee ainoastaan »erottamisen» valtion palveluksesta, eikä, huolimatta siitä, että se on säädetty VirkamiesL:n jälkeen, »vapauttamista». Ottaen kuitenkin huomioon, että nykyinen virkamieslain-säädäntö ei tunne virasta erottamiskäsitettä¹⁰ ja että säännös on

¹⁰ SRL vain puhuu virasta erottamisesta, mutta LakkautuspalkkaL 9 §:n 2 mom. nojalla ei laki yleensä ulotukaan SRL:n alaisiin, joiden, so. puolustuslaitoksen ja suojeluskuntajärjestön viran ja toimen haltijain lakkautuspalkkaoikeudesta on säädetty erikoinen ^{22/5} 1931 ann. L, joka kyllä vain viittaa yleiseen LakkautuspalkkaL:iin.

nykyiseen lakiin jäänyt vanhasta LakkautuspalkkaL:sta, jonka säätämisaikaan erottamiseen sisältyivät myöskin ne tapaukset, joita nyt vastaa vapauttaminen, on katsottava, että »erottaminen» tässä viittaa yleensä niihin tapauksiin, joissa virkamies hallintotoimin vapautetaan. Toiselta puolen on ilmeistä, että säännös erottamisesta ei suinkaan sisällä mitään aineellisesti uutta mahdollisuutta virkasuhteen lopettamiseen, vaan viittaa ainoastaan »virkamiesten yleisten oikeuksien» sisältämiin virkasuhteen lopettamismuotoihin. — On selvää, että valtakirjalla nimitetyn virkamiehen vapauttaminen hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä on tarpeen, milloin hän lakkautuspalkalla ollessaan on menettänyt työkykynsä, koska valtio ei tällöin häntä enää voi käyttää toimiinsa. Myöskin hallintotoimin tapahtuva vapauttaminen yleisen edun vaatiessa, taikka milloin syytä harkitaan olevan, on katsottava mahdolliseksi. Ilmeistä kuitenkin on, että kun virkamies ei enää ole minkään julkisen viran haltija, se vapaa harkinta, johon viranomaisen tällöin voi nojata, on asian luonnosta johtuen rajoitetumpi. Samanlainen erikoinen tarkkailu, jonka alaisena toimenhaltija toimessaan oli ollut, ei suinkaan ole tarpeen hänen ollessaan lakkautuspalkalla. Aivan samoin kuin valtakirjavirkamiehiin nähden on luottamusvirkamiehiin ja toimenhaltijoihinkin nähden vapauttamisen edellytyksiä arvosteltava ensi sijassa tarkastelemalla mahdollisuuksia siihen, voitaisiinko asianomainen uudelleen määrätä samanlaiseen virkaan. Ja joka tapauksessa on selvää, että vapauttamismahdollisuutta ei saa käyttää kiertotienä, jonka kautta virkamiehelle turvattu lakkautuspalkkaoikeus riistetään taikka sitä, kun hän ei vapauttamisen jälkeen virkavuosiensa nojalla olisi oikeutettu täyteen eläkkeeseen, supistetaan.

h) ja i) LakkautuspalkkaL 8 §:n 2 ja 3 kohdan mukaan lakkautuspalkka lakkaa siltä, joka menettää Suomen kansalaisuuden taikka joka hallituksen luvatta asettuu asumaan ulkomaille, ja lakkautuspalkkaoikeuden lakatessa täytyy katsoa myöskin virkasuhteen lakkaavan. Näissä tapauksissa ei lain mukaan siis tarvita mitään viranomaisen tointa, jonka kautta lakkaaminen saataisiin aikaan, vaan sanotut seikat ipso iure lopettavat virkasuhteen.

k) Siirto toiseen valtion vakinaiseen virkaan aiheuttaa niinikään lakkautuspalkkaoikeuden loppumisen ja virkasuhteen lakkaamisen samassa mielessä kuin välittömästi ilman lakkautuspalkka-aikaa tapahtuva siirto toiseen virkaan. Seuraavassa on niinmuodoin yhteisesti kumpaakin tapausta varten tarkastettava tämän siirron edellytyksiä (8 §:n 1 kohta).

1) Siinä yhteydessä käy selville myöskin se erikoinen lakkautuspalkka-oikeuden ja samalla valtion virkasuhteen loppumistapaus, vapauttaminen, joka johtuu siitä, että virkamies kieltäytyy ottamasta vastaan virkaa, joka hänelle tarjotaan ja jonka hän on velvollinen vastaanottamaan.

3. *Siirtymisvelvollisuus toiseen virkaan.* Edellä on todettu, että virkojen uudestaanjärjestämisessäkin on virkamies oikeutettu turvautumaan LakkautuspalkkaL:iin: hän on siis ylipäänsä velvollinen vastaanottamaan toisen hänelle soveltuvan vakinaisen, so. peruspalkkaisen viran (5 §). VN:n harkittavaksi jättää 5 § kysymyksen siitä, milloin virka on katsottava hänelle soveltuvaksi. »Soveltuva» voi virka olla ainoastaan siinä tapauksessa, että virkamies on siihen kelpoinen. Mutta lisäksi on ilmeistä, että vaikka viran ei suinkaan tarvitse olla samanlainen kuin entinen, siihen kuuluvien tehtävien täytyy kuitenkin jotenkuten kuulua samanlaatuiseen ryhmään. Yksityiskohtainen tutkimus siitä, kuinka pitkälle vapaa harkinta voi lain rajoissa tässä suhteessa mennä, ei tämän tutkimuksen puitteissa ole mahdollinen. — Sitävastoin on saatava vastaus kysymykseen, onko uuden viran kuitenkin oltava samaan luokkaan kuuluva, vai onko esim. viran haltija velvollinen siirtymään toimeen taikka luottamusviran haltija valtakirjavirkaan jne. VirkamiesL 5 § käyttää tässä suhteessa rinnakkäiskäsitteinä »virkaa» ja »tointa», mutta LakkautuspalkkaL, joka 1—8 §:ssään puhuu vain viran haltijoista (ja vasta 9 §:ssään säättää lain ulottumaan myöskin toimenhaltijoihin), sanoo nimenomaan 5 §:ssään, että lakkautuspalkalla oleva — siis viran haltija — on velvollinen vastaanottamaan toisen »viran tai toimen». Kun kuitenkin otetaan huomioon, että käsite »virka ja toimi» tai »virka tai toimi» on nykyisessä virkamieslainsäädännössä otettu yhteiseksi subjektiivisen viran yläkäsitteeksi ja niinmuodoin 1931 vuoden LakkautuspalkkaL:ssa asetettu vastaamaan 1922 vuoden LakkautuspalkkaL:n 5 §:n käyttämää käsitettä »valtionvirka», ei tälle sanonnalle kuitenkaan voida ratkaisevaa merkitystä antaa. Jos siirtymisvelvollisuus toisenlaiseen virkaan rajoituksetta olisi mahdollinen, olisi täten mahdollista hallintotoimin muuttaa virkamies entistä heikompaan oikeudelliseen asemaan. Selvää nimittäin on, että uudessa virassaan virkamies ei lain mukaan voisi säilyttää entiseen virkaansa kuuluvaa oikeutta virassa pysymiseen. Jälempänä käy selville, ettei edes asetuksen muutoksella valtakirjalla nimitettyä voida muuttaa toimenhaltijaksi tai luottamusvirkamieheksi eikä

myöskään luottamusvirkamiestä muunlaiseksi viran eikä toimen haltijaksi. Ottaen huomioon tämän virkamiehen oikeusaseman muuttamattomuuden, on tultava tulokseen, että soveltuvaksi voidaan katsoa vain sellainen virka, johon nimittämällä virkamiehen oikeusasema ei huonone. Mitä erikoisesti tuomarien asemaan tulee, näyttää kuitenkin asia olevan käsitettävä niin, että heidän erottamattomuutensa liittyy oleellisesti juuri tuomioistuinten riippumattomuuden aikaansaamiseen. Kun tuomarinviran käytyä tarpeettomaksi tuomarin oikeusasemalla ei enää ole välitöntä tekemistä tämän riippumattomuustarkoituserän kanssa, ja kun tuomarit VirkamiesL:ssa muuten on asetettu valtakirjavirkamiesten kanssa samaan asemaan, lienee katsottava, että tuomari on velvollinen siirtymään toiseen valtakirjavirkaankin.¹¹

Soveltuvaisuutta arvosteltaessa ei ole tarpeen kiinnittää huomiota virkamiehen taloudellisiin etuihin, koska hän toiseen virkaan siirrettynä on oikeutettu saamaan, jos uuden viran palkkaus on entistä pienempi, henkilökohtaisena palkkauksen lisänä entisen ja uuden viran varsinaisten palkkausten välisen eron (LakkautuspalkkaL 6 § ja VirkamiesL 17 §). Huolimatta siitä, että VirkamiesL 17 § puhuu vain palkkauksen lisästä, on virkamies LakkautuspalkkaL 6 §:n nojalla oikeutettu tämän uuden palkkauksen mukaan, siihen luettuna myöskin tuo lisäys, saamaan myöskin eläkettä tai lakkautuspalkkaa uudesta virasta, jos se lakkautetaan. Ilman tätä säännöstäkin olisi samaan tulokseen johtanut EläkeL 8 §. Nämä säännöt koskevat 6 §:n 2 momentin mukaan sitäkin, joka on suorastaan siirretty toiseen virkaan tai jäänyt entiseen uudeksi muodostettuun virkaan.

Jos virkamiehen toiseen virkaan siirtämisen vuoksi on muutettava toiselle paikkakunnalle, on hän VirkamiesL 17 ja LakkautuspalkkaL 5 §:n mukaan oikeutettu saamaan tarpeelliset muuttokustannukset korvatuiksi. Kun LakkautuspalkkaL 2 §:n 2 mom. mukaan lakkautuspalkalle asetettu virkamies, jonka virantoimituspaikka on ollut ulkomaalla, saa korvauksen muutosta Suomeen valitsemaansa asuinpaikkaan, on virkamies siis yleensä oikeutettu vapaasti Suomessa valitsemaan asuinpaikkansa. Siirrettäessäkin on niinollen korvattava muuttokustannukset tästä asuinpaikasta uuteen virantoimituspaikkaan, ei sitävastoin vanhasta virantoimituspaikasta, joka voi olla samakin kuin uusi.

Tässä yhteydessä on mainittava, että virkamies on lakkautus-

¹¹ Vrt. *Tarjanne*, Lm. 1931 s. 348 s. Toisin kai *Hermanson*, Valtiosääntö s. 91.

tapauksessa velvollinen ottamaan vastaan hänelle soveltuvan muunkin kuin peruspalkkaisen viran tai toimen, ellei sitä hänen taloudellisiin oloihinsa nähden ole pidettävä kohtuuttomana. Muu virka saat-
taa olla minkäläinen ylimääräinen palkkiovirka tahansa. Ottaessaan vastaan tällaisen toimen, ei virkamies kuitenkaan menetä lakkautus-
palkkaoikeuttaan, joten valtion virkasuhde ei siis tässä muodossaan sammu. Virkamies päinvastoin säilyttää sen edelleen, mutta ei ole oikeutettu nostamaan palkastaan muuta kuin korkeintaan niin suuren osan, että hän, uudesta virasta maksettavan palkan kanssa yhdessä, tulee saamaan aikaisempaan virkaansa kuuluvan täyden varsinaisen palkkauksen (6 §). Nyt kysymyksessä oleva siirtymisvelvollisuus voi
sis aiheuttaa virkasuhteen loppumisen ainoastaan siinä tapauksessa, että virkamies siitä kieltäytymällä aiheuttaa 7 §:n mukaisen vapaut-
tamisensa valtion palveluksesta. — Tässä yhteydessä mainittakoon, että samanlainen vähennys lakkautuspalkan maksamisessa voi-
daan toimittaa lakkautuspalkan pidättämisestä eräissä tapauksissa 20/5 1932 annetun lain mukaan siinäkin tapauksessa, että lakkautus-
palkalla oleva ottaa vastaan muun kuin valtion viran tai pysyvän toimen, jonka palkkaukseen välillisesti tai välittömästi käytetään val-
tion myöntämiä varoja, ja eräissä muissa vastaavanlaisissa tapauksissa. Minkäänlainen lakkautuspalkkaoikeuden menetys tai virkasuhteen lakkaaminen ei sitävastoin tällaisissa tapauksissa tule kysymykseen.

4. Siirtomenettely.

Mitä ensiksi tulee toimivaltaan siirtokysymyksessä, on todettava, että LakkautuspalkkaL 5 §:n mukaan VN:n toimivaltaan kuuluu lopullisesti ratkaista kysymys, onko virkamies velvollinen ottamaan vastaan toisen viran. Mutta tämä sääntö ei sellaisenaan ratkaise kysymystä, kuka siirron toimittaa. LakkautuspalkkaL 5 §:n 2 mom. mukaan siirron toimittaa, uuden viran täyttää, se viranomainen, joka siihen säännön mukaan on oikeutettu. VirkamiesL 7 § taas yleis-
esti säätää, että siirtämiskysymyksen nostaa ja ratkaisee se viran-
omainen, joka nimittää virkamiehen ja jolla ilmeisesti, ottaen huo-
mioon, että viraltapano ja vapauttaminen ovat samassa asemassa, tarkoitetaan sitä viranomaisista, joka oli virkamiehen edelliseen vir-
kaan nimittänyt. Milloin vanhan ja uuden viran nimittävä viran-
omainen on sama, on asia selvä, mutta huomioon on otettava myöskin se tapaus, että nimitysvalta niihin kuuluisi eri viranomaisille. On
selvää, että tällöin ei ilman muuta voida yhdellä säännöllä ratkaista toimivaltakysymystä.

Ensiksikin on ilmeistä, että VirkamiesL 7 §:n säännös ei lainkaan koske tätä tapausta, vaan seuraavassa puheeksitulevaa, so. sitä tapausta, että virkamies on siirrettävä toiseen virkaan kykenemättömyyden vuoksi, jolloin luonnollisesti edellisen nimittävän viranomaisen on tutkittava tämä siirron edellytys. Virkojen uudestaanjärjestämisen ja lakkauttamisen yhteydessä aiheuttaa jo tämä hallinnollinen toimenpide viran loppumisen, ja toimivalta siis tältä osalta on sillä viranomaisella, jolla on valta toimittaa tuo uudelleenjärjestely.

Kun näin virattomaksi jäänyt taikka lakkautuspalkalle asetettu virkamies sitten on, joko VN:n velvoitettua hänet siihen tai ilman tätä, antanut suostumuksensa siirtämiseen, tulee ratkaistavaksi kysymys, onko tällöin nimittävällä viranomaisella säännöllinen valta harkita, onko hänet nimitettävä, so. siirrettävä, vai voiko se kieltäytyä ja nimittää toisen. Mitä tällöin tulee sellaisiin virkoihin, jotka tasavallan presidentti täyttää, on selvää, että LakkautuspalkkaL ei ole voinut siirtää vapaata nimittämistä häneltä VN:lle. Niinikään täytynee katsoa, että esim. KKO:n ja KHO:n toimivalta oikeushallintoasioissa on siten VN:n toimivallasta erotettu, ettei VN, vastoin näiden tahtoa, voi määrätä näiden nimitettävien virkojen täyttämisestä. Päätettyään, että virkamies on velvollinen ottamaan vastaan tällaisen viran, voi VN siis vain presidentille tai KKO:lle tai KHO:lle esittää, että hänet siihen siirrettäisiin. Mutta mitä sitten tulee VN:n alaisten viranomaisten nimitysvaltaan, lienee asianlaita toinen. Siihen nähden että HM 88 §:ssä VN:lle on periaatteessa pidätetty nimitysvalta, mikäli sitä ei erikseen ole mm. alemmille viranomaisille annettu, ja kun yleensä alempien nimityspäätökset voivat valitusteitse tulla VN:n lopullisesti tutkittaviksi, on katsottava, että kun LakkautuspalkkaL 5 §:ssään antaa VN:lle vallan määrätä, onko virkamiehen määrätty virka vastaanotettava, tämä säännös antaa VN:lle myöskin vallan tällaisessa tapauksessa samoin kuin yleensä virkojen uudestaanjärjestämisen yhteydessä antaa alaisilleen viranomaisille sitovat määräykset siitä, että määrätty virkamiehet on määrättyihin virkoihin siirrettävä. Alemman tehtäväksi jää tällöin vain määräystä noudattaen antaa nimittämiskirja siirron johdosta.¹²

¹² Tähän VN:n toimivaltaan nojautuu myöskin ^{21/12} 1933 ann. VNP toimenpiteistä lakkautuspalkalla olevien viran ja toimen haltijain uudelleen sijoittamisesta valtion virkoihin ja toimiin, jossa on määrätty, että avoimeksi joutuvaa virkaa ei saada julistaa haettavaksi, ennenkuin on VNP:n säätämin tavoin harkittu, voidaanko joku lakkautuspalkalla oleva siihen sijoittaa. Tätä varten on sanotunlaiset kysymykset, eräin poikkeuksin, alistettava VN:n tai ministeriöiden päätettäväksi.

Siirto edellyttää kuitenkin virkamiehen suostumuksen. Kielteisessä tapauksessa on VN:n ratkaistava kysymys siirtymisvelvollisuudesta — ja tämä kaikkien virkamiesten osalta. VN:n on ratkaisunsa tehtävä »asianomaisia kuultuaan», so. sen on ennenkaikkea varattava asianomaiselle virkamiehelle tilaisuus esittää ne syyt ja perusteet, joilla hän katsoo ei olevansa velvollinen tarjottua uutta virkaa vastaanottamaan. VN:n sitten velvoitettua virkamiehen uuden viran vastaanottamaan on virkamiehen tehtävä lopullinen ratkaisunsa: jos hän suostuu, siirretään hänet sanotuin tavoin uuteen virkaan, jos hän lopullisesti kieltäytyy, vapautetaan hänet valtion palveluksesta kuten järempänä selviää. Virkamies ei siis ennen VN:n lopullista ratkaisua ole velvollinen sitovasti ilmoittamaan, ettei hän tahdo siirtyä uuteen virkaan.¹³ Jos siirto tahdotaan suorittaa välittömästi edellisen viran lakkauttamisen yhteydessä, on sanottu VN:n päätös hankittava jo ennen lakkauttamishetkeä. Jollei niin ole tapahtunut, eikä virkamies vapaaehtoisesti suostu siirtoon, jää ratkaisu siksi, kunnes VN ehtii päätöksensä antaa, minkä jälkeen, virkamiehen pysyessä kieltäytymisessä, hänet on vapautettava.

5. *Vapauttaminen siirtymisvelvollisuudesta kieltäytymisen vuoksi.* VN:n päätöksellä vahvistama siirtymisvelvollisuus ei siis sisällä sitä, että virkamies ilman muuta siirrettäisiin, vaan sen, että jos hän kieltäytyy siirtymästä, hänet vapautetaan valtion palveluksesta LakkauspalkkaL 7 §:n nojalla. Vapauttaminen on tällöin hallintotoimi, joka on yleisten periaatteiden mukaan nimittävän viranomaisen tehtävä, ja on se muutenkin samanluontoinen kuin vapauttaminen muissa yleisissä tapauksissa, mistä johtuu, että se tulee noudatettavaksi vasta saatuaan lainvoiman. Sitä ei, yhtävähän kuin siirtoaakaan, voida toimittaa taannehtivasti siitä hetkestä lukien, jolloin virkaa ensiksi tarjottiin, taikka, milloin tarjous oli tehty ennen viran lakkauttamista, mutta vapauttaminen toimitetaan sen jälkeen, lakkauttamispäivästä, vaan on virkamies oikeutettu väliajankin nauttimaan lakkautuspalkkaa.^{13 a}

¹³ KHO 1929 T. 624: VN:n päätös, jolla lakkautuspalkalla oleva oli todettu velvolliseksi ottamaan vastaan viran, ja merenkulkuhallituksen hänelle tämän johdosta antama erokirja kumottiin ja poistettiin, kun VN ei asiaa käsitellessään ollut varannut asianomaiselle itselleen tilaisuutta selityksen antamiseen. Vrt. 1930 T. 1402.

^{13 a} Toisin on menetetty KHO 1933 T. 437 mainitussa tapauksessa: Virka oli määrätty lakkautettavaksi $\frac{1}{1}$ 1931 ja $\frac{30}{12}$ 1930 virkamiehelle tarjottiin toinen virka. Hänen kieltäydyttyään siirtymästä VN $\frac{29}{4}$ 1931 määräsi, että hänen oli otettava tarjottu uusi

Seurauksena vapauttamisesta 1922 vuoden LakkautuspalkkaL 7 §:n mukaan kuitenkin oli, että vapautetulle oli annettava sellainen eläke, mihin hän ikä- ja virkavuosiensa mukaan olisi ollut oikeutettu. Saman säännön toistaa edelleen nykyinen LakkautuspalkkaL 7 §:ssään. Mutta lain 10 §:n 2 momentista ilmenee, että sanottua eläke-oikeutta ei kuitenkaan ole virkamiehillä, jotka on nimitetty lain voimaantulemisen jälkeen, minkä on katsottava tapahtuneen toukokuun 30 päivänä 1931, jolloin LakkautuspalkkaL Asetuskokoelmassa julkaistiin. Ennen tätä päivää nimitetyt ovat siis tässä suhteessa toisessa asemassa kuin sen jälkeen nimitetyt, viimeksimainitut kun voivat olla oikeutetut vapautettuina saamaan eläkkeen ainoastaan siinä tapauksessa, että he vapaaehtoisesti erottuaankin olisivat siihen EläkeL yleisten perusteiden mukaan olleet oikeutetut. — Kun lakkautuspalkkaoikeus on virkamiehille yleensä kuuluva oikeus, jonka LakkautuspalkkaL 10 § on tahtonut säilyttää muuttumattomana kaikille jo virkaan nimitetyille virkamiehille, on sanottua säännöstä sovellettava ainoastaan niihin virkamiehiin, joilla ei ole 30/5 1931 ollut vielä vakinaista virkaa, taikka jotka erottuaan ovat vasta sen jälkeen vakinaiseen virkaan uudelleen nimitetyt. Selväähän on, että toiseen virkaan pakolla siirretyn virkamiehen on katsottava säilyttävän entisen lakkautuspalkkaoikeutensa, mutta ilmeisesti on aivan samaan asemaan asetettava myöskin ne, jotka hakemuksestaan ovat sanotun päivän jälkeen siirtyneet uuteen vakinaiseen virkaan.

6. *Ulkoasiainhallinnon virkamiehet* ovat LakkautuspalkkaL 9 §:n 2 momentin mukaan osittain erikoisasemassa. Sellaisen lähetystön taikka konsulinviraston, joka on asetettu vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa, virkamiehet, jotka siitä huolimatta on vakinaisiksi katsottava, eivät nimittäin UlkomaanEdustusL 10 §:n mukaan ole oikeutettuja lakkautuspalkkaetuun. Jos heidän virkansa lakkauteetaan, voidaan heidät kyllä erikoissäännösten mukaan siirtää toiseen virkaan taikka myöskin asettaa disponibiliateettiin, ulkoasiainministerin käytettäväksi kahdeksi vuodeksi, niinkuin siitä järempänä tulee puhe.

virka vastaan, minkä jälkeen posti- ja lennätinhallitus $\frac{1}{6}$ 1931 antoi hänelle erokirjan (olisi pitänyt vapauttaa) lukien 1930 vuoden joulukuun lopusta. Virkamiehen anomus saada lakkautuspalkkaa $\frac{1}{1}$ 1931 ja eropäivän väliseltä ajalta hylättiin. Tämän päätöksen lopputulos, joka on edelläesitetyn käsityksen vastainen, voitaisiin sen mukaan perustaa korkeintaan siihen, että virkamies ei ollut hakenut muutosta $\frac{1}{6}$ 1931 tehtyyn eropäätökseen, jolla eropäiväksi oli määrätty $\frac{1}{1}$ 1931 ja joka niinollen tältäkin osalta lainvoimaisena oli sitova palkkausasiasiaa sittemmin käsiteltäessä.

C. SIIRTO KYKENEMÄTTÖMYYDEN VUOKSI.

1. *Asialliset edellytykset.* VirkamiesL 5 §:n 2 mom. mukaan voidaan virkamies, joka on ruumiinvamman taikka sairauden johdosta käynyt pysyväisesti kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa taikka tointansa, siirtää toiseen virkaan, jota hänet havaitaan kykeneväksi hoitamaan. Kun edellisessä tapauksessa yksinomaan valtion puolelta syntynyt syy oikeutti siirtämisen, on tässä, paitsi luonnollisesti valtion etua, siirtymisvelvollisuuden aiheena myöskin virkamiehen »syy» siinä mielessä, että virkamies ei enää kykene hoitamaan niitä tehtäviä, joiden hoitamista varten hänet oli virkaan nimitetty. — Siirtomahdollisuus ulottuu periaatteessa kaikkiin muihin virkamiehiin paitsi tuomareihin. Käytännöllisesti katsoen kuitenkin eräät muutkin hallintoalat, joista seuraavassa tulee puhe, ovat erikoissäännösten nojalla tässä suhteessa erikoisasemassa.

Siirtämisen asiallinen edellytys on osittain sama kuin viran haltijan vapauttamisenkin: kykenemättömyys hoitaa entistä virkaa — säännöksen sanontakin on sama kuin EläkeL 2 §:ssä vaikkakaan ei sama kuin VirkamiesL 4 §:ssä. Tämän edellytyksen lisäksi tulee kuitenkin se, että virkamies on kykenevä hoitamaan sitä uutta virkaa, mihin siirto on tehtävä. Jälkimmäisen edellytyksen puutteessa on vain vapauttaminen edellisestä mahdollinen.

Siirtäminen toiseen virkaan ei lain sanonnan mukaan edellytä virkamiehen suostumusta. *Hallituksen esityksessä 1925* oli nimenomaan ehdotettu, että siirtäminen olisi mahdollinen vain virkamiehen suostumuksella, mutta *Perustuslakivaliokunta 1926* poisti tämän säännöksen katsoen, että virkamiehelle ei ollut myönnettävä oikeutta määrätä, voidaanko hänet siirtää toiseen virkaan. EläkeL 7 § kuitenkin siinä mainitussa tapauksessa edellyttää, että virkamies voi kieltäytyä uuteen virkaan siirtymästä. Jos sanottu kykenemättömyys on aiheutunut virantoimituksesta, on virkamiehellä nimittäin viimeksisanotun pykälän 1 momentin nojalla heti oikeus täyteen eläkkeeseen. Jos hän sairaudestaan huolimatta kuitenkin kykenee hoitamaan toista virkaa, mutta »kieltäytyy sellaista hänelle tarjottua virkaa tai tointa vastaanottamasta», on hän 2 mom. mukaan oikeutettu saamaan vain eläkevuosiensa mukaisen eläkkeen. Ennenkuin ratkaistaan kysymys, onko VirkamiesL 5 § muuttanut tätä EläkeL 7 §:stä ilmenevää sääntöä, on tarkastettava yleensä virkamiehen eläkeoikeuden edellytyksiä tässä tapauksessa.

Ilmeistähän nimittäin on, että virkamies aina voi pyytämällä eron vapautua siirrosta tai siirrettynäkin heti erota uudesta virasta,¹⁴ ja täten tulee vastattavaksi kysymys, onko virkamiehellä, joka sanotuina tavoin oli tullut kykenemättömäksi hoitamaan edellistä virkaansa, EläkeL 2 §:n nojalla oikeus eläkkeeseen, vaikka hän olisikin kykenevä hoitamaan uutta virkaa. Jos ero myönnetään entisestä virasta, on eläkeoikeus selvästi olemassa. Mutta jos se taas on heti siirron tapahduttua myönnetty uudesta virasta, ei EläkeL 2 §:n sanonnan mukaan olekaan eläkeoikeuden edellytyksiä: virkamies ei ole kykenemätön hoitamaan tätä uutta virkaansa. — Mitä mahdollisen eläkkeen suuruuteen tulee, säätää tosin VirkamiesL 17 § ainoastaan, että alempipalkkaiseen virkaan siirretty virkamies saa henkilökohtaisena palkkauksen lisänä virkojen varsinaisten palkkausten välisen eron, mutta ei sitävastoin varaa sanotunlaista lisäystä eläkkeeseen — kuten vastaavasti LakkautuspalkkaL 6 §. Sitävastoin EläkeL 8 §:n yleinen sääntö siitä, että mm. nytsanotusta syystä siirretty virkamies on oikeutettu aikaisemman virkansa peruspalkan mukaiseen eläkkeeseen, takaa virkamiehelle alunperin saavuttamansa eläkkeen suuruuden, mikäli se palkkausluokasta riippuu.¹⁵

Kun virkamies täytyy katsoa oikeutetuksi saamaan eron entisestä virastaan, jos hän on sitä ennen siirtoa ehtinyt pyytää, jäisi hän eläkeoikeutta vaille siis vain siinä tapauksessa, että siirto ehdittäisiin ja voitaisiin lopullisesti toimittaa niin, ettei hänellä olisi tilaisuutta eron pyytämiseen edellisestä virasta. Kun tällainen järjestely ei voi olla lain tarkoittama, ja ottaen huomioon niin EläkeL 2 §:n sanonnan kuin myöskin sen 7 §:stä ilmenevän periaatteen, että virkamies voi kieltäytyä siirtymästä pyytämällä eron, on katsottava, että kaikissaakin tapauksissa sama periaate on voimassa: virkamies voi siis kieltäytymällä siirtymästä toiseen virkaan pyytää eroa aikaisemmasta virastaan ja täten aiheuttaa sen, että hän edellisestä virastaan saa EläkeL:n hänelle takaamaan eläkkeen.¹⁶ *Perustuslakivaliokunnan 1926 tekemä muutos*, jolla esityksestä poistettiin sanat »virkamiehen suostumuksella», ei siis käytännöllisesti merkinnyt mitään, kun otetaan huomioon, että kykenemättömyyden vuoksi virkamies aina olisi ilman suostumustaan voitu virasta vapauttaa. — Eri kysymys,

¹⁴ Vrt. *Charpentier*, s. 382.

¹⁵ Vrt. järempänä s. 232.

¹⁶ Näin myöskin *Charpentier*, s. 382.

miten eläkkeen suuruus on tässä tapauksessa laskettava, on otettava jälempänä erikseen tarkastettavaksi.¹⁷

Näinollen ei myöskään sillä kysymyksellä, onko entisen ja uuden viran oltava samaan luokkaan kuuluvia, vai voidaanko virkamies siirtää muunlaiseen ryhmään kuuluvaan virkaan, kuin missä hän on ollut, ole käytännöllistä merkitystä. Lain mukaan ilmeisesti virkamies voidaan siirtää minkälaiseen virkaan tahansa, mutta hänellä puolestaan on edelläsanoitunlainen mahdollisuus eroa pyytämällä kieltäytyä uuteen virkaan siirtymästä, jos se ei häntä miellytä.

2. *Siirtomenettely.* Tästäkään siirtämistapauksesta, joka olisi vaatinut vielä ennemmin kuin edellä puheenaollut erikoissäännökset siitä, miten siirto on suoritettava, ei laki ole tällaisia säännöksiä antanut. Siihen nähden, että tämä siirtomahdollisuus ilmeisesti on käytännössä jäävä sangen harvinaiseksi poikkeustapaukseksi, koskettelaan seuraavassa vain eräitä peruskysymyksiä.

Asiassa on ilmeisesti erotettava valtakirjaviran haltijat toiselta ja luottamusviran sekä toimen haltijat toiselta puolen. Mitä tulee jälkimmäiseen ryhmään kuuluviin virkamiehiin, siis ennenkaikkea toimen haltijoihin, on ensiksikin ilmeistä, että toimivalta kuuluu ensisijassa sille viranomaiselle, jolla on valta vapauttaa toimenhaltija. Jos sama viranomainen on myöskin nimittävä viranomainen uuteen virkaan nähden, ratkaisee se siis yksinään siirtokysymyksen. Jos taasen nimittävä viranomainen on eri viranomainen, vaaditaan myöskin tämän päätös siirron aikaansaamiseksi. Edellisen viranomaisen on tällöin ratkaistava kysymys siitä, onko virkamies menettänyt työkykynsä entiseen virkaansa, minkä jälkeen, jos virkamies suostuu, toinen viranomainen voi nimittää hänet uuteen; jos hän taasen pyytämällä eroa ilmoittaa kieltäytyvänsä, niin edellinen myöntää eron. Mitään oikeutta saada VN:n tutkittavaksi kysymystä siitä, onko hän velvollinen ottamaan vastaan uuden viran, ei virkamiehellä tässä tapauksessa ole.¹⁸ Ja kun VN:lle ei muutenkaan ole annettu erikoista toimivaltaa näissä kysymyksissä, ei sillä myöskään liene valtaa antaa muulle alaiselleenkaan nimittävälle viranomaiselle sitovaa määräystä siitä, että jonkin toisen viranomaisen alainen virkamies on tällä perusteella siirrettävä tuon edellisen nimitettävään virkaan.

¹⁷ Vrt. jälempänä s. 238.

¹⁸ *Hallituksen esityksessä 1924* oli 5 §:ään otettu erikoiset tämänsuuntaiset säännökset. Kun virkamies voi aina uudesta virasta kieltäytyä, ei tällaista menettelyä siis nykyään enää tarvittaisikaan.

Siinä tapauksessa, että edelliseen toimeen nähden toimivaltaisen viranomaisen päätöksestä on säännöllinen valitusoikeus, voi virkamies saada eroamisvelvollisuutensa, mitä tulee työkyvyttömyyteen, hallinnollisen lainkäytön tietä tutkittavaksi.¹⁹

Mitä sitten tulee valtakirjalla nimitettyihin viran haltijoihin, on menettely pääasiassa sama, jos virkamies ilmoittaa suostuvansa siirtoon. Mutta jos hän nimenomaan ilmoittaa siitä kieltäytyvänsä, on asianlaita toinen. VirkamiesL 7 §:n mukaan kysymyksen valtakirjalla nimitetyn virkamiehen siirtämisestä nostaa ja asian käsittelee se sama nimittävä viranomainen, joka käsittelee vapauttamiskysymyksenkin. Edellä todettiin, että tämä säännös ei voi tarkoittaa virkojen uudestaanjärjestämisen johdosta tapahtuvaa siirtämistä,²⁰ joten se soveltuu vain nyt kysymyksessäoleviin siirtotapauksiin. Sen rinnalla on kuitenkin otettava huomioon VirkamiesLisäL 1 §:n säännös, jonka mukaan nimittämiskirjan antaa uuteen virkaan se, jonka virka on täytettäväkin ja jonka ei luonnollisesti tarvitse olla sama kuin edellinen nimittävä viranomainen.

Ottaen huomioon, että ratkaistavaksi tällöin tulee oikeastaan vain sama kysymys kuin virkamiehen vapauttamisasiassakin, kysymys työkyvyn menettämisestä, ja että VirkamiesL 7 § ilmeisesti menettelyyn nähden rinnastaa kummatkin tapaukset, näyttää siltä, että kysymys siirrosta taikka tästä siirron edellytyksestä on valtakirjavirkamiehiin nähden tutkittava samassa järjestyksessä kuin vapauttamiskysymyksenkin. Epäilyksiä tässä suhteessa saattaa kuitenkin herättää se, että VirkamiesL 19 § ei mainitse mitään siitä, että tällaisessakin tapauksessa olisi valitusoikeus VYO:een, siinä kun mainitaan vain 4 §:n 1 mom. mainittu tapaus, so. vapauttamisasiassa. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että siirtymisvelvollisuus riippuu virkamiehen omasta tahdosta, ja aikaisemman nimittävän viranomaisen toimivaltaan kuuluu vain eroamisvelvollisuuden tutkiminen entisestä virasta, siis juuri se kysymys, joka mainitaan myöskin 4 §:n 1 momentissa, täytyy katsoa, että koko vapauttamismenettely sellaisenaan soveltuu tähänkin tapaukseen. Menettely muodostuu siis seuraavaksi:

Nimittävä viranomainen, todettuaan *prima facie* työkyvyttö-

¹⁹ KHO, 1922 T. 294; 1923 T. 1418, on tutkinut valituksen siirtopäätöksestä. — Jos valitusoikeus vapauttamispäätöksestä kiellettäisiin (vrt. *Lainvalmistelukunnan* Ehd. VirkamiesL:n muutokseksi), olisi yhtä hyvä syy kieltää myöskin valitusoikeus tämänlaisista toimenhaltijain siirtämistä koskevista päätöksistä.

²⁰ Vrt. edellä ss. 209 s.

myyden, ilmoittaa aikeensa siirtää virkamies tämän vuoksi toiseen virkaan, mikä ilmoitus vastaa 4 §:ssä mainittua eroamis ehdotusta. Virkamiehen suostuessa siirto tapahtuu normaalissa järjestyksessä. Jos hän taasen kieltäytyy, on viranomaisen pantava vireille menettely, jossa tutkitaan virkamiehen eroamisvelvollisuus edellisestä virasta työkyvyn menetyksen takia. Tämä menettely ei siis pääty vapauttamiseen, vaan päätökseen, jolla todetaan työkyvyttömyys ja siitä johtuva siirtymisvelvollisuus. Tämän päätöksen voitettua lainvoiman voi virkamies eroanomuksin saada eron entisestä virastaan taikka asianomaisen nimittävän viranomaisen nimittämispäätöksellä tulla siirretyksi uuteen virkaan.

D. SIIRTO ERIKOISSÄÄNNÖSTEN NOJALLA.

VirkamiesL 5 §:n 1 mom. mukaan voi siirtomahdollisuus olla toisinkin järjestetty: aikaisemmat erikoiset siirtosäännökset ovat jääneet voimaan ja uusia voidaan antaa viranhaltijoihin nähden lailla sekä toimenhaltijoihin nähden asetuksella. Saman pykälän 3 ja 4 mom. asettavat erikoisasemaan puolustuslaitoksen ja ulkoasiainhallinnon virat ja toimet, minkä lisäksi on eräitä muita hallintoaloja koskevia erikoisasetuksia.

1. *Puolustuslaitoksen* sekä viran että toimen haltijoihin nähden on 5 §:n 3 mom. nojalla annettu erikoissäännökset PuolustuslaitosA 17 §:ssä. Sen 2 mom. mukaan ovat puolustuslaitoksen virkamiehet velvolliset siirtymään toiseen virkaan, milloin tämä palveluksen asianmukaista järjestelyä silmälläpitäen on tarpeellista. Hallinnollinen tarkoituksenmukaisuus sellaisenaan oikeuttaa siis siirron. Kun 3 mom:ssa sitten lisäksi säädetään samanlainen siirtomahdollisuus kuin VirkamiesL 5 §:n 2 mom:ssa kykenemättömyyden johdosta entiseen, mutta ei uuteen virkaan, on tuo lisäys itse asiassa tarpeeton: myöskin tämä tapaus olisi jo tullut mahdolliseksi 2 momentin nojalla. Kummassakaan tapauksessa ei vaadita virkamiehen suostumusta, mutta sitävästoin on katsottava, että viimeksimainitussa tapauksessa virkamiehellä on oikeus saada ero samoin oikeusvaikutuksin, kuin edellä vastaavassa yleisluontoisessa tapauksessa on todettu. — Huomattakoon lisäksi, että kun puolustuslaitoksen virat ja toimet ovat suureksi osaksi sellaisia, että niihin eivät liity mitkään määrätty tehtävät, jotka vasta määräytyvät erikoisen hallintotoimen nojalla, ei tehtävien vaihto toiseen ole sellaisenaan siirto. Kun everstiluutnantti

»siirretään» rykmentin komentajan tehtävistä yleisesikuntaan määrätynlaisiin tehtäviin, ei ole kysymyksessä siirto varsinaisessa merkityksessä, koska hän edelleen jää everstiluutnantin virkaansa. Sitä vastoin hänen siirtämisensä esim. varikon päälliköksi on siirto varsinaisessa mielessä, varikon päällikön virka kun on erotettava everstiluutnantin virasta.

Puolustuslaitoksen virkamiehet ovat oikeutetut lakkautuspalkkaetuihin samojen perusteiden mukaan kuin muutkin virkamiehet. (22/5 1931 ann. L 1 §.) Tässä suhteessa voi siis myöskin nousta kysymys heidän velvollisuudestaan siirtyä muuhun virkaan samoin kuin heidän oikeudestaan kieltäytyä uudesta heille tarjotusta virasta. Koska sanotunlainen virkamies aina voidaan palveluksen asianmukaista järjestystä silmälläpitäen siirtää toiseen virkaan puolustuslaitoksessa, ei tämä LakkautuspalkkaL:n mukainen siirtäminen juuri tullut kysymykseen puolustuslaitoksen sisässä. Sitä vastoin jos on kysymyksessä puolustuslaitoksen virkamiehen siirtäminen viran lakkauttamisen tai uudestaanjärjestämisen vuoksi muuhun kuin puolustuslaitoksen virkaan, on epäilemättä noudatettava edellä selvitettyjä yleisiä sääntöjä.

Mitä vihdoin tulee siirretyn virkamiehen palkkaukseen uudessa virassa, jonka varsinainen palkkaus on pienempi kuin entisen, ulottaa VirkamiesL 17 § vaikutuksensa myöskin puolustuslaitoksen virkamiehiin, kuitenkin mikäli ei siitä ole toisin säädetty. PuolustuslaitosA 17 §:n 4 mom:ssa uudistetaan VirkamiesL:n sanottu säännös, lisäämällä kuitenkin, että puolustusministeriö voi siirron yhteydessä määrätä toisinkin — so. kaiketi, ettei erotusta makseta taikka ei ainaakaan kokonaan — »mikä on tehtävä, kun asianomainen on itse siirto-toimenpiteen aiheuttanut». Viimeksisanotun säännöksen soveltamiseksi ei ilmeisestikään riitä, että esim. virkamiehen sairaus on siirron aiheuttanut, vaan vaaditaan jonkinlaista virkamiehelle syyksiluettavaa virkavelvollisuuden vastaista toimintaa: sairaus siis esim. vain siinä tapauksessa, että hän on sen tahallaan taikka törkeällä huolimattomuudellaan aiheuttanut. Muissakin tapauksissa virkamiehen oma velvollisuudenvastainen suhtautuminen voi aiheuttaa siirron.²¹ — Tämän säännöksen soveltamisesta ja eri-

²¹ PuolustuslaitosA 17 § samoin kuin RajavartioA 12 § näyttävät edellyttävän, että asianomainen ministeriö voisi muissakin tapauksissa kuin niissä, joissa virkamies itse on siirron aiheuttanut, määrätä, ettei palkkauksen lisää ole suoritettava. Kun VirkamiesL 17 § kuitenkin yleisesti myöntää sanotun oikeuden, on katsottava, että vaikka se viittaakin erikoissäännöksiin, asetuksella ei kuitenkaan ole voitu jättää tätä virkamiehen oikeutta täyden ja vapaan, mistään perusteista riippumattoman harkinnan varaan. Po.

koisesta vaikutuksesta eläkeoikeuteen tulee järempänä vielä tarkemmin puhe.²²

VirkamiesL 5 § asettaa samaan poikkeusasemaan myöskin upseerinvirkaan taikka -toimeen muussa valtion laitoksessa nimitetyt upseerit, näihin nähden kun, mikäli he ovat virkojen haltijoita, vaaditaan lain säännös, ja vastaavasti on noiden toisten laitosten toimenhaltijat sitten asetuksella (VirkamiesL 5 §:n 1 mom. nojalla) niinikään asetettu samanlaiseen erikoisasemaan. Vastaavanlainen siirtymisvelvollisuus on niinollen:

a) Puolustusministeriön viroissa tai toimissa olevilla upseereilla, siis niilläkin, jotka ovat valtakirjaviroissa taikka toimissa (PuolustusministeriöA 22 §);

b) Merivartiolaitoksen toimenhaltijoilla (MerivartioA 43 §), jotka ovat sitäpaitsi velvolliset samoin perustein siirtymään myöskin muuhun sisäasiainministeriön alaiseen, taikka tullilaitoksen taikka puolustuslaitoksen toimeen;

c) Rajavartiolaitoksen viran ja toimen haltijoilla (RajavartioA 12 §), jotka myöskin ovat velvolliset siirtymään, viran haltijat muuhun puolustuslaitoksen taikka suojeluskuntajärjestön virkaan taikka toimeen, ja toimenhaltijat sitä paitsi muuhun sisäasiainministeriön alaiseen virkaan tai toimeen; sekä

d) Suojeluskuntajärjestön virkamiehillä, joista tosin ei ole olemassa vastaavanlaista nimenomaista säännöstä — SuojeluskuntaA 68 § viittaa ainoastaan yleisesti VirkamiesL:iin. Mutta kun SuojeluskuntaL 1 §:ssä suojeluskuntajärjestö luetaan osaksi tasavallan sota-voimia — nyt puolustusvoimia — ja sen 5 §:n 3 mom. mukaan suojeluskuntajärjestön virkoihin ja toimiin nimitettäessä noudatetaan samanlaista järjestystä kuin armeijan vastaaviin virkoihin tai toimiin nimitettäessä, lienee katsottava, että myöskin suojeluskuntajärjestön virkamiehet ovat siirtokysymyksessä samassa asemassa kuin puolustuslaitoksen virkamiehetkin.

2. *Ulkoasiainhallinnon* virkamiesten siirtymisvelvollisuuden on VirkamiesL 5 §:n 4 mom. jättänyt UlkomSiirtoL:n säännösten varaan. Sen 1 §:n mukaan voidaan sanotut virkamiehet siirtää vastaaviin virkoihin ulkoasiainhallinnon alalla, ja on asetuksella (viimeksi 17/6 1932 annetulla) määrätty, mitkä virat ovat katsottavat

säännökset on siis luettava niin, että vain virkamiehen oma syy oikeuttaa kieltämään häneltä palkkauksen lisän.

²² Vrt. järempänä s. 241 s.

keskenään vastaavanlaisiksi. Niinikään on lain 2 §:n mukaan siirtämismahdollisuus olemassa, milloin virkamies on tullut kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa, mutta kuitenkin kykenee toista virkaa hoitamaan, missä tapauksessa virkamiehellä on 3 §:n mukaan oikeus henkilökohtaiseen palkkauksen lisään, jos palkkaus uudesta virasta on pienempi.

Ulkoasiainhallinnon virkamiesten oikeusasema on tässä suhteessa erikoinen vielä siinäkin, että ulkomaan edustuksessa palvelevat virkamiehet voidaan UlkomaanEdustusL 9 §:n nojalla vapautettaessa asettaa ulkoasiainministerin käytettäväksi (disponibiliateettiin), jolloin virkamies on oikeutettu kahden vuoden ajan nauttimaan virkaan kuuluvaa peruspalkkaa ja velvollinen toimittamaan hänelle annettuja tehtäviä. Virkasuhde säilyy siis edelleen erikoislaatuksena, osittain lakkautuspalkalla olevan virkamiehen asemaan verrattuna, kuitenkin poiketen siitä sanottuun erikoiseen toimivelvollisuuteen nähden. Koska vain siirtymisvelvollisuuteen nähden on VirkamiesL 5 §:ssä ulkoasiainhallinnon virkamiehet asetettu erikoisasemaan, on selvää, että tästä säännöksestä huolimatta nämä aina voidaan VirkamiesL 2 §:n nojalla, milloin yleinen etu vaatii, suorastaan vapauttaakin viroistaan. Mutta toiselta puolen on niinikään ilmeistä, että sanotun kahden vuoden kuluttua virkamies on, ellei häntä siirretä toiseen virkaan, vapautettava juuri tämän säännön nojalla, jolloin hän myöskin tulee oikeutetuksi EläkeL:n hänelle ehkä takaamaan eläkkeeseen. — Edellä on ollut puhe niistä erikoisista ulkoasiainhallinnon viroista, jotka perustuvat vain tulo- ja meno-arvioon ja joiden haltijat tämän vuoksi eivät ole oikeutetut lakkautuspalkkaetuihin. Kun nuo virat kuitenkin, siihen nähden että 10 §:ssä on katsottu tarpeelliseksi nimenomaan säätää sanotunlainen poikkeus, ovat muuten samassa asemassa kuin vakinaiset virat, on heihinkin nähden, silloin kun heidät asetetaan disponibiliateettiin, noudatettava edelläsanoittuja sääntöjä: so. kahden vuoden jälkeen heidät on, elleivät ole saaneet uutta virkaa, vapautettava valtion palveluksesta antamalla heille eläke.²³

Voimatta käydä niihin moniin yksityiskohtiin ja tulkintakysymyksiin, mihin sekä tässä ryhmässä että myöskin edellisessä mainitut

²³ Varsinaisten ja ns. budjettilähetystöjen virkojen välillä ei näinollen ole suurtakaan eroa. Tavallisen lähetystön virkamies, jonka virka lakkautetaan, voidaan asettaa lakkautuspalkalle, jolloin hän saa yhden vuoden koko palkan ja sitten täyden eläkkeen suuruisen palkan. Budjettilähetystön virkamies taas saa kaksi vuotta täyttä disponibiliatee tipalkkaa ja senjälkeen vapautettuna virkavuosiensa-oikeuttaman eläkkeen.

erikoissäännökset voivat antaa aiheita, on siirtämismenettelyyn nähden vain viitattava edellisessä kohdassa esitettyyn samoin kuin huomautettava siitä, että asianlaadusta johtuen ei yleensä minkäänlainen säännöllinen valitusoikeus tule kysymykseen näiden hallinnonalojen siirtotoimenpiteiden yhteydessä.

3. *Muut erikoissäännökset* siirtymisvelvollisuudesta perustuvat siis VirkamiesL 5 §:n 1 momenttiin. Tämän 5 §:n säännökset ovat yleensä voimassa, mikäli ei erikoisia poikkeuksia ole säädetty. Aikaisemmin voimassa olleet siirtämissäännökset ovat jääneet voimaan, uusia sitävastoin on voitu säätää asetuksella vain toimenhaltijoihin nähden, kun sitävastoin viran haltijoihin olisi vaadittu laki.²⁴ Muita uusia tällaisia kuin edellä luetellut säännökset ei olekaan annettu: sen sijaan on kyllä eräät aikaisemmin voimassa olleet, myöskin valtakirjavirkamiehiin ulottuvat säännökset uudistettu uusissa asetuksissa. Nämä siirtosäännökset voivat yleensä olla kahdenlaisia, joko edelläpuheena olleiden erikoissäännösten luontoisia, joiden mukaan siirto perustuu hallinnon tarkoituksen mukaiseen järjestelyyn, taikka sitten säännöksiä, joissa siirto on alennuksen muodossa järjestetty kurinpidolliseksi rangaistukseksi.

Edelliseen ryhmään kuuluvina on mainittava RautatiehallintoA 66 § ja TullihallintoA 95 §, joiden kummankin mukaan sanottujen keskusvirastojen taikka niiden jäsenten nimittämät viran taikka toimen haltijat voidaan, kun syytä siihen on (RautatiehallintoA) taikka kun muuttuneet liikenneolot tekevät viran tai toimen tarpeettomaksi (TullihallintoA), siirtää samanlaiseen (RautatiehallintoA) taikka samanarvoiseen (TullihallintoA) virkaan taikka toimeen samalla taikka toisella paikkakunnalla. Mutta näiden lisäksi on TullihallintoA 116 §:n mukaan VN:llä taikka tullihallituksella valta, milloin erinomaisia syitä siihen on, siirtää määrätynlaisia virkamiehiä toiseen virkaan palkkaetujen erilaisuuteen katsomatta. Siihen nähden,

²⁴ Mitä tulee VirkamiesL:ia aikaisempiin viranhaltijoiden siirtämisestä koskevien asetusten säännöksiin, on *Charpentier*, s. 381, lausunut sen mielipiteen, että ne ovat, kun laki ne näin on in blanco hyväksynyt, itsekin tulleet lain voimaisiksi. Tämä mielipide lienee sikäli oikea, ettei noita säännöksiä voida muuttaa siten, että niiden soveltamisala, so. siirtomahdollisuus laajenisi, asetusteilse vaan ainoastaan lailla. Sitävastoin ei tuo lainvoimaisuus sisällä suinkaan sitä, ettei noita säännöksiä voitaisi enää kumota asetusteilse. Tällainen tulos ei nimittäin, erittäinkin ottaen huomioon sen, että 5 § puhuu vain siitä, että siirtämismahdollisuus voidaan lailla *sallia*, voisi olla oikea: po. viran haltijoita koskevat asetusten säännökset voidaan asetuksella kumota — selväähän taasen on, ettei niitä senjälkeen enää voida uudelleen asetuksella panna voimaan.

että aikaisemmin oli voimassa vastaavanlaiset säännökset, ulottuvat nämät säännökset myöskin viran haltijoihin.²⁵

Kurinpidollisena rangaistuksena taasen voi RautatiehallintoA 69 §:n mukaan tulla kysymykseen alennus toiseen virkaan samanlaisiin virkamiehiin nähden kuin edellisessäkin tapauksessa. Ja säännös on erikoisesti huomattava siinä, että sen nojalla voidaan viran haltija alentaa toimen haltijaksikin.²⁶ Myöskin TullihallintoA 116 §:n mukaan täytyy siirtoa, milloin se johtuu vaikeammanlaatuudesta laiminlyönnistä virassa, pitää kurinpidollisena rangaistuksena, vaikk'ei sitä olekaan mainittu TullihallintoA 112 §:ssä muiden kurinpitorangaitusten yhteydessä. Menettely näissä tapauksissa on oleva sama kuin kurinpidollisessa rankaisemisessa yleensäkin. Rautatiehallituksen päätöksestä on säännöllinen valitusoikeus KHO:een²⁷ eikä VYO:een. VN:n päätöksestä tullivirkamiesten siirtämisestä taasen ei tällaista valitusoikeutta ole olemassa.

Mitä sitten tulee virkamiehen palkkaus-oikeuteen näissä tapauksissa, on ilmeistä, että milloin alentaminen on kurinpidollinen rangaistus, siirretty menettää aikaisemman palkkauksensa eikä ole oikeutettu minkäänlaiseen palkkauksen lisään. Yleisissä tapauksissahan taasen siirto aina oli toimitettava samanlaiseen virkaan, joten palkkauksen pieneneminen ei tulekaan kysymykseen. Poikkeukseksi jää siis vain TullihallintoA 116 §, jossa siirto katsotaan mahdolliseksi erinomaisista syistä palkkauksen suuruuteen katsomatta. On kysymyksenalaista, eikö tällöin, siihen nähden, että tarkempia erikoissäännöksiä ei ole annettu, ole kuitenkin noudatettava VirkamiesL 17 §:n säännöstä, varsinkin kun otetaan huomioon, että näissä tapauksissa on käytettävissä myöskin siirto VirkamiesL 5 §:n 2 mom. nojalla,

²⁵ Rautatiehallinnosta ²⁶/₉ 1922 ann. A 84 § ja Tullilaitoksen järjestelystä ja hallinnosta ⁵/₄ 1919 ann. A 8 ja 14 §. *Charpentierin*, s. 381 aliv. 2, viittaus TullihallintoA 108 §:ään, joka puhuu siitä, että virkamies on velvollinen toimimaan eri virantoimituspaikoissa, mikäli sellainen ehto on pantu hänen nimityskirjaansa, ei kylläkään ole tähän tapaukseen soveltuva. Siinä ei ole kysymyksessä siirto toiseen virkaan, vaan senlaatuinen virkojen järjestely, josta jo edellä on ollut puhe, jossa objektiivinen ja subjektiivinen toimi erotetaan toisistaan. Vastaavanlainen, vaikka hieman toisin järjestetty säännös on RautatiehallintoA 66 §:n 3 momentissa, jonka mukaan rautatiehallinnon virkamies, jonka nimityskirjassa ei ole määrätty toimipaikkaa, on velvollinen olemaan toimessa milloin ja missä tahansa hänet siihen määrätään.

²⁶ Vrt. KHO 1928 T. 1394: asemamiesten esimies, joka on viran haltija (VirkamiesA 3 §), on alennettu asemamiehen toimen haltijaksi.

²⁷ Vrt. esim. KHO 1928 T. 1394; 1931 T. 1269; 1932 T. 1461..

jolloin virkamies kuitenkin 17 §:n mukaan olisi oikeutettu henkilökohtaiseen palkkauksen lisään.

Erikoinen on kysymys kruununnimismiesten siirtämisestä. Siitä on ainoa nimenomainen säännös MHjohtoS 72 §:ssä. Pykälässä on yleinen säännös siitä, että mm. nimismiehiä maaherra voi kurinpidollisesti rangaista sakoilla tai virantomituksesta erottamisella »taikka, kun rikos on senlaatuinen, että maaherra ei katso voivansa enää heihin luottaa, erottaa heidät kokonaan virasta».²⁸ Tämän jälkeen jatketaan samassa momentissa: »Näissä asioissa, niin myös kun on kysymys kruununnimismiehen siirtämisestä toiseen piiriin, tulee lääninsihteerin olla läsnä ja on pidettävä pöytäkirjaa. Kruununnimismiehen erottamista ja siirtämistä koskevassa asiassa on pöytäkirjanote valtioneuvostolle lähetettävä. Valitusta näistä toimenpiteistä älköön tehtäkö.»

Säännöksessä katsotaan siis ikäänkuin itsestään selväksi, että nimismies voidaan siirtää toiseen toimeen, ja näin on asia myöskin aikaisemmin käsitetty.²⁹ On siis katsottava, että VirkamiesL:ia säädettyäessä oli jo ainakin tavanomainen oikeussäännös siitä, että nimismies voidaan siirtää, ja tämä säännös on edelleen jäänyt voimaan. Niinikään on noudatettava edelleen sanotun 72 §:n säännöstä, että sanotunlaisesta siirrosta ei saa valittaa.

²⁸ Tämä säännös johtuu alkuaan 24/1 1831 ann. julistuksesta.

²⁹ Vrt. JFT 1881 s. 299 ss.

X. VIRKASUHTEEN LAKKAAMISEN OIKEUSVAIKUTUKSET.

Virkasuhteen lakkaaminen on sellaisenaan virkasuhteen loppu: lakkaamisen jälkeen ei enää ole olemassa tätä oikeussuhdetta. Edellä on todettu, että siirto toiseen virkaan taikka joutuminen lakkautuspalkalle eivät sellaisinaan kokonaan lopeta virkasuhdetta, vaan ainoastaan muuttavat sen toisen muotoiseksi ja sisällyksiseksi. Näistä virkasuhteen lakkaamisen »oikeusvaikutuksista» on edellä ollut puhe. Mutta muissakaan tapauksissa ei virkasuhde häviä mitään jälkiä jättämättä. Siitä, mitä oikeudellisia vaikutuksia aikaisemmin olemassaolleella, mutta sitten lakanneella virkasuhteella yleensä ja erikoisesti eri lakkaamistapauksissa saattaa olla, on seuraavassa puhe.

A. VIRKASUHTEEN LAKKAUTTAVAN TOIMEN- PITEEN PURKAMINEN TAI PERUUTTAMINEN.

Ennen varsinaisten oikeusvaikutusten tutkimista on kuitenkin vielä lyhyesti tarkastettava virkasuhteen lopettavien toimenpiteiden luonnetta siinä suhteessa, miten pysyväinen tuo lopettamisvaikutus on, so. kosketeltava kysymystä, voidaanko ja miten virkasuhteen lakkautuminen peruuttaa tai purkaa, voidaanko ja miten virkasuhteen lopullisesti lakattua tosiasialliset olosuhteet palauttaa sille kannalle, millä ne olivat ennen lakkaamista, ikäänkuin lakkaamista ei olisi tapahtunutkaan. Edellä on todettu, että useissa tapauksissa siitä viranomaisen toimenpiteestä, jolla virkasuhde lopetetaan, on säännöllinen valitusoikeus. Tällaisissa tapauksissa lakkaaminen on lopullinen vasta asianomaisen toimenpiteen, vapauttamisen, viraltapanon jne., saatua lainvoiman, joten ylemmän viranomaisen valituksen johdosta tekemä muutospäätös ei luonnollisestikaan kuulu tähän.¹ Tässä on

¹ Niissäkin tapauksissa, kuten eron myöntämisessä pyynnöstä taikka erokirjan antamisessa saavutetun eroamisiän johdosta, joissa toimenpide valitusmahdollisuudesta huoli-

tarkastettava vain, miten ja millä edellytyksin lakkaaminen, joka jo on lainvoimainen, voidaan myöhemmin poistaa. Ottaen huomioon, että useissa tapauksissa sen viranomaisen toimenpiteestä, joka lakkaamisen aiheutti, ei ole säännöllistä valitusoikeutta, on ilmeistä, että tällaisia tapauksia saattaa esiintyä.

Tässä voinevat tulla kysymykseen luonnollisesti vain ne tapaukset, joissa viranomaisen toimenpide aiheuttaa virkasuhteen lakkaamisen. Näissä taasen on ensisijassa otettava huomioon se, että viranomaisten hallintotoimet ja päätökset voivat, olkoonpa että ne ovat voittaneet lainvoiman, tulla puretuiksi OK 31 luvussa säädetyin edellytyksin. Mikäli on kysymyksessä hallintoviranomaisen toimenpide tai hallintotuomioistuimen päätös, KHO voi päätöksen KHOL 3 §:n nojalla purkaa; mikäli taasen virkasuhteen oli lakkauttanut yleisen tuomioistuimen päätös, rikosoikeudellinen viraltapano, niin toimivalta on KKO:lla.

1. Mitä tulee rikosoikeudellisen viraltapanopäätöksen purkamiseen, niin on se luonnollisesti mahdollinen samoin edellytyksin kuin rangaistustuomion purkaminen yleensäkin: voi johtua joko siitä, että rikosta ei ollut tapahtunutkaan, tai muusta prosessuaalisesta tai aineellisoikeudellisesta seikasta. Käsittelemättä lähemmin näitä hallinto-oikeuden ulkopuolelle jääviä kysymyksiä on tässä vain otettava tarkastettavaksi, mikä vaikutus sanotunlaisella purkamisella on hallinto-oikeudessa, millaiseksi on käsitettävä asianomaisen virkasuhde purkamisen jälkeen. Jos asia lopulta jää sille kannalle, että viraltapanoa ei tuomita, niin ilmeisestikin virkamiehen virkasuhde on katsottava edelleen olevan olemassa ja olleen oikeastaan koko ajan. Virka oli kuitenkin voitu ennen purkamista laillisessa järjestyksessä uudelleen täyttää ja siten perustaa uusi virkasuhde uudelle henkilölle, ja selvää on, että tämä on sellaisenaan tuonut mukanaan kaikki oikeusvaikutukset niin tämän uuden viran haltijan henkilökohtaisiin suhteisiin kuin myöskin siihen nähden, että hän on täysin oikeusvaikutuksien voinut virkaa ulospäin hoitaa. Ratkaistavaksi tulee tällöin kysymys, miten käy tuon uuden viran ja virkasuhteen, kun aikaisempi viraltapano puretaan. Selvää on, että tämä KKO:n purku ei ilman muuta pura uutta virkasuhdetta, vaan jotta se voitaisiin purkaa, vaaditaan uusi KHO:n päätös. Mitä ensiksikin tulee

matla astuu heti voimaan, on luonnollisesti, jos jälkeinpäin valitus hyväksytään, ollut kysymys vain väliaikaisesta täytäntöönpanosta. Samalle ajatukselle perustuu Lainvalmistelukunnan ehdotus vapauttamispäätöksen järjestämisestä täytäntöönpanokelpoiseksi valitusmahdollisuudesta huolimatta.

tämän uuden toimenpiteen tarpeellisuuteen, on huomattava, että virkamiehellä ei ole oikeutta määrättyihin virkatoimiin, määrättyyn virkaan siinä mielessä, että hän todella voisi vaatia saada toimittaa juuri määrättyt tehtävät. Kun hän purkamisen kautta saa virkasuhteensa takaisin, voidaan hänet saattaa oikeuksiinsa siten, että hän saa ne palkka- ym. edut, jotka hänen aikaisempaan virkaansa kuuluivat, ja erikseen yksityistapauksessa ratkaistavaksi ja järjestettäväksi jää, minkälaisiin tehtäviin häntä voidaan käyttää. Ei siis suinkaan ole välttämätöntä, että tuollaisessa tapauksessa välillä tehty nimittämispäätös todella puretaan.

Edellä on ollut puhe siitä, että nimittämispäätös voidaan purkaa. Kuitenkin näyttää siltä, että se peruste, mikä sellaiseen voi johtaa, täytyy olla muunlainen kuin nyt kysymyksessäoleva. Ulkonaisesti on virka täytetty täysin laillisesti. Virkamies on antautunut valtion palvelukseen säännöllisessä järjestyksessä. Se seikka, että sitten vanha viraltapanopäätös puretaan, ei oikeuta asettamaan häntä huonompaan asemaan, so. poistamaan häntä virasta purkamisteitse. Nimittämispäätöksen purkaminen ei siis tällöin ole mahdollinen. Jällelääjää tällaisessa tapauksessa, mikäli ei siirtämällä tai muuten sovinnolla voida asiaa järjestää, esimerkiksi se mahdollisuus, että kun näin on olemassa kaksi samoja tehtäviä varten asetettua virkaa, niin toinen virka on lakkautettava ja sen haltija asetettava lakkautuspalkalle.

2. *Kurinpidollinen virallapano* on myöskin rangaistustuomio, lainkäyttöpäätös, kuten edellä on todettu. Myöskin se voi joutua purettavaksi samanlaatuisista syistä kuin rikosoikeudellinen rangaistustuomio. Ja riidattomaksi on katsottava, että kun se on hallinto-prosessissa annettu lainkäyttöpäätös, se on asiallisesti peruuttamaton, so. se voidaan poistaa ainoastaan purkamisteitse.² Siihen nähden on muuten noudatettava samaa periaatetta kuin edellä rikosoikeudelliseen viraltapanopäätökseen, joten siitä ei siis tässä suhteessa sen enempää.

Sitävastoin on syytä kosketella toimivaltakysymystä tässä suhteessa. KHOL 3 §:n mukaan KHO:n asiana on lainvoiman saaneiden päätösten purkaminen sellaisissa hallintoasioissa, jotka kuuluvat sen tai Hallituksen käsiteltäviin. Kurinpitoasioissa on VYO kuitenkin määrätty ylimmäksi asteeksi muiden paitsi KKO:n ja KHO:n käsittelemiin asioihin nähden. Selvää on että KKO ja KHO ovat oikeute-

² Vrt. OK kertomus 1920 III s. 27.

tut purkamaan omat päätöksensä. Mutta kuka on oikeutettu purkamaan muiden hallintoviranomaisten taikka VYO:n päätökset kurin-pito-asioissa? (Sama koskee luonnollisesti menetetyn määräajan takaisin saamista.) Kun KHOL sanoo, että KHO purkaa päätökset asioissa, jotka ovat KHO:n käsiteltäviä, niin ei tämä merkitse sitä, että vain ne päätökset voisivat tulla purettaviksi, joista todella normaali-tapauksessa voidaan päästä KHO:teen valittamallakin. Päinvastoin myöskin sellaiset asiat, kuten esim. nimitysasiat, jotka eivät säännöl-lisesti joudu KHO:n tutkittaviksi, voidaan purkuteitse siellä tutkia samoin kuin myöskin sellaisten viranomaisten toimenpiteet, joiden päätöksistä yleensä ei lainkaan saada valittaa KHO:teen. Kun VYO:ta, jossa on noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä, ei mitenkään ole säädetty asetettavaksi samaan asemaan kuin KHO ja KKO, on ilmeistä, että sillä on valta ainoastaan valitusasteena käsitellä kurin-pitoasioita, mutta että mitä tulee kysymyksessä olevien ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämiseen, toimivalta edelleen on yleisen säännön mukaan KHO:lla.³

3. *Armahdus.* Sekä rikosoikeudellinen että kurinpidollinen rangaistustuomio voidaan muuttaa armahtamisen kautta. Periaat-teessa täytyy katsoa, että armahdus voi kohdistua myöskin viraltapanopäätökseen. Kun kuitenkin armahdus on mahdollinen vasta sittenkuin päätös on saavuttanut lainvoiman ja toisaalta viraltapano-päätös on heti lainvoimaiseksi tultuaan tullut täytäntöön, so. virka-suhde lakannut, ei tällainen armahdus, jota tarkoittava pyyntö ei säännöllisesti estä täytäntöönpanon alkamista,⁴ voi poistaa sitä tosi-

³ Näin myös KHO ²/₁₀ 1928 oikeuskanslerille lähettämässään kirjjeessä: KHO ilmoitti, ettei oikeuskanslerin esitys kurinpidollisen viraltapanopäätöksen purkamisesta antanut aihetta toimenpiteisiin, koska päätös ei vielä ollut lainvoimainen. Perustelu osoittanee, että jos se olisi ollut lainvoimainen, KHO olisi katsonut voivansa asiallisesti tutkia esityksen.

Eräässä toisessa tähän verrattavassa tapauksessa, joka on mainittu *OK kertomuksessa* 1922 s. 64, on tullut voimaan toinen käsitys: Oikeuskansleri esitti kirkolliselle ylioikeudelle, että se purkaisi kreikkalaiskatolisen kirkollishallituksen päätöksen, kuten sitten tapah-tuikin. Kirkollinen ylioikeus on kuitenkin katsottava sikäli VYO:n asemassa olevaksi, ettei sillä voi nimenomaisen säännöksen puuttuessa olla lain mukaan ainoastaan KKO:lle ja KHO:lle kuuluvaa yleistä purkamisvaltaa; kirkollishallituksen päätöksen purkaminen olisi siis yleisen säännön mukaan kuulunut KHO:n toimivaltaan.

⁴ Vrt. rangaistusten täytäntöönpanosta tuomitun armahtamista koskevan asian ollessa vireillä ⁴/₃ 1921 ann. A. — Toisenlainen järjestely on kuitenkin säädetty KirkkoL 420 §:ssä, siinä kun säädetään, että sittenkuin päätös, jolla pappi on tuomittu menettä-mään pappisvirkansa, on tullut lainvoimaiseksi, on päätös tuomiokapitulissa erikoisin menoin täytäntöönpanolava, asianomainen julistettava pappisvirkansa menettäneeksi.

asiaa, että virkasuhde oli viraltapanopäätöksellä lakannut. On siis ilmeistä, että virka on saatettu ennen armahtamista jo uudelleen täyttää, jolloin uuden virkamiehen asema ei luonnollisestikaan voi joutua huonommaksi, hänen virkasuhteitaan ei voida lopettaa.⁵ Mutta vaikka virkaa ei olisikaan uudelleen täytetty, ei armahduksella voine olla sitä vaikutusta, että se uudelleen synnyttäisi virkasuhteen, joka jo sanotuin tavoin oli lakannut. Viraltapanorangaistuksen armahtaminen kohdistunee siis ainoastaan niihin muihin myöhemmin ilmeneviin oikeusvaikutuksiin, mitkä viraltapanolla rangaistusseuraamuksena on.⁶

Samassa asemassa on mutatis mutandis katsottava olevan myöskin siirron, jota on käytetty rangaistuksena, alentamisena. Siitäkään armahtaminen ei välittömästi tuota aikaisemman virkasuhteen uudelleen syntymistä.⁷

4. Muul lakkaamistapaukset.

Muodollisessa hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä tapahtuva vapauttaminen on ensinnäkin aivan samanarvoinen lainkäyttötoimi kuin viraltapanokin, joten ilman muuta voitaneen todeta, että siihen nähden on tässä suhteessa voimassa sama, mikä edellä on viraltapanoon nähden katsottu voimassaolevaksi. Selvää luonnollisestikin on, että minkäänlainen armahtaminen ei tähän nähden, koska ei ole kysymys rangaistuksesta, voi tulla kysymykseen.

Mitä sitten tulee muihin tapauksiin, lähinnä eron myöntämiseen taikka vapauttamiseen hallintotoimin, voi kysymys olla mutkikkaampi. Ottaen huomioon, että eron myöntäminen voi tulla kysymykseen sellaisissakin tapauksissa, joissa asianomainen todella ei olekaan eroa pyytänyt, samoin kuin että vapauttamiseen on voitu ryhtyä tapauksissa, joissa se lain mukaan ei olisikaan ollut luvallinen, on otettava käytännössä huomioon sellaisetkin tapaukset, joissa päätöksen voitettua lainvoiman voidaan todeta se viranomaisen toimenpide, joka on virkasuhteen lakkauttanut, lainvastaiseksi. Nousee tällöin kysymys siitä, voidaanko tuollainen päätös poistaa ilman

Jos tuomittu kuitenkin näyttää tehneensä armonanomuksen, on päätöksen täytäntöönpano keskeytettävä. Armahdus voi siis vaikuttaa tällöin sen, että virkasuhde edelleenkin jatkuu. Tämä säännös on kuitenkin erikoinen pappisvirkaa koskeva poikkeussäännös, jonka säätämää menettelyä ei voida yleisenä sääntönä pitää.

⁵ Grolenfeld, s. 207.

⁶ Vrt. OK kertomus 1920 III s. 25 ja 1925 s. 63.

⁷ Vrt. KHO 1920 Sel. 87.

muuta saman viranomaisen toimesta, joka sen oli tehnytkin, vai vaa-
ditaanko siihen KHO:n purkutoimenpide. Joka tapauksessa voi tulla
käytännössä ratkaistavaksi, miten sitten on suhtauduttava sellaisiin
tapauksiin, joissa asianomainen viranomainen ei vapaaehtoisesti
suostu asiaa uudelleen järjestämään.

On selväksi katsottava, että KHO:lla on valta, milloin se katsoo,
että lakkauttamistoimenpide on selvästi lainvastainen, purkaa tuo
toimenpide, eron myöntäminen taikka vapauttaminen, vaikka se jo
olisi voittanut lainvoimankin. Siihen nähden, että se purkamisvalta
ja restitutiovalta, mikä KHO:lla samoin kuin KKO:llakin on, ei ole
tarkemmin säännöstelty, ei ole tässä yhteydessä syytä ryhtyä asialli-
sesti ja yksityiskohtaisesti käsittelemään niitä seikkoja, jotka tässä
suhteessa saattavat olla vaikuttavina.

Mitä taasen tulee siihen, voiko sama viranomainen peruuttaa
päätöksensä tässä suhteessa, niin lienee kysymykseen yleisesti vas-
tattava myöntävästi. Jos havaitaan että asianomainen ei olekaan itse
pyytänyt eroa, hakemus esim. oli väärennetty, niin varsinkin jos virka
vielä ei ollutkaan uudelleen täytetty, voi asianomainen viranomainen
tuon eron myöntämisenä peruuttaa asianomaisen suostumuksella,
joten asiallisesti se poistuu maailmasta. Voidaan kyllä väittää, että
itse asiassa tässä on kysymyksessä vain uudelleen virkaan nimittä-
minen. Sitävastoin siinä tapauksessa, että virka jo on uudelleen
täytetty ja että ei ole esimerkiksi uutta samanlaista virkaa, johon
asianomainen voitaisiin sijoittaa, on kysymyksen ratkaiseminen käy-
tännössä vaikeampi. Itse asiassa ei pitäisi tässäkään tapauksessa olla
mitään eroa edellisen tapauksen kanssa. Mutta asiallisesti tuottaa
vaikeuksia se, että tällöin ei ole mitään perustetta, johon valtion vel-
vollisuus maksaa palkkaa kahdesta eri virasta, joita lakien ja asetusten
mukaan voi olla vain yksi, voisi perustua. Tämän vuoksi tuntuu
siis siltä, että tällaisessa tapauksessa asianomaisen viranomaisen olisi
saatettava asia KHO:n tutkittavaksi, joten auktoritatiivisesti saa-
taisiin tuo virheellinen lakkaamistoimi puretuksi ja sitten myöskin
peruste, johon palkan maksaminen takaisin virkaan tullee virka-
miehelle voitaisiin perustaa.

Mitä *menellelyyn* tulee, jota on noudatettava virkamiesten saatta-
miseksi oikeuksiinsa tässä suhteessa, on siinä noudatettava yleisiä
hallinto-oikeudellisia säännöksiä purkamismenettelystä KHO:ssa.
Selvää on, että asianomaisella yksityisellä virkamiehellä, jonka
oikeutta täten on loukattu, on valta tehdä anomus päätöksen purka-
misesta. Sen lisäksi on katsottava, että oikeuskanslerilla ja edus-

kunnan oikeusasiamiehellä, joiden tulee yleisinä laillisuuden valvojina toimia, on asianomaisen tekemästä kantelusta samanlainen valta saattaa tämä asia, joka koskee julkisen viranomaisen virheel-lisen ja julkista virkasuhdetta koskevan, vaikkakin yksityisen julkista oikeutta loukkaavan päätöksen oikaisemista, KHO:n tutkittavaksi. Mutta näiden lisäksi on se viranomainen, joka on joutunut virheel-lisen päätöksen antamaan, oikeutettu sittemmin havaitessaan virheel-lisyyden saattamaan asian KHO:n tietoon taikka ilmoittamaan sen ylemmälle viranomaiselle taikka oikeuskanslerille sanotunlaisen esi-tyksen tekemistä varten.

B. VIRKAMIEHEN VELVOLLISUUDET VIRKA-SUHTEEN LAKATTUA.

Virkamiehen virkasuhteeseen perustuvat velvollisuudet, ennen-kaikkea hänen toimivelvollisuutensa lakkaavat ylipäänsä virkasuhte-teen loppuessa. Mikäli esimerkiksi eläkeoikeuteen liittyy velvollisuuk-sia, joiden laiminlyöminen ehkä saattaa lopettaa tuon oikeuden, ei ole kysymys varsinaisista virkasuhteeseen kuuluvista vaan eläke-oikeuteen liittyvistä velvollisuuksista. Poikkeuksena tuosta sään-nöstä esitetään kuitenkin tavallisesti se salassapitovelvollisuus, mikä virkamiehellä virkasuhteen nojalla on joko yleisesti OK 1:7:n nojalla taikka erikoisten vaikenemisvelvollisuutta koskevien säännösten perusteella. Tämän velvollisuuden katsotaan jäävän voimaan virka-suhteen lakattuakin⁸ ja tämänsisältöinen positiivinen säännöskin on UlkoministeriöA 22 §:n 2 mom:ssa.

Mikäli kuitenkin tällaisen vaitiolovelvollisuuden sanktiona ovat ainoastaan RL 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset, on tuon velvollisuuden voimaanjäämisellä virkasuhteen lakattuakin yleensä vain nimellinen merkitys, kun eronnutta virkamiestä ei voida kurin-pidollisesti rangaista eikä myöskään tuomita rikosoikeudelliseen rangaistukseen teosta, jonka hän on tehnyt virkasuhteen loppumisen jälkeen.⁹ Vain sellaisissa tapauksissa, joissa salassapitovelvollisuuden rikkominen sellaisenaan on määrätty rangaistavaksi teoksi riippu-matta virkasuhteesta, kuten esimerkiksi kotimaisista vakuutus-yhtiöistä 27/5 1933 ann. L 114 §:ssä, on rangaistusuhka tuon velvalli-

⁸ Willgren, s. 172. Vrt. Brand s. 499 s.; Jellinek s. 362.

⁹ Brand, s. 499; vrt. Jellinek, s. 362.

suuden rikkomisesta edelleen virkasuhteen lakkaamisen jälkeenkin olemassa.

Tässä yhteydessä mainittakoon, että se toimituskirja, joka virkamiehelle annetaan siitä hallintotoimesta tai hallinnollisesta tuomiosta, millä hänen virkasuhteensa on lopetettu, on annettava hänelle lunastuksetta, so. sitä ei ole varustettava leimamerkeillä.¹⁰

C. ELÄKEOIKEUS.

Tärkein niistä oikeusvaikutuksista, mitkä virkasuhteen lakkaamiseen liittyvät, on virkamiehen oikeus eläkkeeseen, josta jo edellä on eri kohdissa ollut puhe. Seuraavassa on kuitenkin lyhyesti koottava yhteen sitä koskevat säännöt ja erikoisesti tarkastettava muutamia yleisiä, virkasuhteen eri lakkaamistapoihin liittyviä tulkintakysymyksiä.

Virkamiehen eläkeoikeus on luonteeltaan samanlainen julkisoikeudellinen oikeus elatukseen kuin hänen palkkansakin, jopa selvemminkin tällöin, koska sitä ei enää voida pitää minkäänlaisena korvauksena määrätyistä työsuorituksista. Siihen nähden, että eläke määräytyy viimeisen varsinaisen palkkauksen mukaan, voidaan katsoa, että virkasuhteen lakatessa virkamiehen oikeus saada elatusta valtiolta säilyy edelleen vaikkakin toisen muotoisena ja nimisenä. — Eläkeoikeus on abstraktisena, kuten järempänä tullaan huomaamaan, virkamiehellä jo ennen eron saamista: se liittyy siis vakinaiseen peruspalkkaiseen virkasuhteeseen yhtenä sen oleellisena osana; konkreettisenä se tulee voimaan heti virkasuhteen lakatessa virkamiehen subjektiivisena oikeutena vuotuisiin suorituksiin. Virkamiehen on tosin kuuden kuukauden kuluessa eläkettä pyydettävä (EläkeL 14 §), minkä jälkeen hänelle annetaan erikoinen eläkekirja, jolla eläkkeen suuruus vahvistetaan; ja hänen oikeutensa lainmukaisen eläkkeen saantiin on erikoisesti turvattu siten, että EläkeL 15 §:ssä on hänelle myönnetty valitusoikeus tästä vahvistuspäätöksestä KHO:teen, olipa ratkaisevana viranomaisena kuka tahansa.

Eläkeoikeuden edellytykset, erikoisesti ottaen huomioon erilaiset virkasuhteen lakkaamistapaukset, ovat pääpiirteissään seuraavat.

¹⁰ VirkamiesA 13 § sekä Leimaverolain 7 § 2 ja 14 kohta (jälk. muutettuna 21/12 1932 ann. L.).

1. *Yleiset edellytykset* ovat:

a) että virkamies erotessaan on peruspalkkaisen viran vakinainen haltija (EläkeL 1 §); sivutoimen haltijat eivät ole siihen oikeutettuja; ja

b) että hänellä on erotessaan vähintään kymmenen eläkkeeseen oikeuttavaa palvelusvuotta, eläkevuotta (EläkeL 2 §). Poikkeuksen muodostaa vain se EläkeL 7 §:ssä mainittu tapaus, että virkamiehen on virantoimituksen aiheuttaman ruumiinvamman taikka sairauden johdosta valtion palvelukseen kykenemättömänä siitä erottava, jolloin hän on palvelusajan pituudesta huolimatta oikeutettu eläkkeeseen. — Eläkevuosien laskemisesta jällempänä.

2. *Eläkkeen suuruus* riippuu virkamiehen viimeisen peruspalkan suuruudesta¹¹ ja eläkevuosien luvusta. 30 eläkevuotta oikeuttaa täyteen eläkkeeseen, joka on 60 % viimeisestä peruspalkasta, kuitenkin korkeintaan 40.000 markkaa; kymmenen eläkevuotta taasen 10/30:aan täydestä eläkkeestä ja jokainen niitä seuraava täysi eläkevuosi lisäksi 1/30:aan täydestä eläkkeestä (5 §). Poikkeuksena tästäkin säännöstä on, että samassa, EläkeL 7 §:ssä mainitussa tapauksessa virkamies on eläkevuosistaan riippumatta oikeutettu täyteen eläkkeeseen. Toisen poikkeuksen muodostavat tapaukset, joissa virkamies on siirretty toiseen alemmpipalkkaiseen virkaan: tällöin EläkeL 8 §:n ja LakkautuspalkkaL 6 §:n mukaan eläkkeen suuruus kuitenkin määräytyy aikaisemman viran palkkauluokan mukaan — eräin jällempänä puheeksitulevin poikkeuksin.

3. *Erikoiset edellytykset* eri tapauksissa.

Yleisin edellytyksin on virkasuhteen lakattua eläkkeeseen oikeutettu:

a) *63 vuolla täyttännyt* virkamies ikänsä perusteella (2 §). Poikkeustapauksissa ovat eräät virkamiehet, jotka mainitaan EläkeA 4 §:ssä, oikeutetut eläkkeeseen jo 53 taikka 58 vuoden iässä. Asetuksella ei tätä ikää voida säätää 50 vuotta aikaisemmaksi (2 §:n 2 mom.).

b) *Pakollisen eroamisiän saavuttanut* virkamies, olkoonpa että hänet on mahdollisesti pysytetty virassaan yli tämän iänkin ja hän siis vapaaehtoisesti eroaa ennen uutta eroamisikää (EläkeL 2 §).

c) *Pysyväisesti työhön kykenemättömäksi*, ruumiinvian taikka

¹¹ Henkilökohtainen palkkauksen lisä on yleensä otettava huomioon viimeisen peruspalkkauksen suuruutta määrättäessä (EläkeL. 8 §, josta jällempänä s. 240).

vähentyneiden ruumiin- ja sielunvoimien vuoksi, käynyt virkamies (2 §). Kuten edellä jo sanottiin, on eläke tällöin oleva täysi eläkevuo-
sista riippumatta, jos vamma oli aiheutunut virantoimituksesta (7 §).

d) *Virasta vapautettu virkamies*, olkoonpa että vapautus on tapah-
tunut eron antamisen muodossa iän perusteella (b-kohta) taikka
viran haltijan vapauttamisena työkyvyn menetyksen johdosta (c-
kohta) taikka hallintotoimin yleisen edun sitä vaatiessa (luottamus-
virkamies) taikka milloin syytä siihen on harkittu olevan (toimenhal-
tija) (EläkeL 11 § ja VirkamiesL 18 §:n 1 mom.¹²) Niinikään Lakkau-
tuspalkkaL 7 §:n nojalla tapahtuva lakkautuspalkalla olevan tai siihen
oikeutetun virkamiehen vapauttaminen, tämän kieltäytyessä otta-
masta vastaan toista virkaa, oikeuttaa virkamiehen eläkkeeseen,
jos hänet oli nimitetty ennen 30/5 1931. Myöhemmin nimitetty
ei sitävastoin ole tällä perusteella vapautettuna oikeutettu eläk-
keeseen.

M ä r ä a j a k s i nimitetty virkamies on, kuten edellä on todettu,
virassaan samassa asemassa kuin muutkin vakinaiset virkamiehet,
paitsi että hänen virkasuhteensa saattaa loppua myöskin sanotun ajan
umpeenkuluessa. Peruspalkkaisen viran haltijana hän olisi oikeutettu
eläkkeeseen, paitsi vapautettaessa, myöskin ajan umpeenkuluessa
edellä a), b) ja c) kohdassa mainituin edellytyksin. Tätä vastaan
saatetaan kuitenkin viitata EläkeL 1 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan
sopimuksen perusteella tai *määräajaksi* valtion virkaan tai pysyväi-
seen toimeen otettu henkilö saa eläkettä ainoastaan sikäli kuin siitä
on sopimusta tehtäessä sovittu tai erikseen säädetty. Tästä on tehty
te päätelmä, että ammattientarkastajilla, joiden eläkeoikeudesta ei
ole erikoissäännöksiä, ei olisi eläkeoikeutta;^{12a} sotayliluomareilta
sitävastoin ei voitaisi eläkeoikeutta tällä perusteella kieltää, koska jo
Sotatuomioistuina 27 §:n 3 mom. takaa heille eläkeoikeuden. Kun
ammattientarkastajatkin on asetettu täysin vakinaisten peruspalk-
kaisten virkamiesten asemaan, näyttää kuitenkin siltä, että EläkeL
1 §:n 3 mom. ei koskisi heitä, so. ettei se tekisi poikkeusta 1 momentin
säännöksestä, vaan päinvastoin tarkoittaisi vain viitata muiden ei-

¹² EläkeL 11 §:n 1 mom. mainitsee vain virkamiehen vapauttamisen yleisen edun
vuoksi, mikä sanonta ei sananmukaisesti lukien ulottuisi toimenhaltijain vapauttamiseen,
«kun harkitaan syytä siihen olevan». Tämän vuoksi onkin VirkamiesL 18 §:ään, joka yleensä
eläkeoikeuteen nähden viittaa EläkeL:iin, liitetty erikoissäännös siitä, että toimestaan
vapautetun toimenhaltijan eläkeoikeudesta on oleva «voimassa, mitä EläkeL 11 §:ssä
on säädetty», so. ilmeisesti, että tällainen toimenhaltija on oikeutettu eläkkeeseen.

^{12a} OK kertomus 1929 s. 33 s.

peruspalkkaisten virkojen eläkeoikeuteen nähden mahdollisesti sovittaviin tai säädettäviin erikoismääräyksiin.

4. *Eläkevuosien laskemisesta* ovat yleiset säännökset EläkeL 3 ja 4 §:ssä ja erinäisissä VNP:issä, joiden mukaan virkamiehet ovat oikeutetut lukemaan hyväkseen muunkin kuin valtion palveluksessa toimimansa vuodet. Näiden yksityiskohtainen selvittäminen ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin. Sitävastoin on tässä selvitettävä EläkeL:n säännökset siitä, minkä ikävuosien välillä palvellut vuodet eri tapauksissa voidaan lukea eläkevuosiksi.

Oikeus eläkevuosien laskemiseen *päättyy*, kun virkamies saavuttaa pakollisen 63 vuotta suuremman eroamisiän (EläkeL 3 §), siis säännönmukaisesti 67 vuotta, tuomareihin nähden kuitenkin vasta 70 ikävuotta ja eräihin muihin nähden 65 vuotta (PuolustuslaitosA 23 §). Kun 3 § nimenomaan edellyttää, että virkamies voi tämän jälkeenkin jäädä valtion palvelukseen, on selvää, että laki tarkoittaa ensimmäistä lainmääräämää eroamisikää eikä sitä myöhempää, joka hallintotoimin saatetaan virkamiehelle määrätä. Lain sanat »63 vuoden taikka sitä korkeammassa iässä» on ilmeisesti luettava sananmukaisesti, so. aikaisemmassa iässä eroamisvelvolliset ovat, saadessaan palvella yli eroamisiän, oikeutetut lukemaan hyväkseen tämänkin ajan. Kuten *Söderlund* on esittänyt,¹³ eivät Hallituksen eläkelakia koskevan esityksen mukaan ne virkamiehet, joiden eroamisikä oli alle 55 vuotta, olisi tässä iässä erotessaan voineet saada täyttä eläkettä muussa kuin 7 §:ssä mainitussa poikkeustapauksessa. Tätä varten oli luonnollista, että heille kuitenkin annettiin oikeus lukea eläkevuosiksi eroamisiän jälkeen palvelemaisensa vuodet. Vaikka heidän eläkeoikeutensa, 11 §:n eduskunnassa saaman muodon mukaan, tulikin edelläsanoitussa suhteessa edullisemmaksi, josta kohta tulee kysymys, ei tämä ole voinut muuttaa 3 §:n tulkintatapaa. Kuitenkin täytyy pitää ilmeisenä, että jos virkamies, jonka eroamisikä on alle 63 vuotta, hallintotoimin on pysytetty virassaan yli 63 ikävuotensa, niin 3 § silloin soveltuu häneen, so. hänen oikeutensa eläkevuosien lukemiseen lakkaa 63 vuoden iässä.

EläkeL 11 §:n 1 mom., joka antaa virkamiehelle siinä mainitussa tapauksessa oikeuden lukea hyväkseen »kaikki palvelusvuotensa», ei sanonnastaan huolimatta tarkoita po. ylärajaa, vaan ainoastaan seuraavassa puheeksitulevaa alarajaa.¹⁴

¹³ *Söderlund*, s. 311 s.

¹⁴ Tämä ilmenee mm. siitä, että 3 §:n 1 mom:ssa on vain ensimmäisessä lauseessa, joka

Alaraja eläkevuosien lukemisoikeudelle on taasen

3 a)-kohdassa, eläkeiän perusteella, 30 ikävuotta (EläkeL 3 § 1 mom.); aikaisemmassa, 58 tai 53 vuoden iässä eläkkeeseen oikeutetuille tämä oikeus alkaa 28 taikka 25 vuoden iässä (EläkeL 3 §:n 2 mom.).¹⁵

3 d)-kohdassa taasen — alempana mainituin erikoisin poikkeuksin — ei mitään alarajaa ole, vaan vapautettu virkamies on EläkeL 11 §:n 1 mom. nojalla oikeutettu lukemaan eläkevuosikseen kaikki, so. ennen sanottua ikärajaakin palvelemaisensa vuodet.

3 b) ja 3 c)-kohdassa ei, kun virkamies on eronnut omasta pyynnöstään, 11 §:n 1 mom:n sovellutus olisi sen sanamuodon mukaan mahdollinen, joten näissä tapauksissa olisi sovellettava 3 §:n, sanontansa mukaan yleiseksi säännöksi tarkoitettua säännöstä 30 ikävuoden alarajasta. Kysymys vaatii kuitenkin lähempää tarkastelua.

Mitä tällöin ensiksikin tulee siihen 3 b)-tapaukseen, että virkamies on eronnut pakollisen eroamisiän saavuttaneena, on ilmeistä, että koska virkamies VirkamiesL 3 §:n mukaan on velvollinen pyytämään eron, ja hänelle eroanomuksen puutteessa annetaan juuri erokirja — eikä häntä siis vapauteta, kuten EläkeL 11 § edellyttää — niin 11 § on selvästi sovellettavissa siinäkin tapauksessa, että virkamies itse on pyytänyt eron. Edellä kuitenkin havaittiin, että virkamiehen pysyttäminen virassa yli eroamisiän ei edellytä hänen suostumustaan. Jos niinollen hänet on päätetty pysyttää virassa yli tuon iän, mutta hän siitä huolimatta pyytää ja saa eron, ei nähtävästi ole aihetta 11 §:n soveltamiseen. Tällaisessa tapauksessa onkin saavutetulla lainmääräämällä eroamisiällä vain sama merkitys kuin 3 a)-kohdassa määrättyllä eläkeiällä, joten alaraja tulee tällöin noudatettavaksi.

Mitä taas tulee 3 c)-kohdassa mainittuun tapaukseen, omasta pyynnöstään eronneen virkamiehen eläkeoikeuteen pysyväisen työhön kykenemättömyyden johdosta, on käytäntö aikaisemmin ollut sillä kannalla, ettei tällainen virkamies olisi oikeutettu 11 §:n suomaan etuun.¹⁶

koskee alarajaa, viittaus 11 §:n sisältämään poikkeussäännökseen, mutta ei sitävastoin toisessa, ylärajaa koskevassa lauseessa. Myöskin lainvalmistelutyöt, 11 §:n 1 mom po. säännöksen perustelut (vrt. *Söderlund* s. 308) osoittavat selvästi, että sillä tarkoitettiin tehdä poikkeus vain alarajaan nähden.

¹⁵ *Söderlund*, s. 310, on järempänä ilmenevin perustein katsonut, että 3 §:n alarajaa koskeva säännös voisi tulla sovellettavaksi ainoastaan tässä, pelkkään eläkeikään perustuvassa eläkkeen myöntämistapauksessa. Järempänä käy ilmi, että on olemassa joitakin erikoisia poikkeustapauksia, joissa säännöksen sovellutus tämän tapauksen lisäksi on mahdollinen.

¹⁶ KHO 1928 Sel. 69: Virkamies, joka oli omasta pyynnöstään saanut eron, sai osoittamansa sairauden nojalla rautatiehallitukselta eläkkeen, jonka suuruutta määrättäessä ei

Edellä on todettu, että valtakirjalla nimitetty virkamies on, saatuaan asianomaiselta viranomaiselta kehoituksen erota kykenemättömyyden takia, oikeutettu luottamaan tuohon kehoitukseen siinä mielessä, ettei hänen erottuaan tarvitse enää esittää todistuksia kykenemättömyydestään, so. eroamiskehoitus vastaa vapauttamista.¹⁷ Ilmeistä niinollen on, että eroamiskehoitus myöskin tässä merkityksessä vastaa vapauttamista, ja että virkamies on, käskystä erottuaan, oikeutettu lukemaan hyväkseen ennen 30 ikävuotta palvelemaisensa vuodet.¹⁸ Mutta kun otetaan huomioon, että kykenemättömyys, jonka johdosta viran haltija voidaan virastaan vapauttaa, on samanlainen kuin se, jonka nojalla virkamies EläkeL 2 §:n mukaan on oikeutettu eläkkeeseen, ei voitane olla tulematta siihen tulokseen, että 11 §:n suoma etu on tuleva myöskin sille virkamiehelle, joka vapaaehtoisesti eroaa, jos hän sitten eläkettä pyytäessään osoittaa, että hän oli erotessaan käynyt työhön pysyväisesti kykenemättömäksi.¹⁹ Tämä todistus näyttää nimittäin myöskin, että asianomaisen viranomaisen olisi pitänyt, virkakoneiston kunnollisesta ja VirkamiesL:n hengen ja sen 23 §:n mukaisesta hoitamisesta huolehtivana, antaa asianmukainen kehoitus eron pyytämiseen. Vaikka VirkamiesL 4 § koskee tosin vain valtakirjalla nimitettyjä, on kuitenkin ilmeistä, että myöskin muut virkamiesryhmät ovat tässä suhteessa saman periaatteen alaisia. Se että vain valtakirjavirkamiehet on erikseen mainittu, johtuu siitä, että heitä ei muusta syystä voida virasta poistaa, muihin virkamiehiin nähden sisältyy tämä poistamisperuste yleisiin erikseen luettelemattomiin perusteisiin: ilmeistä on, että myöskin heihin nähden on viranomaisen vastaavasti pidettävä huoli siitä, että kykenemättömät virkamiehet valtion palveluksesta poistetaan.

luettu mukaan niitä eläkevuosia, jotka hän oli palvellut ennen 30 ikävuottaan. KHO (pres. ja kolme jäsentä): ei muutosta. Vähemmistö (neljä jäsentä), koska NN oli saanut eron toimestaan lääkärintodistuksella näytetyn sairauden takia mainittuun toimeen kykenemättömänä, ja hänen eläkevuosiin EläkeL 11 §:n 1 mom. mukaan, verrattuna VirkamiesL 4 ja 18 §:n säännöksiin, oli luettava kaikki hänen palvelusvuotensa, olisi palauttanut asian rautatiehallitukselle uutta käsittelyä varten. Samoin KHO 1928 T. 2458.

¹⁷ Vrt. edellä s. 170 s.

¹⁸ Näin kai *Charpentier*, s. 382; vrt. *Söderlund*, s. 309.

¹⁹ Näin *Söderlund*, s. 309 ss. — Tätä EläkeL 11 §:n sanonnasta poikkeavaa tulkintaa lukee myöskin se, miten po. säännös on EläkeL:iin otettu. Hallituksen esityksessä ei 11 §:ään sisällynyt mitään eläkevuosien laskemista koskevaa poikkeussäännöstä, mutta valtiovarainvaliokunnan ehdotettua koko esityksen hylättäväksi eräät yksityiset edustajat vastalauseessaan, puoltaessaan esityksen hyväksymistä, liittivät 3 ja 11 §:ään nyt kysymyksessäolevat lisäykset, jotka sittemmin ilman enempiä asiallisia perusteluja hyväksyttiin.

KHO onkin eräissä nyttemmin antamassaan päätöksessä nimenomaan lausunut, että EläkeL 11 §:n säännöstä virkavuosien laskemisesta on sovellettava myöskin siinä tapauksessa, että viran tai toimen haltija itse on pyytänyt eroa, jos ne olosuhteet, mitkä ovat aiheuttaneet eron pyynnön, ovat olleet senlaatuiset, että niiden olisi pitänyt, jollei tuota pyyntöä olisi tehty, aiheuttaa viran tai toimen haltijan poistaminen siitä.²⁰ Kun, kuten edellä on todettu, se pysyväinen työhön kykenemättömyys, mikä EläkeL 2 §:n mukaan oikeuttaa eläkkeeseen, on katsottava samansisältöiseksi kuin se työkyvyn menetys, jonka VirkamiesL 4 §:n mukaan on johdettava vapauttamiseen, on lopputulos tästä KHO:n perustelusta se, että virkamies, joka näyttää työkyvyttömyyden, myöskin aina on oikeutettu 11 §:n säätämään eläkkeeseen, kuten KHO:n vähemmistö — 4 jäsentä — po. tapauksessa tahtoi päätöksen perustellakin. KHO:n käyttämä sanonta »olosuhteet, jotka ovat aiheuttaneet eroanomuksen» voisi viitata siihen, että eroanomuksen tulisi tätä varten olla perusteltu. Aikaisemmin on kuitenkin todettu, että eroanonus ei yleensä vaadi mitään perusteluja, joten tuntuu siltä, ettei tässä tapauksessa sellaisia voitaisi vaatia. Erikoisesti sitä vastaan puhuu se, että eroa myöntävä viranomais ei kuitenkaan eropäätöksen yhteydessä, varsinkaan jos eläkettä ei samalla ollut pyydetty, voisi ryhtyä tutkimaan sanotun perusteen asianmukaisuutta, vielä vähemmän hylätä anomusta, jos se tulisi siinä suhteessa toiseen tulokseen. KHO:n vaatima eroanomuksen »aiheutus» on niin ollen kokonaan tosiasiallinen suhde, jonka toteaminen voi olla vaikeata, sitä varten kun olisi todettava, mikä ajatus tai tarkoituksiperä on virkamiehen mielessä johtanut hänet eroanomuksen tekemiseen. Näin ollen käytännössä näyttää riittävän, että virkamies eläkettä pyytäessään näyttää jo eroa pyytäessään olleensa työhön pysyväisesti kykenemätön.

Eräitä poikkeustapauksia on tässä yhteydessä kuitenkin todettava:

3 d)-kohdassa mainittiin myöskin vapauttaminen, joka LakautuspalkkaL 7 §:n nojalla toimitetaan, kun virkamies kieltäytyy ottamasta vastaan hänelle tarjottua virkaa, jonka vastaanottamiseen hän olisi velvollinen. Sanotun pykälän mukaan hänelle tällöin on annettava »sellainen eläke, johon hänellä eläkevuosiensa nojalla olisi oikeus». Kun otetaan huomioon, että vapauttaminen ei tällöin perustu VirkamiesL:iin eikä myöskään johdu yleisen edun vaatimuksista

²⁰ KHO:n päätös 25/10 1933 Gurli Beata Palmgrenin valitukseen.

vaan virkamiehen sanotunlaisesta velvollisuudestaan kieltäytymisestä, ja että EläkeL 11 §:n 2 mom. nimenomaan viittaa tällaiseen eläkeoikeuteen nähden erikoissäännöksiin, on katsottava, että LakkauspalkkaL 7 §:ssään tarkoittaa »eläkevuosilla» niitä vuosia, jotka EläkeL:n yleiseksi säännöksi tarkoitetun säännöksen mukaan voidaan eläkevuosiksi lukea, siis 3 §:n mukaan vasta 30 ikävuoden jälkeen palveltuja vuosia.²¹

Edellä todettiin, että virkamies voi, pyytämällä eron entisestä virastaan, jota hän on käynyt kykenemättömäksi hoitamaan, kieltäytyä siirtymästä uuteen virkaan, jota hän vielä kykenisi hoitamaan. EläkeL 7 §:ssä mainituissa erikoistapauksissa virkamiehellä on tällöin oikeus sellaiseen eläkkeeseen, mihin hän »eläkevuosiensa perusteella on EläkeL:n mukaan oikeutettu». VirkamiesL 5 §:ssä mainitusta tapauksesta ei ole erikoissäännöstä. Siihen nähden, että kummassakin ja ainakin viimeksisanotussa tapauksessa virkamiehellä on ollut velvollisuus siirtyä uuteen virkaan ja valtio on osoittanut haluavansa häntä siinä käyttää, mutta hän on eroanomuksin siitä kieltäytynyt, on katsottava, että vaikka hän EläkeL 2 §:n mukaan saakin eläkkeen entiseen virkaan kykenemättömänä, hänen ei tällöin kuitenkaan olisi valtion edun mukaan tarvinnut tulla kokonaan valtion palveluksesta vapautetuksi, ja että niinollen EläkeL 11 § ei tällöin ole sovellettavissa: so. hän ei saa lukea hyväkseen ennen 30 ikävuottaan palvelemissaan vuosia.²² — Siirrosta kieltäytymisellä on tämä merkityksensä ilmeisesti silloin, kun virkamies pyytää eronsa sen jälkeen, kun jo on nostettu kysymys hänen siirtämisestään, tai kun hänelle on tarjottu tuo uusi virka. Jos sitävastoin kysymys siirrosta nostetaan taikka sanotunlainen tarjous tehdään vasta sen jälkeen, kun hän on jättänyt eroanomuksensa, on ratkaisu epäselvempi. Ainakin EläkeL 7 §:ssä mainitussa tapauksessa, jo pykälän sanonnankin mukaan, täytynee tuo kysymys voida nostaa myöhemminkin, mutta ei mikään estäne näin menettelemästä muissakaan tapauksissa. Ennen eron antamista-han on virkasuhde edelleen olemassa ja virkamiehellä siis siirtymisvelvollisuus aina erohetkeen asti.

5. *Eläkeoikeuden menelys* — joko koko eläkkeen taikka osan — voi tulla kysymykseen kahdessa muodossa: siten, että eronnut virkamies ei jostakin erikoisesta syystä olekaan, edellätodettujen edelly-

²¹ Näin myös *Ståhlberg*, s. 243; KHO 1933 T. 436.

²² Näin myös *Charpentier*, s. 382.

tysten olemassaolosta huolimatta, oikeutettu eläkkeeseen, taikka siten, että vaikka hän on erotessaan ollutkin oikeutettu ja ehkä saanutkin eläkkeen, hän sittemmin menettää tämän eläkeoikeutensa. Kun nämäkin kysymykset osittain riippuvat erilaisista virkasuhteen lakkaamismuodoista, on ne seuraavassa mainittava.

a) Edellisessä muodossa *eläkeoikeus jää syntymällä* seuraavissa tapauksissa.

aa) Viraltapannulle, joko rikosoikeudellisesti taikka kurinpidollisesti viraltapannulle, virkamiehelle ei hänen virkasuhteensa sanotu in tavoin lakatessa synny eläkeoikeutta lainkaan, viraltapantu kun EläkeL 10 §:n mukaan menettää oikeutensa eläkkeeseen. Edellä on todettu, että tämä sisältää myöskin sen, että oikeus lukea aikaisemmat virkavuodet hyväkseen eläkettä varten niinikään menetetään.

bb) Virkamiehen oma syy eläkeperusteen syntymiseen voi eräissä tapauksissa niinikään estää eläkeoikeuden voimaantulon, joko kokonaan tai osaksi. — Ainoa suoranainen säännös tästä on EläkeL 7 §:ssä, jonka mukaista poikkeuksellista oikeutta täyden eläkkeen saamiseen ei synny, jos virkamies on joko itse tahallaan aiheuttanut virantoimituksessa syntyneen vahingon taikka olennaisesti siihen myötävaikuttanut: tällöin voidaan eläke kokonaan kieltää taikka sen määrää harkinnan mukaan alentaa. Tämä harkinta on luonnollisesti toimitettava eläkeanomusta ratkaistaessa.

Koskeeko sama sääntö myöskin niitä tapauksia, joissa vamma ei ole aiheutunut virantoimituksesta, ja eläkeoikeus siis perustuu 2 ja 11 §:ään?²³ Kysymykseen lieene vastattava kieltävästi seuraavin perustein. Puheenaoleva rajoitussäännös on otettu vain erikoistapausta säännöstelevään 7 §:ään: jos se olisi tarkoitettu yleiseksi, olisi se ollut liitettävä 2 tai 10 §:ään. Kun vamma on aiheutunut virantoimituksesta ja virkamies on itse sen tahallaan tai myötävaikutuksellaan välittömästi aiheuttanut, on hän samalla toiminut virkavelvollisuutensa vastaisesti, hoitanut virkatehtäviään virheellisesti. Jos sitävastoin ruumiinvamma taikka sairaus on virantoimituksen ulkopuolella syntynyt, ei virkamiehen tahallinen toiminta ole samanarvoista. — Eri asia on, että sanotunlainen tahallinen toiminta voi VirkamiesL 6 §:n nojalla aiheuttaa viraltapanon ja siten eläkeoikeuden.

²³ Lainvalmistelukunta, Ehd. EläkeL:n muutokseksi s. 2, näyttää yleistävän 7 §:n säännöksen ja katsoo yleisesti, että »siltä, joka on tahallisesti aiheuttanut palvelukseen kykenemättömyytensä tai siihen olennaisesti myötävaikuttanut, voidaan eläke kokonaan kieltää tai sen määrää alentaa».

menetyksen. — Mutta edelläsanoittua käsitystä tukee ennenkaikkea se, että virkamies on niissäkin tapauksissa, missä hänet hallinto-toimin esim. yleisen edun sitä vaatiessa vapautetaan, yhtähyvin voinut eron aiheuttaa, olla ehkäpä tahallisella toiminnallaan syynä virkasuhteen lopettamiseen, ilman että näissä tapauksissa kuitenkaan VirkamiesL 18 ja EläkeL 11 §:n nojalla voitaisiin eläke tällä syyllä kieltää taikka vähentää. Ja lopuksi on argumenttina mainittava se, että myöskin toisessa erikoistapauksessa, jota voidaan tähän verrata, nimittäin EläkeL 8 §:ssä mainitussa, josta kohta tulee puhe, on erikoissäännöksiin annettu tästä nimenomainen määräys.

EläkeL 7 §:n rajoitussäännös koskee siis vain siinä mainittua tapausta ja sen mukaista eläkeoikeutta: vain sen takaama erikoinen eläkeoikeus voidaan kokonaankin kieltää. Jos sitävastoin virantoimituksessa tahallaan taikka oleellisesti myötävaikuttamalla loukkaantunut virkamies on yleisten edellytysten mukaan so. eläke- ja ikävuosiensa nojalla oikeutettu eläkkeeseen, ei sitä häneltä voida täten kieltää.

cc) Siirto toiseen virkaan oikeuttaa, milloin se ei johdu pyynnöstä, EläkeL 8 §:n mukaan, olipa syy mikä tahansa, yleensä aikaisemman viran palkkausluokan mukaiseen eläkkeeseen, jos uuden viran palkkausluokka on entistä alempi. Verrattuna VirkamiesL 17 §:ään, joka vuorostaan takaa siirretylle virkamiehelle uudessa virassa entisen ja uuden viran peruspalkkojen eron henkilökohtaisena palkkauksen lisänä, EläkeL 8 § siis vain toteuttaa sen säännön, että viimeinen vakinainen palkkaus, johon kuuluvaksi sanottu henkilökohtainen palkkauksen lisäksi on laskettava, määrää eläkkeen suuruuden.²⁴ Mutta EläkeL 8 § rajoittaa tätä oikeutta siten, että sanottu oikeus suurempaan eläkkeeseen on vain silloin, kun virkamies on siirretty »heikontuneen terveyden, vahingoittumisen tai muun syyn tähden, joka ei ole hänen ilsensä aiheuttama», päinvastaisessa tapauksessa siis uuden viran pienempi peruspalkka määrää eläkkeen suuruuden.

Tämän säännöksen tulkitsemista vaikeuttaa se, että myöhemmin säädetyssä VirkamiesL 17 §:ssä ei ole vastaavaa poikkeussäännöstä, vaan ainoastaan ylimalkainen viittaus siihen, että asiasta voidaan toisin säätää. Kuten edellä todettiin, jää siirretty virkamies ilman sanottua henkilökohtaista palkkauksen lisää ensiksikin aina silloin, kun siirto on kurinpidollinen rangaistus, alennus. Sen lisäksi on

²⁴ Tämä periaate on suoraan lausuttu LakkautuspalkkaL 6 §:n 1 mom:ssa mainittuun palkkauksen lisään nähden.

eräissä erikoissäännöissä, nim. PuolustuslaitosA 17 §:ssä, MerivartioA 43 §:ssä ja RajavartioA 12 §:ssä määräys siitä, että palkkauksen lisää ei makseta, jos asianomainen on itse siirtotoimenpiteen aiheuttanut, missä tapauksessa asianomainen ministeriö määrää asiasta.

Tarkastettaessa EläkeL 8 §:n sanotun poikkeussäännöksen soveltamisalaa, lienee ensiksikin selvää, että kurinpidollinen alennus on aina aiheutunut virkamiehestä itsestään, joten alennettu virkamies ei erotessaan voi saada suurempaa kuin uuden viran peruspalkan määräämän eläkkeen.²⁵ Tässä tapauksessa on kurinpitopäätöksellä, aivan samoin kuin viraltapanopäätöksellä, sitova vaikutus eläkeasiaa ratkaistaessa. — Mutta muuten tulee ratkaistavaksi kysymykset: 1) voidaanko silloinkin, kun siirretty virkamies on VirkamiesL 17 §:n yleisen säännön nojalla saanut henkilökohtaista palkkauksen lisää, sittemmin eläkeanomusta ratkaistaessa ottaa tutkittavaksi, oliko siirto tapahtunut virkamiehen itsensä aiheuttamasta syystä, ja tällä perusteella myöntää vain viimeisen viran peruspalkkaa vastaava eläke; ja 2) onko, milloin siirto on perustunut edelläsanoittuja puolustusvoimiin kuuluvia virkoja koskeviin erikoissäännöksiin, asianomaisen ministeriön määräyksellä tässä suhteessa eläkeasiassa sitova vaikutus niin, että milloin palkkauksen lisä on maksettu (siirtoa siis ei ole katsottu virkamiehen itsensä aiheuttamaksi), eläke on ilman muuta myönnettävä vanhan peruspalkan mukaan, ja milloin palkkauksen lisä taas on sanotusta syystä kielletty, eläkeasiaa ratkaistaessa tämä seikka on pidettävä ratkaistuna ja eläke siis määrättävä uuden, pienemmän peruspalkan mukaan.

Edellisen kysymyksen ratkaisussa tuottaa luonnollisesti käytännöllisiä vaikeuksia se seikka, että siirron tapahtuessa eläkeoikeutta ei vielä voida määrätä ja että kun tämä tulee määrättäväksi, on siirrostaa taas ehkä kulunut jo niin pitkä aika, että sen aiheen selvittäminen on varsin vaikeaa. Siihen nähden, että säännöksen sanonta yleisesti edellyttää sanotunlaisen tutkinnan mahdolliseksi, täytynee katsoa, että eläkeasiaa ratkaistaessa teoreettisesti on tuo mahdollisuus, vaikka sen käytännöllinen merkitys lienee mitätön.

²⁵ *Charpentier*, s. 383, huomauttaessaan ettei VirkamiesL 5 §:ssään ole ottanut huomioon kurinpidollista alentamista, katsoo (s. 383 aliv. 2) tämän ilmenevän siitä, että siirrellylle turvataan aikaisemmat tulot ja entinen eläkeoikeus. VirkamiesL 17 §, jota Charpentier tarkoittanee, tekee kuitenkin palkkaukseen nähden nimenomaisen reservation siitä, että asiasta voi olla muuta säädettyä, ja eläkeoikeutta se ei koske lainkaan. EläkeL 8 § taas enitenkin tekee mahdolliseksi kieltää kurinpidollisesti alennetulta »entinen» so. aikaisemman viran palkkausluokkaa vastaava eläkeoikeus.

16 — Virkasuhteen lakkaaminen.

Mitä taasen niihin poikkeustapauksiin tulee, joissa po. »syyllisyyden» perusteella jo voidaan kieltäytyä maksamasta VirkamiesL 17 §:n säättämää palkkauksen lisää, on todettava, että ratkaisun palkanlisäasiassa tekee ministeriö hallintotoimin, ilman että syyllisyyttä on tarvinnut erikoista menettelyä noudattaen tutkia, ja ilman että sen päätöksestä olisi mitään valitusoikeutta. Eläkeoikeuden turvana on virkamiehellä valitusoikeus KHO:een. Valituksensa yhteydessä hän on oikeutettu saamaan tutkituksi kaikki eläkeoikeutensa edellytykset. On tosin mainittava, että viraltapanopäätös on luonnollisesti siten sitova eläkeasiassa, ettei tässä enää voida käydä tutkimaan, oliko asianomainen tehnyt teon, josta hänet oli tuomittu. Äsken todettiin niinikään, että kurinpidollista alentamista on myöskin pidettävä eläkeasiassa sitovana ratkaisuna siitä, että virkamies oli itse siirron aiheuttanut. Mutta muissa tapauksissa ei ministeriön palkkausta koskevan päätöksen perustelua voida, ottaen huomioon ettei se ole hallintoprosessissa annettu tuomio, kuten edelläsanotut, pitää sitovana ratkaisuna virkamiehen syystä. Eläkeasiaa käsiteltäessä on siis sekä sitä myöntävän viranomaisen että KHO:n uudelleen harkittava, voidaanko virkamiestä pitää syyllisenä siirtotoimenpiteeseen, joten periaatteessa ei ole eroa tämän ja edellisen yleisen tapauksen välillä.

b) *Jo synlyneen eläkeoikeuden menettää* eläkkeen saanut virkamies EläkeL 12 §:n mukaan ensiksikin seuraavissa tapauksissa:

- aa) menettäessään Suomen kansalaisuuden;
- bb) oltuaan yhtäjaksoisesti kolme vuotta ulkomailla saamatta ministeriöltä oikeutta sinä aikana kantaa eläkettä; ja
- cc) ryhtyessään ilman asianmukaista lupaa vieraan vallan palvelukseen.

Kaikissa näissä tapauksissa edellämainittu tosiasia sellaisenaan aiheuttaa eläkeoikeuden lakkaamisen; näissä kohdissa mainituille VN kuitenkin voi hakemuksesta palauttaa eläkeoikeuden, ei kuitenkaan jos kuluneeseen aikaan nähden.

Lisäksi on mainittava, että eläkkeen-saajan »oikeus eläkkeen saamiseen lakkaa»:

dd) jos hänet tuomitaan kansalaisluottamuksensa menettäneeksi taikka valtion virassa tekemästään virkarikoksesta RL:ssa viraltapanon sijasta säädettyyn rangaistukseen; tai

ee) jos hän, ennenkuin hän oli saanut virkaeron, oli tehnyt itsensä syypääksi sellaiseen tekoon, josta hänet kurinpitoteitse olisi ollut

tuomittava »eläkeoikeutensa menettäneeksi», so. kuten edellä on todettu, kurinpitoteitse viraltapannuksi. Edellä on niinikään todettu, että tällaisessa tapauksessa EläkeL 16 §:n mukaan on kurinpitomenettely mahdollinen senkin jälkeen, kun virkamies jo on eronnut.

Viimeksimainituksessa kahdessa tapauksessa on ensiksikin selvää, että vain rikosprosessissa taikka kurinpitomenettelyssä annettu päätös voi aiheuttaa eläkeoikeuden menetyksen, joten siis eläkettä myöntävä taikka sitä maksava viranomaisen ei voi ryhtyä tutkimaan sitä, onko eläkkeen hakija taikka saaja tehnyt sellaisia tekoja, joista näissä kohdissa mainitaan.²⁶ Niinikään on ilmeistä, että yleisten prosessuaalisten periaatteiden mukaan, kun muuta ei ole mainittuna, eläkeoikeuden menettämiseen vaaditaan lopullinen lainvoimainen rangaistus- tai kurinpitopäätös. Mutta kun otetaan huomioon, että virassa tehdyn virheen taikka rikoksen takia eläkeoikeus aina tulee menetettyksi sellaisen tosiasian johdosta, joka oli olemassa jo ennen virkasuhteen päättymistä, jää epäselväksi, vaikuttaako sanotunlainen päätös vain konstitutiivisesti, so. vastako se lakkauttaa sitä ennen olleen eläkeoikeuden, vai onko sillä takautuva vaikutus, jolloin eron jälkeen annettu päätös lakkauttaisi eläkeoikeuden ex tunc, erotuksesta lukien.

Kysymystä tarkastettaessa on otettava huomioon kaksi mahdollisuutta: eläkekirja on jo virkamiehelle annettu, ennenkuin rangaistus- tai kurinpitomenettely alkaa tai päätös siinä annetaan, taikka sitten näin ei ole asianlaita. Edellisessä tapauksessa EläkeL 12 §:n sanonnan mukaan eläkkeensaajan oikeus eläkkeeseen lakkaa, kun tuomio tai päätös annetaan. Jälkimmäisessä tapauksessa, jota laki ei edellytä,²⁷ tulee vastattavaksi kysymys, voidaanko eläkkeen myöntäminen lykätä, kunnes päätös on annettu, ja jos voidaan, voidaanko eläkeoikeus tällöin kieltää koko ajalta eron saamisesta lähtien. Viimeksisanottu mahdollisuus johtaa taas, jos eläkekirja jo oli annettu, hakemaan vastausta kysymykseen, voidaanko eläkkeen maksaminen pidättää sinä aikana, kun syyte tai kurinpitomenettely on vireillä.

Selväksi lienee katsottava, että milloin kansalaisluottamuksen menetys tuomitaan eron saamisen jälkeen tehdystä muusta kuin virkarikoksesta — tai ehkä muussa, esim. kunnan virassa sittemmin tehdystä rikoksesta — vasta tuo rangaistustuomio aiheuttaa eläkkeen

²⁶ OK kertomus 1932 s. 88 s.; Lainvalmistelukunta, Ehd. EläkeL:n muutokseksi s. 3.

²⁷ Lainvalmistelukunnankin mielestä, Ehd. EläkeL:n muutokseksi s. 2, eläkkeensaajalla 12 §:ssä tarkoitetaan sekä eläkkeellä olevaa että myöskin sitä, jolle ei vielä ole myönnetty eläkettä.

menetyksen, ei siis rikos tekohetkellä. Aivan vastaavasti aiheuttaa virassakin tehty rikos palkkausoikeuden menetyksen vasta lainvoimaisen tuomion hetkestä.

Toisin täytyy asiaa arvostella siinä tapauksessa, että rangaistustuomio johtuu virassa ollessa tehdystä rikoksesta. Tällöin on EläkeL 10 §:n tarkoituksena ilmeisesti, että virkamies tuolla velvollisuudenvastaisella toiminnallaan, josta tuomioistuimien tai kurinpitotuomioistuimien antaa lopullisen päätöksensä, on menettänyt virkasuhteeseen muuten kuuluvan subjektiivisen eläkeoikeutensa. Virkamieshän olisi pitänyt sanotun teon johdosta tuomita viraltapantavaksi. Jos virkasuhde oli lakannut jo ennen syytteen nostamista, esim. siksi, että asianomainen oli tullut eroamisikään, täytyy katsoa lain tarkoituksena olevan, että tällöin voidaan, jos syyte tai kurinpitomenettely jo on nostettu, jättää eläkeanomuksen ratkaiseminen siksi, kunnes tuo juttu on lainvoimaisesti päättynyt. Ja jos se päättyy viraltapanoon taikka sitä vastaavaan lausumaan, on eläkeanomus hylättävä, koska näin on todettu, ettei virkamiehelle olekaan eläkeoikeutta syntynyt.

Jos sitävastoin eläke jo on myönnetty, eläkekirja annettu, on sitä noudatettava, kunnes se tulee kumotuksi. EläkeL 12 §:n sanonnan mukaan kysymyksessä olevanlainen päätös lopettaa eläkkeensaajan oikeuden eläkkeeseen. EläkeA 13 ja 14 § myöskin edellyttävät, että eläkkeen maksaminen lopetetaan, kun lain määräämä este on olemassa. VirkamiesL 11 § sisältää kyllä säännökset siitä, miten ja millä edellytyksin palkkaus voidaan virkamieheltä pidättää sinä aikana, kun hän on syytteessä. Mutta varsinkin ottaen huomioon, että sekin on mahdollista vain, mikäli pidätetty osa käytetään sijaisen palkkaamiseen, on ilmeistä, että PalkkausL:n säännöstä ei analoogisesti voida soveltaa eläkkeen maksamiseen. Jo myönnetyn eläkkeen pidättäminen ei siis ole lain mukaista. — Näinollen ja ottaen huomioon sen, että eläke on samoin kuin palkkauskkin elatuksen luontoista, on myöskin katsottava, että virkamieheltä, joka laillisessa järjestyksessä on saanut eläkkeensä, eläkekirjansa, ei voida sittemmin vaatia takaisin jo maksettua eläkemääriä, vaikka hänet tällä tavoin myöhemmin tuomitaan eläkeoikeutensa menettäneeksi. Vain jos eläkepäätös voitaisiin purkaa, olisi tämä mahdollista, mutta siihen ei sanotunlainen myöhempi rangaistustuomio yksin ole riittävä aihe.

Näinollen on eronneen virkamiehen eläkeoikeus oleellisesti riippuvainen siitä, nouseeko kysymys syytteestä ennen vai ko jälkeen eläkkeen myöntämisen. Voidaan väittää, että tulos on epäjohdon-

mukainen ja epätyydyttävä. Siitä huolimatta ei nykyisen lainsäädännön mukaan voitane muuhun tulkintatulokseen tulla.

D. OIKEUS IKÄLISIIN.

Virkavuosia voi virkamies laskea hyväkseen paitsi eläkettä myöskin niitä ikälisiä varten, joita PalkkausL 6 §:n mukaan maksetaan lisänä peruspalkkaan pykälässä samoin kuin PalkkausA:ssa ja erinäisissä VNP:ssä mainittujen sääntöjen mukaan. Edellä todettiin, että virkamies viraltapantaessa menettää eläkkeeseen nähden oikeutensa lukea hyväkseen kaikki aikaisemmin palvelemaansa virkavuodet. Ikälisiin nähden ei viraltapanolla ole vastaavaa merkitystä: PalkkausA 16 §:n mukaan voidaan virkamiehen aikaisemmista virkavuosista ikälisää myönnettäessä vähentää, jos virkamies on tuomittu kurinpidollisesti taikka tuomioistuimessa varoitusta ankarampaan rangaistukseen, asianomaisen viranomaisen harkinnan mukaan korkeintaan neljä vuotta kustakin rikkomuksesta. Kun viraltapanoon nähden ei tehdä mitään poikkeusta, vaan päinvastoin 2 momentissa rinnastetaan samaan asemaan yleisestä rikoksesta tuomittu rangaistus, joka sisältää viraltapanon, on katsottava, että ikälisiin nähden viraltapano, olkoonpa sitten kurinpidollinen taikka rikosoikeudellinen, ei aiheuta kaikkien virkavuosien menettämistä, vaan saa asianomainen lukea, tullessaan viraltapanon jälkeen uudelleen virkaan nimitetyksi, ne kaikki hyväkseen, ellei asianomainen viranomainen harkitse oikeaksi vähentää sen takia hänen aikaisemmista virkavuosistaan korkeintaan neljää.

Puolustuslaitoksen, puolustusministeriön ja suojeluskuntajärjestön virkamiesten oikeuteen saada ikälisää ei viraltapanolla ole edes tätä vaikutusta, PalkkausA kun ei 22 §:nsä mukaan koske heitä.²⁸

Muussa muodossa virkasuhteen lakkaamismuodot eivät voine ikälisäoikeuteen vaikuttaa.

E. OIKEUS TAPATURMAKORVAUKSEEN.

Virkasuhde ulottaa vaikutuksensa lakkaamisensa jälkeiseen aikaan tavallaan myöskin siinä, että valtion virkamies saattaa tällöin olla oikeutettu tapaturmakorvaukseen. TapaturmakorvausL 1 ja 2 §:n

²⁸ Puolustusministeriön, puolustuslaitoksen sekä suojeluskuntajärjestön viroista ja toimista suoritettavista palkkauksista ²⁴/₂ 1930 ann. A:ssa ei ole PalkkausA 16 §:ää vastaavaa säännöstä; vain rangaistusaika voidaan vähentää (9 §).

mukaan virkamies on virassa tai toimessa sattuneen tapaturman aiheuttaman ruumiinvamman johdosta oikeutettu saamaan korvausta yleensä työväen tapaturmavakuutuksesta 17/7 1925 ann. L:n säännösten mukaisesti. Jos virkasuhde on täytynyt lopettaa sanotunlaisen tapaturman aiheuttaman työkyvyn menettämisen takia, on kuitenkin huomattava, että virkamies tällöin aina on EläkeL 7 §:n nojalla oikeutettu täyteen eläkkeeseen. Kun työväen tapaturmavakuutuslain 3 §:n mukaan taasen, jota on virkamiehiin vastaavasti sovellettava, valtion työntekijälle, jolle muun lain perusteella maksetaan eläkettä, maksetaan sen mukaan elinkorkoa vain ja mikäli elinkorko on eläkettä suurempi, on säännöksi katsottava, että koska täysi eläke on useimmiten elinkorkoa suurempi, valtion vakinaiset virkamiehet eivät yleensä tule saamaan tapaturmakorvausta elinkoron muodossa. Alimmissa palkkaluokissa saattaa elinkorko kuitenkin olla täyttä eläkettä suurempi.²⁹ — Sitävastoin tämä oikeus on tärkeä ylimääräisille, sijaisille tai muille, joilla ei ole eläkeoikeutta mutta kyllä TapaturmakorvausL 5 §:n nojalla oikeus tapaturmakorvaukseen. — Kuitenkin on mainittava se tapaus, että sanotuin tavoin vahingoittunut virkamies on muusta syystä menettänyt eläkeoikeutensa. Kun oikeus tapaturmakorvaukseen ei lainkaan ole riippuvainen siitä, millä tavoin virkasuhde on lakannut, ei siis esim. viraltapano aiheuta tapaturmakorvausoikeuden menetystä. Vain työväen tapaturmavakuutuslain 6 §:ssä mainitut seikat, esim. tapaturman tahallinen aiheuttaminen tai rikollinen teko, jossa tapaturma sattui, voivat aiheuttaa elinkorko-oikeuden menetyksen.

F. OIKEUS KUNNIAMERKKIIN NUHTEETTO- MASTA PALVELUKSESTA.

Ennen 1/7 1926 valtion virkaan nimitetyillä virkamiehillä on 15/8 1830 ann. J:n ja 12/6 1860 ann. A:n nojalla oikeus saada 40 virkavuoden kuluttua kunniamerkki nuhteettomasta palveluksesta. Myöhemmin nimitetyillä virkamiehillä, so. sellaisilla, joilla ei 1/7 1926 vielä

²⁹ Esimerkiksi XXVII palkkausluokkaan kuuluvan virkamiehen täysi eläke (60 %) on 7.560 markkaa, mutta hänelle voidaan, jos tapaturma on johtanut työkyvyn pysyvään täydelliseen menettämiseen ja hän lisäksi on tullut niin avuttomaan tilaan, ettei hän voi tulla toimeen ilman toisen henkilön hoitoa, työväen tapaturmavakuutuslain 13, 15 ja 22 §:ssä mainittujen perusteiden mukaan suorittaa aina 9.000 markkaan nousevaa vuotuista elinkorkoa.

ollut mitään vakinaista virkaa, ei tätä oikeutta ole.³⁰ Ensiksisanotun julistuksen 4 §:n mukaan virkamies, jos hänet tuomitaan viralta pois, kuitenkin menettää sanotun oikeutensa kaikkien niiden vuosien osalta, mitkä on palveltu ennen tuomion antamista. Siihen nähden, että saman pykälän 2 momentissa erikseen mainitaan kurinpidolliset rangaistukset, ankarimpana virantoimittamisesta pidättäminen, on katsottava, että ainakin nyttemmin, kun kurinpidollinen viraltapano on rinnastettu rangaistustuomioon, joka sisältää viraltapanon, myöskin kurinpidollisella viraltapanolla on sama kunniamerkkioikeuden lakkauttava vaikutus.

G. LESKEN JA LASTEN, OMAISTEN SEKÄ PERILLISTEN OIKEUDET.

Virkamiehen kuoltua, joko virassa taikka sittemmin siitä erossa ollessaan, voi hänen leskellään ja lapsillaan olla eräitä subjektiivisia oikeuksia, joihin virkasuhteen lakkaamismuodot voivat vaikuttaa. Ennenkaikkea tulee tässäkin kysymykseen viraltapano ja sen oikeusvaikutukset. VirkamiesL 18 §:n 2 mom. mukaan ei kurinpidollinen viraltapano yhtävähän kuin vapauttaminenkaan vaikuta lesken ja lasten oikeuteen; RL 2: 7³ taas viittaa siihen, mitä eläkkeestä on erikseen säädetty.

Mitä ensiksi tulee lesken ja lasten eläkeoikeuteen, ei asianomaisten eläkekassojen sääntöjen mukaan sillä seikalla, miten virkasuhde on päättynyt, ole merkitystä lesken ja lasten oikeuteen. Heidän eläkeoikeutensa perustuu virkamiehen ja kassan väliseen suhteeseen ja järjestyy kassan sääntöjen mukaan ilman, että eroamistavalla on siihen mitään vaikutusta.

Oikeus lahjapalkkioon on sellaisen virkamiehen leskellä ja lapsilla, jolla itsellään olisi ollut oikeus kunniamerkkiin taikka ainakin oikeus lukea sitä varten hyväkseen vähintään 15 virkavuotta. Lahjapalkkio, joka siis on suoritettava virkamiehen kuoltua, on suuruudeltaan muuten riippuvainen virkavuosien luvusta. Ilmeistä niinollen on, että virkamiehen rikosoikeudellinen viraltapano aiheuttaa myöskin lesken

³⁰ Vrt. kunniamerkin nuhteettomasta palveluksesta ja lahjapalkkion sekä hautausavun saamisen lakkauttamisesta 7/6 1926 ann. A 1, 2 ja 4 §. 1/7 1926 jälkeen toiseen virkaan tavalla taikka toisella siirtynyt virkamies säilyttää siis sanotun oikeutensa ei ainoastaan niiden virkavuosien osalta, mitkä hän sitä ennen oli palvellut, vaan myöskin siirron jälkeen uudessa virassa palvelemissa virkavuosien nojalla. Vrt. edellä s. 212.

ja lasten oikeuden menetyksen. Mutta mitä tulee kurinpidolliseen viraltapanoon, on otettava huomioon VirkamiesL 18 §:n sanottu säännös, jonka mukaan viraltapano ei vaikuta lesken ja lasten oikeuteen. Säännöstä laadittaessa on ilmeisesti pidetty silmällä vain eläke-oikeutta. Kun jo lievemmätkin kurinpitorangaistukset voivat vähentää virkamiehen oikeutta lukea virkavuosia kunniamerkkiä varten ja täten vähentää lesken ja lasten oikeutta lahjapalkkioon, ei olisi pitänyt olla mitään syytä estää ainakaan tällaista vaikutusta viraltapanolta, joka on ankarin kurinpitorangaistus. Kun lesken ja lasten oikeus on järjestetty oikeastaan johdannaiseksi, so. virkamiehen itsensä kunniamerkkioikeudesta riippuvaksi, täytynee VirkamiesL 18 §:ää tulkita niin, ettei se koske lahjapalkkiota: so. myöskin kurinpidollisesti viraltapannun virkamiehen leski ja lapset jäävät ilman tätä oikeutta.

Oikeus hautausapuun voi niinkään olla vain ennen 1/7 1926 nimitettyjen virkamiesten perillisillä.³¹ Siihen nähden, että tämä on itse asiassa se puolen vuoden palkka, mikä virkamieheltä oli hänen ensiksi virkaan tullessaan pidätetty leski- ja orpokassalle, ja että se luonteeltaan asiallisesti vastaa leskille ja lapsille maksettavaa eläkettä, on ilmeistä, että VirkamiesL 18 § koskee tätä oikeutta: so. viraltapannunkin virkamiehen perillisillä, eikä vain leskillä ja lapsilla, on tämä oikeus edelleenkin.³²

Virka- ja armovuoden etu, joka 16/10 1723 ann. papiston erikoisoikeuksien 13 kohdan nojalla on ennen 25/1 1924 nimitettyjen³³ pappiserioikeuksia nauttivien valtion virkamiesten leskillä ja turvattomilla lapsilla, kuuluu heille ainoastaan siinä tapauksessa, että virkamies on kuollut virassa ollessaan. Virkasuhteen muulla tavalla lakattua ei tätä oikeutta siis ole.

TapaturmakorvausL:n ja työväen tapaturmavakuutuslain 7 §:n 3 mom. nojalla on, milloin tapaturma on johtanut kuolemaan, virkamiehen leskelle, lapsille tai muille omaisille maksettava hautausapua ja elinkorkoa. Tämä oikeus on, samoin kuin virkamiehen omakin

³¹ Vrt. 16/11 1892 ann. A ja 7/5 1926 ann. A.

³² *Ståhlberg*, s. 229.

³³ Papiston erioikeuksien 13 kohdan muuttamisesta 29/12 1923 ann. L on julkaistu asetuskokoelmassa 25/1 1924. — Päinvastoin kuin useihin muihin aikaisemmin voimassa olleihin, mutta nyttemmin kumottuihin oikeuksiin nähden edellä (s. 212, 247) on katsottu, menettää vapaaehtoisesti toiseen virkaan siirtynyt virkamies omaistensa puolesta aikaisemmin saamansa armo- ja virkavuoden edun; *Ståhlberg*, s. 230; *Puupponen*, s. 88; KHO 1929 T. 665.

oikeus tapaturmakorvaukseen, riippumaton virkasuhteen loppumistavasta. Myöskään ei leski- ja orpokassasta maksettava eläke tai hautausapu yhtävähän kuin mahdollinen valtion suorittama ylimääräinen eläke taikka lahjapalkkio voi, kun työväen tapaturmavakuutuslain 3 §:n 2 momentin poikkeussäännös koskee vain työntekijän, so. virkamiehen itsensä saamaa eläkettä, rajoittaa omaisten oikeutta tässä suhteessa.

XI. VIRKAMIEHEN OIKEUSASEMAN MUUTTAMINEN VIRKASUHTEEN AIKANA.

1. Edellä on todettu, että vakinaisella virkamiehellä on määrätynlainen lailla turvattu oikeusasema, hänellä on, kuten HM sanoo, oikeus pysyä virassaan. On katsottava riidattomaksi, että tämä oikeus on subjektiivinen julkinen oikeus. Selväähän kyllä on, että tärkeänä aiheena virkamiehen oikeusaseman vakinaistamisessa on ollut valtion etu: esim. tuomarien erottamattomuus on ilmeisestikin ensisijassa johtunut juuri valtion edun silmälläpitämisestä, so. jotta saataisiin riippumaton ja puolueeton tuomioistuinlaitos. Mutta tämä seikka ei suinkaan muuta sitä, että täten on samalla myöskin yksityisille virkamiehille syntynyt heidän oma subjektiivinen oikeutensa, jonka nojassa he voivat pysyä virassaan jne.¹ Huolimatta siitä, että esitys meneekin osittain hallinto-oikeuden ja tämän tutkimuksen varsinaisen aiheen ulkopuolelle, on seuraavassa tarkastettava vielä lyhyesti kysymystä siitä, millä edellytyksin voidaan lainsäädäntöteitse ryhtyä kerran perustettua virkamiehen oikeusasemaa muuttamaan.²

Ennen HM:n säätämistä perustui virkamiehen oikeus pysyä virassaan, hänen erottamattomuutensa, 1772 vuoden hallitusmuodon 2 §:ään, valtiopäiväpäättöksen 23 päiväältä kesäkuuta 1786 4 §:ään ja 1789 vuoden yhdistys- ja vakuuskirjan vahvistukseen. Yleisesti tunnetun ja noudatetun periaatteen mukaisesti tämä oikeussäännöstö sellaisenaan, se objektiivisen oikeuden oikeusohje, että virkamiehet, eräitä poikkeuksia lukuunottamatta, olivat erottamattomia, oli niinollen perustuslakiin kuuluvaa oikeutta.³ — Jälkeenpäin kyllä siitä eräitä uusia virkoja perustettaessa katsottiin voitavan poiketa, mutta

¹ Vrt. *Erich*, II s. 142, 147 s.

² Vrt. esim. *Andersen*, s. 133 ss.

³ Vrt. *Hermanson*, s. 215 ss.; *Ståhlberg*, s. 233; *Erich*, II s. 146; *Björkstén*, JFT 1926 s. 139 ss.

alkuaan olleita virkoja ei voitu ilman perustuslain muutosta asettaa toiseen asemaan. — Niinollen jo se seikka, että perustuslaki sisälsi yksityisen virkamiehen oikeusasemaa järjestelevät säännökset, oli sellaisenaan aiheena siihen, että hänen oikeusasemaansa ei ennen nykyisen HM:n säätämistä voitu ilman sellaista lainsäädäntötointa, joka olisi syntynyt perustuslain muuttamisesta voimassaolevassa järjestyksessä, muuttaa huonommaksi.

Tähän asiaintilaan teki 1919 vuoden Hallitusmuoto muutoksen. Kun sen 91 §:n mukaan muiden kuin tuomarien oikeudesta pysyä virassa oli säädettävä tavallisella lailla, poistettiin siis tällä säännöksellä nämä oikeussäännöt ilman muuta perustuslain alasta. HMtpL 9 §:ssä edelleen säädettiin, että kunnes sellainen uusi lainsäädäntö oli saatu aikaan, josta 91 §:ssä puhutaan, oli virkamiesten oikeudesta oleva voimassa se, mitä ennen oli HM:ssa ollut säädettynä. Täten nämä säännökset erikoislaatusella tavalla dekonstitutionalisoiitiin.⁴ Riidatonta on siis, että objektiivisen oikeuden mukaan näitä säännöksiä koskevat määräykset edelleenkin voidaan, tuomarien erottamattomuutta järjestelviä lukuunottamatta, tavallisella lailla muuttaa.

Tämä toteamus ei kuitenkaan vielä ratkaise kysymystä siitä, voidaanko sanotunlaiselle uudelle laille antaa taannehtiva vaikutus, so. vaikuttaako sanotunlainen lainmuutos ilman muuta muutoksen myöskin sitä säädettäessä virassaolevien virkamiesten oikeusasemaan. Tämä kysymys on ratkaistava sen mukaan, miten yleensä on HM:ssa ja muussa perustuslaissa järjestetty kysymys lakien taannehtivasta vaikutuksesta ja saavutettujen oikeuksien turvasta. Ovatko virkamiehen oikeudet virkasuhteen perusteella, tai jotkut niistä, sellaisia saavutettuja oikeuksia, että niitä, kuten ennen HM:n säätämistä yleensä katsottiin, ei käy häneltä riistäminen muuten kuin perustuslain muuttamisesta voimassaolevassa järjestyksessä? Tämä kysymys, kuten sanottu, vie valtiosääntöoikeuden alalle eikä voi sellaisenaan kokonaisuudessaan tulla tutkittavaksi.

Todettakoon vain, että HM:oa säädettäessä nimenomaan hylättiin ehdotus selvän säännöksen ottamisesta HM:oon siitä, että saavutettuja oikeuksia ei saada loukata muuten kuin perustuslain muuttamisesta voimassaolevassa lainsäädäntöjärjestyksessä,⁵ ja että tieteisopin vakiintuneen käsityksen mukaan »saavutetuilla oikeuksilla» sellaisi-

⁴ Vrt. *Erich*, II. s. 149; *Björkstén*, JFT 1926, s. 144; *Ståhlberg*, s. 236.

⁵ Vrt. *Björkstén*, JFT 1925 s. 469.

naan meillä ei, kaikissa mahdollisissa tapauksissa, ole perustuslain mukaan sanotunlaista oikeusturvaa.⁶ Päinvastoin on kussakin yksityistapauksessa erikseen ratkaistava kysymys lainsäädännön taan-
nehtivän säätämisen mahdollisuudesta ja saavutettujen oikeuksien oikeusturvasta. Ennenkaikkea on tällöin todettava, että HM 6 §, joka turvaa jokaisen Suomen kansalaisen mm. omaisuuden puolesta, kuitenkin ilmeisesti tuottaa perustuslain turvan melko laajalti saavutetuille oikeuksille, mikäli ne ovat katsottavat omaisuudeksi, so. yleensä varallisuus- ja oikeudelliseksi intresseiksi.⁷

Subjekttiivinen julkinen oikeus on kuitenkin riidattomasti olemassa sellaisessakin tapauksessa, että sillä ei ole perustuslainvoimaista saavutetun oikeuden oikeusturvaa. Voidaanhan subjektiiviset oikeudet järjestää eri asteisiksi sen mukaan, minkälaista muutostoimenpidettä vastaan ne ovat turvatut. Vahvimmin turvattuja voidaan muuttaa tai kumota vain perustuslain muuttamisesta voimassa olevassa järjestyksessä, toisia tavallisella lailla, asetuksella jopa eräissä tapauksissa muillakin lainsäädäntö- tai hallintotoimenpiteillä.⁸

Edellä todettiin, että virkamiehen oikeusasema, ainakin mitä tulee hänen oikeuteensa pysyä virassaan, on turvattu ja järjestetty HM:n edellyttämällä lailla, ja että tätä oikeusasemaa eivät hallintoviranomaiset voi edes asianomaisen virkamiehen suostumuksella nimityspäätöksensä yhteydessä tehdä huonommaksi yhtävähän kuin paremmaksikaan. On niinollen ilmeistä, että oikeusaseman muuttaminen kesken virka-aikaa hallintotoimin virkamiehelle epäedullisemmaksi ei säännön mukaan ole mahdollista. — Eri kysymys on edellä puheena ollut siirtomahdollisuus sen eri muodoissa, jotka saattavat muodostaa poikkeuksen tästä. — Vastattavaksi jää niinollen vain kysymys, miten tätä oikeusasemaa lainsäädäntöteitse voidaan muuttaa, so. vaatiiko se perustuslain muuttamista varten säädetyn järjestyksen vaiko ei. Sen lisäksi saattaa, sen johdosta että virkamiehen oikeusasema voi osittain perustua vain asetuksen säännökseen, tulla myöskin vastattavaksi, voidaanko näissä tapauksissa asetusteitse muuttaa virkamiehen oikeusasema kesken hänen virka-aikaansa.

Kuitenkin vaatii tämän kysymyksen selvittäminen ehdottomasti laajemmalti kannan ottamista siihen kysymykseen, minkälaisessa asemassa ovat virkamiehen muut virkasuhteeseen kuuluvat oikeudet,

⁶ *Erich*, I s. 227 ss.; *Björkstén*, JFT 1925 s. 475.

⁷ *Erich*, I s. 225, 228; *Björkstén*, JFT 1925 s. 476.

⁸ Vrt. esim. *Jellinek*, s. 195 ss.

ennenkaikkea hänen palkkaus-oikeutensa, eläkeoikeutensa ja oikeutensa lakkautuspalkkaetuihin. Aikaisemmin palkkaus- ja eläkeoikeus olivat riidattomasti saavutettuja oikeuksia, joita ei voitu tavallisella lailla virkamieheltä riistää.⁹ Tämän periaatteen toteaa *Ståhlberg* vieläkin¹⁰ voimassaolevaksi, kun sitävastoin *Björkstén* katsoo päinvastoin, että asetuksen muutoksellakin voitaisiin virassa-olevien virkamiesten palkkausta pienentää siirtämällä heidät palkkausluokasta toiseen.¹¹ *Erich* ei anna nimenomaan tähän kysymykseen vastausta,¹² mutta ottaen huomioon, että hän erikoisesti tehostaa sitä, että varallisuus-oikeudelliset intressit yleensä ovat HM 6 §:n turvaamia,¹³ ei hänkään voine olla *Björksténin* kannalla.

2. Kun kysymys koko laajuudessaan vaatisi laajan tutkimuksen ja veisi valtiosääntö-oikeuden alalle, voidaan sitä tässä tarkastella vain pääpiirtein. Ennenkaikkea on tällöin huomattava, että kaikki virkamiehen virkasuhteeseen perustuvat oikeudet eivät ilmeisestikään ole eikä niiden tarvitse olla tässä suhteessa samassa asemassa. Tässä suhteessa voidaan tarkastella esimerkiksi seuraavaa virkamiesten oikeuksien luetteloa — joka ei luonnollisesti ole tarkoitettu täydelliseksi:

Eläkeoikeus: jo myönnetty eläkeoikeus — jo ansaittu, mutta ei vielä myönnetty eläkeoikeus — osittain ansaittu eläkeoikeus, siis eläkevuodet;

Lakkautuspalkkaoikeus: jo saavutettu lakkautuspalkkaoikeus-suhde — nimityksen kautta saavutettu oikeus tulla asetetuksi lakkautuspalkalle, jos virka lakkautetaan;

Palkkaus-oikeus: jo ansaittu palkka menneeltä ajalta — palkkaussäännöksillä määrätty oikeus määrätynsuuruiseen palkkaukseen vastedes määrättyssä virassa, ikä- ym. korotuksineen.

Oikeus pysyä virassa: jonka määrittelevät kuhunkin erilaiseen virkaan liittyvät mahdollisuudet virkasuhteen lopettamiseen vapauttamalla, viraltapanolla jne.

Erinäiset muut oikeudet: oikeus virkalomaan — oikeus pitää sivutoimia — oikeus määrätynpituiseen virka-aikaan jne.

On ilmeistä, että sama vastaus esitettyyn kysymykseen ei sovellu

⁹ *Hermanson*, s. 218 s.; *Björkstén*, JFT 1926 s. 140.

¹⁰ *Ståhlberg*, s. 219, 226.

¹¹ *Björkstén*, JFT 1926 s. 142.

¹² Vrt. *Erich*, I s. 228; II s. 141 ss.

¹³ *Erich*, I s. 228.

kaikkien näiden eri »oikeuksien» osalta. Se, että viimeksisanottuun ryhmään kuuluvat oikeudet voidaan riistää virassa olevilta virkamiehiltä taikka ainakin muuttaa toisenlaisiksi, supistaa, johtuu luonnollisesti siitä, etteivät ne sellaisina kuulu virkasuhteen oleelliseen sisältöön. Virkamies, joka on ryhtynyt valtion virkaan ja antautunut sitä päätoimenaan hoitamaan, on siten alistunut antamaan koko työvoimansa valtion käytettäväksi. Riippuu niinollen ensisijassa valtiovallan määräyksistä, miten se haluaa tätä työvoimaa käyttää, vaikka sillä ei luonnollisestikaan ole rajattomia mahdollisuuksia tässä suhteessa. Vaikka siis näitä seikkoja säännöstelevät oikeussäännöt voivat perustaa ja perustavat virkamiehille oikeuksia, niin kauan kuin ne ovat voimassa, on noiden säännösten muutosten ulottaminen virassaoleviinkin mahdollista muutenkin kuin perustuslain muuttamisesta voimassaolevassa järjestyksessä. — Yhtä selvää taas on, että jo ansaittu palkka- ja jo maksettavaksi langennut eläkeoikeus ovat oikeuksia, joita ei virkamieheltä voida riistää muuten kuin juurisano-tussa lainsäädäntöjärjestyksessä, ne kun selvästi ovat varallisuus-oikeudellisia oikeuksia ja nauttivat HM 6 §:n turvaa.

Voimatta yksityiskohtaisesti käydä tarkastamaan, mitkä »oikeudet» ovat oleellisia ja mitkä vain sanotunlaisista järjestysmääräyksistä johtuvia, ei voitane olla toteamatta, että HM, edellyttäessään vakinaisten virkasuhteiden olemassaolon ja viitatessaan lailla järjestettävään virkamiehen oikeuteen pysyä virassaan, on ilmeisesti lähtenyt siitä, että viimeksisanottu oikeus kuuluu virkasuhteen oleelliseen sisältöön. Mutta yhtä ilmeistä on, että tähän virassapysymisoikeuteen erottamattomasti liittyvä eläkeoikeus, palkkaus-oikeus ja lakkautuspalkka-oikeus tällöin yhtähyvin muodostavat osan virkasuhteen oleellista sisältöä. Edellähän on todettu, että esim. siirtomahdollisuus säännöllisesti tuo mukanaan oikeuden samaan palkkaukseen kuin aikaisemminkin, ja että vapauttamiseen liittyy säännönmukaisesti eläkeoikeus jne. Palkkaus- ja eläkeoikeudet niinkään monin tavoin liittyvät toisiinsa samoin kuin myöskin lakkautuspalkka-oikeus.

Jos tarkastetaan ensinnäkin eläkeoikeutta, niin on sen tarkoituksiperä ilmeinen: sen nojalla virkamies, joka antaa koko työvoimansa valtion palvelukseen, turvaa itselleen toimeentulon sen jälkeenkin, kun hän jo on menettänyt työkykynsä. Tämän vuoksi, ja koska eläkeoikeus siis on puhtaasti varallisuus-oikeudellinen oikeus, joka voidaan pakkoitettse toteuttaa valtiovaltaa vastaan, on katsottava, että eläkeoikeutta ei virkamiehen virassaollessa saada pienentää tai muuttaa hänelle

epäedullisemmaksi. Niinollen ei ainoastaan jo ansaittu taikka jo myönnetty eläke, vaan myöskin eläkeoikeus vastedes toteutettavana oikeutena on sellainen saavutettu varallisuus oikeudellinen oikeus, »omaisuus», joka voidaan muuttaa tai poistaa vain perustuslain muuttamisesta voimassaolevassa lainsäädäntöjärjestyksessä.¹⁴ Tällöin sisältyy eläkeoikeuteen ainakin sen suuruus samoin myöskin ne asialliset edellytykset, joihin se perustuu, mm. siis se, että vapautettu virkamies on oikeutettu eläkkeeseen ja että muuten määräiässä eläkeoikeus on olemassa jne. EläkeL 18 §, joka takasi ennen lain säätämistä nimitetyille hänen entisen eläkeoikeutensa, on siis ilmaus tästä yleisestä periaatteesta, eikä siis, kuten on väitetty, perustu ainoastaan kohtuussyyihin.¹⁵

Mitä sitten tulee palkkaus-oikeuteen, on asianlaita siihenkin nähdä sama. Kun kerran eläkeoikeus perustuu palkkauksen suuruuteen, on ilmeistä, että palkkauksen suuruuden tulee pysyä pienentämättömänä samoin perustein kuin eläkeoikeudenkin. Itse asiassa peruspalkkaus on samanluontoista korvausta työstä kuin eläkeoikeuskin, sekin on elatusta. Niinollen virkamiehen, joka on antautunut valtion vakinaiseen palvelukseen, on katsottava säilyttävän oikeutensa palkkaukseen, elatukseen, muuttumattomana, niin kauan kuin hän on virassa. PalkkausL:ssa ei ole kylläkään tähän viittaavaa EläkeL 18 § ja 19 §:ää vastaavaa säännöstä, mikä ei kuitenkaan todista sitä, että sitä säädettäessä olisi asiasta ollut vallalla toinen käsitys. Ensiksikin PalkkausL korotti yleensä kaikkien virkamiesten entisen varsinaisen, so. sääntöpalkkauksen, joten se asiallisesti ei yleensä sisältänyt huononnusta virassaolevien palkkaetuihin. Sitäpaitsi sen 21 § selvästi edellytti sellaisiakin virkoja, joihin PalkkausL:ia ei heti voitu sovel-

¹⁴ Ståhlberg, s. 226. *Lainvalmistelukunta*, Ehd. EläkeL muutokseksi s. 5. Mainittakoon, että Suomen pankin 21/12 1925 ann. ohjesäännön 24 §:n 2 momentissa on nimenomainen säännös siitä, että virkamiehen eläkeoikeutta ei saada vähentää siitä, mitä se oli, kun hänet virkaan nimitettiin.

¹⁵ Vrt. *Björkstén*, JFT s. 1926 s. 142, jonka mukaan virkamiehen oikeus eläkkeeseen ei ole perustuslain turvaama. Hänen huomautuksensa siitä (s. 143), että EläkeL 18 §:n viittaus siihen, että lain voimaan tullessa virassa olleet virkamiehet saivat valita, halusivatko he säilyttää vanhan eläkeoikeutensa vaiko omaksua uuden, olisi ollut vain karrikatyyri, ei ole paikallaan. Virkamiesten ennen sotaa voimassaollutta ja perustuslain turvaamaa eläkeoikeutta, erittäinkin mitä eläkkeiden suuruuteen tuli, oli loukannut Suomen pankin vapauttaminen lunastamasta kullalla seteleitään (*Björkstén*, s. 138 s.) ja siitä johtunut rahan arvon aleneminen, jonka pysyväistyi silloisen VJ 60 §:n säätämässä järjestyksessä 12/12 1925 ann. L sisältävä erinäisiä kultarahakannan palauttamisesta aiheutuvia säännöksiä.

taa ja joihin kuuluivat mm. ne kihlakunnantuomarien virat, joiden haltijat oli nimitetty ennen lain säätämistä. HM 6 §, joka »omaisuutena» turvaa virkamiehen varallisuus oikeudellisen oikeuden elatukseen, palkkaukseen, estää niinollen säätämästä sitä pienentävää lakia muuten kuin perustuslain muuttamisesta voimassaolevassa järjestyksessä;¹⁶ vielä vähemmän on tuollainen muutos, kuten *Björkstén* edellyttää,¹⁷ mahdollinen säätää vain asetuksella siirtämällä virka ylemmästä palkkaluokasta alempaan. — Käytännössä on viime vuosina säädetty lakeja, joilla virkamiesten palkkausta väliaikaisesti on pienennetty, Hallituksen esityksen perusteluissa lausuttu, että kun *ainakin* sopimuspalkkaisten virkamiesten palkkojen alennus vaatii perustuslain mukaisen lainsäädäntöjärjestyksen noudattamista, on sanotut lait säädettävä tässä järjestyksessä,¹⁸ kuten sittemmin on tapahtunutkin.¹⁹ Mitään periaatteellista eroa ei nähtävästi kuitenkaan ole näillä eri palkkausmuodoilla: kummatkin ovat varallisuus-oikeudellista elatusta, edellinen yleisesti lailla määrätty, jälkimmäinen lain sisältämin valtuuksin yksityistapauksessa sopimuksella määrätty. »Omaisuuksena» nauttii kumpikin HM 6 §:n turvaa.

Tässä yhteydessä lieene syytä huomauttaa, että virkasuhteen oikeusturva lainsäädännöllisiä muutoksia vastaan ei suinkaan edellytä virkasuhteen konstruoinista sopimukseen perustuvaksi, nimitämisen käsittämistä siis sopimukseksi valtion ja virkamiehen välillä.²⁰ Hallintotoimet tai muut tosiasiat saattavat luonnollisesti synnyttää oikeussuhteita, joille HM saattaa taata sen vakavuuden, ettei niitä muuten kuin perustuslain muuttamista varten säädetyssä järjestyksessä voida muuttaa.²¹

Tässä ei ole tilaisuutta ryhtyä tutkimaan, sisältääkö tämä perustuslain turva sen, että myöskin ne kaikki asetukset ja VN:n päätökset, jotka tarkemmin määrittelevät eläke- ja palkkaus oikeuden erilaisten

¹⁶ *Ståhlberg*, s. 219, tosin lähempiä perusteluja esittämättä. — Samoin myöskin *Söderholm-Ignatius*, DL 1931 s. 360 ss., jotka tosin perustavat käsityksensä osittain erotamattomuusperiaatteeseen, mutta eivät mainitse HM 6 §:n »omaisuutta», so. varallisuus-oikeudellisia oikeuksia yleensä suojaavaa säännöstä.

¹⁷ *Björkstén*, JFT 1926 s. 142.

¹⁸ Hallituksen esitys N:o 45 1931 vuoden valtiopäiville laiksi viran ja toimen haltijain palkkausten vähentämisestä vuoden 1932 aikana.

¹⁹ Vrt. ²²/₁₂ 1931, ²¹/₁₂ 1932 ja ²²/₁₂ 1933 ann. lakien johtolauseet.

²⁰ *Söderholm-Ignatius*, s. 360 ss., perustavat mielipiteensä osittain siihen, että virkasuhde on eräänlainen quasikontrahtisuhde, joka aiheuttaa sen, ettei valtiolta saa yksipuolisesti huonontaa virkamiehen oikeusasemaa.

²¹ Vrt. *Andersen*, s. 138 s.

korotusten jne. yksityiskohdat, ovat vain sanotuvin tavoin muutettavissa virassa oleville epäedullisemmiksi. Selväksi on joka tapauksessa katsottava, että palkkauksen perusteet samoin kuin eläkeoikeuden edellytykset ja suuruus ovat tässä turvatussa asemassa.

Oikeus lakkautuspalkkaetuun liittyy oleellisesti edellisiin — toiselta puolen se taas täydentää virkamiehen oikeutta pysyä virassaan — lakkautuspalkka on myöskin elatusta. On siis todettava, että sekä jo saavutettu lakkautuspalkka-oikeus että myöskin vakinaisen virkamiehen oikeus tulla asetetuksi lakkautuspalkalle, jos virka lakkauteaan, ovat yhtäläisesti perustuslain turvaamia oikeuksia.²² *Björkslén* on todennut saman seikan, mutta hänen perustelunsa, hän kun johtaa tämän siitä, että 1922 vuoden LakkautuspalkkaL oli säädetty perustuslain muuttamisesta voimassaolevassa lainsäädäntöjärjestyksessä,²³ ei varmaankaan ole paikallaan. Jos se seikka, että LakkautuspalkkaL:n on katsottu tekevän poikkeuksen HM:n virkamiesten nimittämisyjärjestystä koskevista säännöksistä, olisi aiheuttanut tuon lainsäädäntöjärjestyksen, niin olisi selvää, että itse virkamiehen lakkautuspalkka-oikeus ei silti olisi voinut saada perustuslain mukaista voimaa, vaan olisi sitä koskevat säännökset voitu muuttaa tavallisessakin järjestyksessä. Tämä ilmenee edelleen siinä, että kun nykyinen LakkautuspalkkaL ei sisältänyt yleensä asiallisesti huononnusta virkamiesten lakkautuspalkka-oikeuteen, se voitiin, päinvastoin kuin mitä *Björkslén*in perustelu kai olisi vaatinut, säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Tosin lain 7 ja 10 § sisältää sanotunlaisen huononnuksen, mutta 10 §:n 2 momentin mukaan tuo huononnus ei tullutkaan koskemaan virassa olevia.^{23 a}

3. Kuten on todettu, liittyy virkamiehen oikeus pysyä virassaan oleellisesti edelläänottuihin perustuslain turvaamiin oikeuksiin: onko se siis myöskin tämän oikeusturvan alainen, voidaanko virka-

²² *Lainvalmistelukunta*, Ehd. 1920 s. 19.

²³ *Björkslén*, JFT 1926 s. 145 s.

^{23 a} Vrt. KHO 1933 T. 436: Posti- ja lennätinhallitus, joka oli 1/6 1931 antanut LakkautuspalkkaL 7 §:n nojalla eron toimenhaltijalle, hylkäsi tämän eläkeanomuksen 1922-vuoden LakkautuspalkkaL 7 §:n nojalla, todeten nykyisen LakkautuspalkkaL 7 §:n olevan samansisältöisen. KHO lausui mm., että kun ero oli annettu 1/6 1931 eli sen jälkeen kuin nykyinen LakkautuspalkkaL oli tullut voimaan, oli kysymys eläkkeestä ratkaistava eron myöntämisen aikaan voimassaolevien säännösten eli nykyisen LakkautuspalkkaL:n mukaan. Tekstissä esitetyn mielipiteen mukaan tämä perustelu ei olisi riittänyt, vaan johtui se, että nykyistä LakkautuspalkkaL:ia oli sovellettava, siitä, että se ei 7 ja 10 §:n mukaisesti ollut huonontanut aikaisemmin nimitettyjen oikeusasemaa.

miehen oikeuksia tässä suhteessa vähentää vain perustuslakia muuttamalla?

Kun HM 91 §:ssä ja HMtpL 9 §:ssä edelläkerrotuin tavoin dekonstitutionalisoitiin virkamiesten oikeutta pysyä virassaan koskevat objektiivisen oikeuden säännökset, ja kun samalla poistettiin saavutettujen oikeuksien aikaisemmin yleisesti nauttima perustuslain turvaama vahvuus, näyttää riidattomasti siltä, että viimeksisanotun lainpaikan mukaan tavallisessa järjestyksessä säädettävä uusi laki oli tarkoitettu koskemaan kaikkia sekä HM:n että tuon uuden lain voimaantullessa virassa oleviakin virkamiehiä — jopa tuomareitakin, mitä tuli eroamisvelvollisuuteen määräiässä taikka työkyvyn menettämisen johdosta. Tämän käsityksen mukaisesti VirkamiesL:n 28 §:ssä säädettiin sovellettavaksi kaikkiin lain voimaantullessa virassa olleihin virkamiehiinkin nähden. Mutta luonnollista tällöin on, että tuo tavallisen lain taannehtiva vaikutus ei HM 91 §:ssä ollut tarkoitettu mahdolliseksi vain ensimmäiseen VirkamiesL:iin nähden, vaan on ilmeistä, että jos edellätodettu käsityskanta on ollut oikea, myöskin myöhemmin voidaan VirkamiesL:n säännöksiä muuttaa siten, että muutokset tulevat koskemaan virassa oleviakin.

Jos lähdetään siitä valtio-oikeudellisesta katsantokannasta, mikä edellä on saavutettujen oikeuksien oikeusturvasta ja lakien taannehtivaisuudesta yleensä esitetty, so. että sanotunlaiset oikeudet nauttivat perustuslain takaamaa korkeampaa oikeusturvaa ainoastaan, mikäli erikoiset perustuslain säännökset sen aiheuttavat, niin on edelläesitetty ja sekä lainsäädännön että käytännön omaksuma käsitystapa oikea siinä tapauksessa, että virkamiehen oikeutta pysyä virassaan ei voida pitää varallisuus oikeudellisena oikeutena, ei siis omaisuutena HM 6 §:n mielessä. Palkkaus-, eläke- ja lakkautuspalkkaoikeus, jotka on edellä todettu varallisuus oikeudellisiksi oikeuksiksi, takaavat virkamiehelle määrätynlaisen elatuksen, niin kauan kuin hän on virassa taikka jos hän joutuu virasta eroamaan. Vaikka hänen virassa pysymisellään luonnollisesti de facto on hänelle varallisuuteen koskeva merkitys, se kun välillisesti vaikuttaa tuon elatuksen suuruuteen, ei kuitenkaan itse tätä virassapysymisoikeutta voi pitää varallisuus oikeudellisena.²⁴ HM on jättänyt tavallisen lain nojalla järjestettäväksi kysymyksen siitä, missä järjestyksessä ja millä edellytyksin virkasuhde saatetaan vastoin virkamiehen tahtoa

²⁴ Toisin *Havu*, Lm 1932 s. 80, joka pitää virassapysymisoikeutta HM 6 §:n turvaamana omaisuus oikeutena.

— siitähän tässä vain on kysymys — lopettaa. Tätä koskevat säännökset voi valtio samassa järjestyksessä yksipuolisesti muuttaa niin, että ne tulevat koskemaan virassaolevia virkamiehiä.²⁵ Lailla voidaan siis valtakirjavirkamiehet yleensä taikka jokin ryhmä muuttaa toimenhaltijain asemaan, toimenhaltijain asemaa vielä heikentää, alentaa yleistä eroamisikää, tiukentaa eroamisvelvollisuutta muuten jne.

Tätä muuttamisoikeutta rajoittaa kuitenkin se, että nuo muutokset eivät saa pienentää taikka poistaa niitä varallisuus oikeudellisia oikeuksia, mitkä virkamiehellä on. Vaikka valtakirjavirkamiehen hallinnollinen vapauttaminen siis kävisi mahdolliseksi, ei siihen kuitenkaan voitaisi liittää eläkeoikeuden menetystä, koska häneltä nykyään voidaan tämä oikeus riistää vain viraltapanoin. Myöskään luottamusvirkamiehiä, jotka kyllä voitaisiin asettaa kurinpidollisen viraltapanouhan alaisiksi, ei kuitenkaan voitaisi tavallisella lailla asettaa siihen asemaan, että sanottu kurinpidollinen viraltapano aiheuttaisi heidän, tähän asti sitä vastaan turvatus eläkeoikeutensa menetyksen²⁶ jne.

4. Kun siis on katsottava selväksi, että virkamiehen oikeutta pysyä virassaan koskevia säännöksiä voidaan taannehtivin vaikutuksen muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, mikäli ei loukata heidän sanottuja varallisuus oikeuksiaan, on vielä otettava huomioon sekin seikka, että virkamiehen oikeus pysyä virassaan määräytyy useissa kohdin asetuksen säännösten mukaan: useissa tapauksissa VirkamiesA määrää eri virkaryhmien, luottamus- ja valtakirjavirkojen sekä toimien väliset rajat, VirkamiesL 3 § jättää eroamisian toimenhaltijoihin ja eräihin viran haltijoihinkin nähden asetuksella järjestettäväksi yleistä eroamisikää alemmaksi, ja 5 § taas oikeuttaa antamaan siirtoa koskevia erikoissäännöksiä toimenhaltijoihin nähden asetuksella jne. Voidaanko tällaiset, virkamiesten oikeusasemaa huonontavat uudet asetukset säätää taannehtiviksi, virassa olevia virkamiehiä koskeviksi?

²⁵ Björkstén, JFT 1926 s. 144 s.

²⁶ Vrt. Lainvalmistelukunta, Ehd. EläkeL muutokseksi s. 5: Ehdottaessaan säädettäväksi, että luottamusvirkamiehetkin voitaisiin tuomita kurinpitoteitse eläkeoikeutensa menettäneiksi ja että lain muutos tulisi koskemaan virassa oleviakin virkamiehiä, Lainvalmistelukunta huomauttaa, että kun täten vähennettäisiin heidän eläkeoikeuttaan, laki olisi säädettävä perustuslain muuttamista varten vaadittavassa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Mitä ensiksi tulee siihen, voidaanko VirkamiesA:ta muuttamalla — luonnollisesti VirkamiesL 1 §:n säättämissä rajoissa — siirtää virassaolevia virkamiehiä huonompaan virkamiesryhmään, siis esim. valtakirjan saaneita toimenhaltijoiksi, on tosin huomattava, että, VirkamiesL:ia ja VirkamiesA:ta 1926 säädettyä, taannehtivana säädetyllä VirkamiesA:lla tosiasiallisesti jouduttiin järjestämään tämä kysymys moniin virkamiesryhmiin nähden. Kun kuitenkin pidetään silmällä sitä, että tällöin ei ollut olemassa mitään aikaisempia nimittämiskirjoja, jotka olisivat jotenkin määränneet virkamiehen oikeusaseman uuden järjestelyn mukaan, ja että uusi järjestely taas tarkoitti yleensä kaikkia virkamiehiä, ei tästä erikoisseikasta voidakaan vetää johtopäätöksiä kysymystä ratkaistaessa. Kun laki oli tarkoitettu uudelleen järjestämään koko oikeusalan, täytyi täytäntöönpanoasetuksen, joka tuon järjestelyn vasta saattoi loppuun, tulla koskemaan kaikkia virassa olevia.

Tarkastettaessa sitävastoin nykyistä tilaa, voimaansaatettua VirkamiesL:ia, on otettava huomioon ennenkaikkea VirkamiesL 1 ja 2 §:n yleinen periaate: virkamiehen oikeusaseman määrää se, minkälaisen nimittämiskirjan hän on saanut. VirkamiesL:iin on niinollen katsottava sisältyvän sen säännön, että virkamiehelle kerran laillisesti VirkamiesL:ia ja VirkamiesA:ta noudattaen annettu nimittämiskirja määrää hänen oikeusasemansa sanotun lain mukaan, joten siis, vaikka sittemmin asetusta muuttamalla juuri kysymyksessä olevanlaiset virat siirrettäisiin toiseen ryhmään, ei tämä voisi vaikuttaa Virkamieslain mukaan edellään otui tavoin määräytyvään virkamiehen aikaisempaan oikeusasemaan. — Sama periaate olisi noudatettava myöskin Virkamieslain vastaavanlaiseen muutokseen nähden sikäli, että jos sen 1 §:ää muuttamalla esim. jokin virka muutettaisiin toimeksi, tämä säännös sellaisenaan ei vaikuttaisi sitä ennen tuohon virkaan valtakirjan saaneen virkamiehen oikeusasemaan, ellei siitä laissa nimenomaan olisi erikoissäännöstä. Tällainen erikoissäännös taas, kuten juuri todettiin, voitaisiin antaa tavallissella lailla.

Mitä sitävastoin tulee esimerkiksi sellaiseen asetuksella järjestettävään eroamisikään, josta puhutaan VirkamiesL 3 §:n 4 ja 5 mom:ssa, niin on asianlaita ilmeisesti toinen. Siinä laki on jättänyt kertaikkiaan asetuksella järjestettäväksi tuon seikan ja uusi, eroamisikää alentava asetusta on niinmuodoin edellätodetun yleisen säännön mukaan voimaansaatettavissa heti kaikkiin virassa oleviinkin virkamiehiin nähden, kuten käytännössä myöskin on tapah-

tunut.²⁷ Saman on katsottava koskevan niitä tapauksia, joissa asetuksella voidaan antaa erikoismääräyksiä toimenhaltijain siirtämisestä toimesta toiseen.

²⁷ Esim. PoliisitoimiA 30 §:ää muuttava ¹⁴/₁₂ 1932 ann. A, jolla määrättiin poliisimiehille yleistä eroamisikää alempi eroamisikä, säädettiin nimenomaan sovellettavaksi sen voimaan tullessa virassa oleviin poliisimiehiinkin.

Erikoislaatuinen poikkeussäännös sisältyy PuolustusministeriöA 22 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on ⁵/₂ 1931 ann. A:ssa. Kun sanotun ministeriön virkamiehet olivat ennen olleet yleisen eroamisiän, 65 vuoden alaisia, ja ¹³/₁₂ 1930 VirkamiesL 3 §:ään tehdyllä muutoksella oli käynyt mahdolliseksi säätää alempi eroamisikä asetuksella myöskin puolustusministeriön upseerivirkojen haltijoille, alistettiin nämä 22 §:n 2 momentissa puolustuslaitosta koskevien yleisten säännösten (silloisen PuolustuslaitosA 27 §:n) alaisiksi, kuitenkin sellaisin poikkeuksin, että upseeri, joka sitä ennen oli saavuttanut uuden eroamisiän, ei kuitenkaan ollut velvollinen eroamaan ennenkuin 65 vuotta täytettyään. Poikkeus perustuu vain kohtuussyyhin. Sillä ilmeistä on, että jos virassa olleiden upseerien oikeusasema olisi katsottu sellaiseksi, ettei sitä olisi voitu asetuksella loukata, olisi kaikki asetuksen voimaantulleessa virassa olleet upseerit olleet asetettava poikkeusasemaan.

XII. LIITE.

A. SOPIMUSLUONTOISET VIRAT.

Valtion vakinainen virka voi olla myöskin ns. sopimusluontoinen taikka sopimuspalkkainen virka, jollaisia edellyttävät mm. PalkkausL 2 §:n 2 mom. ja VirkamiesL 25 §. Nämä virat on luonnollisesti erotettava sellaisista väliaikaisista taikka ylimääräisluontoisista viroista, jotka voidaan täyttää taikka hoidattaa jonkinlaisen sopimuksen nojalla. — Tässä tutkimuksessa ei ole syytä käydä tarkastamaan sopimusluontoisten virkojen perustamisen edellytyksiä yleensä, riittää viittaus siihen, että HM 65 §:n sisältämän periaatteen mukaan sopimuspalkkaus ilmeisesti koskee menosäännön perusteita, joten tällaisen vakinaisen viran perustaminen edellyttää lainsäädäntötointa.¹ Toiselta puolen on myöskin todettava, että virat, jotka yleensä on asetettu VirkamiesL:n alaisiksi, on tällaisina täytettävä, ilman että hallintotoimin, nimittämisen yhteydessä, voitaisiin edes sopimusteitse virkaa täyttää muilla kuin lain edellyttämällä ehdoilla. Mikäli HM:n säätämät edellytykset sopimusluontoisen viran perustamiselle ovat olemassa, voidaan siis asetuksella HM 28 §:n nojalla sellainen perustaa, minkä jälkeen sen täyttäminen sopimukseen nojautuen on mahdollista.

Edellä on jo todettu, että tällainenkin virka on julkinen virka ja että senkin haltijan virkasuhteen varsinaisena perustavana aktina on julkisen viranomaisen yksipuolinen hallintotoimi, joka vain edellyttää nimitettävän suostumuksen. Sopimus ei siis ole tässäkään tapauksessa virkasuhteen perustavana toimenä. Sinä on tällöinkin vain nimitys, johon nähden on noudatettava yleisiä säännöksiä. Sopimuksella vain määritellään se oikeusasema, mikä virkamiehellä henkilökohtaisesti on sanotussa virassa oleva.²

¹ Ahla, s. 36.

² Vrt. Wartiovaara, s. 92.

Laki ei sisällä tarkempia säännöksiä siitä, millainen tämä sopimus voi olla, eikä tämän tutkimuksen puitteissa voida myöskään tätä kysymystä kokonaisuudessaan tarkastaa. Mitä erikoisesti virkasuhteen lakkaamismuotoihin tulee, on siinä suhteessa yleisin piirtein todettava seuraavaa:

Virkamiehen kuolema lopettaa virkasuhteen. Määräajan loppuminen samoin; säännöllisesti sopimusluontoiset virat täytettäneenkin juuri määräajaksi. Pyynnöstään voi virkamies niinkään saada eron. Sopimusluontoiset virat lienevät säännöllisesti kuitenkin sikäli erikois-asemassa, että virkamies juuri sopimuksella sitoutuu määrävuodet toimimaan virassa, joten hänellä ei ole oikeutta sitä ennen, muuten kuin sopimuksessa ehkä mainittujen syiden nojalla, saada eroa. Eroamisikää koskevat säännökset VirkamiesL 3 §:ssä eivät koske, mikäli ei sopimuksessa ole siitä sovittu, tällaisia virkamiehiä.

Rikosoikeudellinen viraltapano taasen soveltuu heihin ehdottomasti, eikä sopimuksella voida tätä syrjäyttää. Sopimusluontoinen virkamies on virkamies RL 2:12:n mielessä, joten hän menettää oikeusasemansa rikosoikeudellisen rangaistuksen johdosta. Niinkään ei voida sopimusteitse ottaa virkaan, edes sopimusluontoiseen, sellaista virkamiestä, joka on vailla kansalaisluottamusta taikka maanpölvötykseen kelpaamaton.

Mitä tulee muihin, vastoin virkamiehen tahtoa tapahtuviin lakkauttamismuotoihin, kurinpidolliseen viraltapanoon ja vapauttamiseen, edellyttää VirkamiesL 25 §, että lain säännökset voidaan sopimuksessa ulottaa koskemaan sopimusluontoista virkamiestä. Jos näin on, on virkamies siis vastaavasti muun vakinaisen virkamiehen asemassa. Mikäli taas tuota ehtoa ei sopimuksessa ole, on siihen sisällytettävä muunlaiset määräykset virkamiehen oikeusasemasta. Tällöin ei kuitenkaan valtion puolesta toimivalla elimellä, säännönmukaisesti VN:llä, voi olla rajatonta määräämisvaltaa. On kysymyksenalaista, voiko se sopimuksin muilla kuin VirkamiesL:n edellyttämin tavoin lainkaan rajoittaa valtiovallan oikeutta lopettaa virkasuhde, milloin se katsotaan tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi. On katsottava, että VirkamiesL sisältää ainoan muodon, millä virkamiehen oikeus pysyä virassa voidaan turvata määrämuotoihin. Jollei asiaa järjestetä sen mukaiseksi, jää sopimusluontoiseen virkamieheen nähden aina vallitsevaksi valtion vapaa virkasuhteen lopettamisvalta, kuten esim. ylimääräisiin virkamiehiin nähden.

Eri kysymys luonnollisesti on, että kun sopimusluontoisuus juuri erikoisesti tarkoittaa palkkauksen erikoisjärjestelyä, voidaan

sopimuksessa varata virkamiehelle oikeus palkkaetuihin, esim. koko sopimusajalta, mikäli virkasuhde lopetetaan muista kuin hänestä itsestään riippumattomista syistä. Tällaisten erilaisten mahdollisuuksien tutkiminen ei tässä ole mahdollista.

B. SIVUTOIMET JA SIVUVIRAT.

PalkkausL 1, 2 ja 13 § edellyttävät, että myöskin sivutoimi voi olla pysyväinen toimi sanotun lain mielessä. Samoin VirkamiesA 3 §, määrätessään sivutoimen haltijoille annettavaksi nimittämiskirjaksi yleensä toimikirjan, on samalla kannalla. Myöskin sivutoimen haltija voi siis olla vakinaisessa virkasuhteessa valtioon. Samoin kuin vakinaisten virkamiesten rinnalla on erotettavissa ylimääräiset virkamiehet, joiden päätehtävänä on valtion palveleminen, mutta joilla siis ei ole vakinaista virkasuhdetta, samoin on luonnollisesti olemassa myöskin ylimääräisiä sivutoimia. Pysyväinen vakinainen sivutoimi edellyttää niinollen määrätynlaista vakinaisuutta, sitä että toimi on laissa tai asetuksessa tarkoitettu olemaan säännöllisiä valtion tehtäviä varten eikä vain väliaikaisesti.³

Kun sivutoimenkin haltijat ovat VirkamiesL:n alaisia, ovat he aina johonkin virkamiesryhmään kuuluvia, luonnollisesti kuitenkin mikäli niitä ei ole järjestetty sopimusluontoisiksi. Tässä suhteessa sisältääkin VirkamiesA 3 § yleisen säännön: sivutoimet ovat pysyväisiä toimia VirkamiesL:n mielessä. Poikkeuksen siihen sisältää kuitenkin 1 §:n 2 mom., joka määrää tuomarien virat aina valtakirjalla täytettäväksi, jolloin myöskin tuomarien sivutoimet tulevat viroiksi, tuomarinviroiksi.⁴

Sivutoimet ovat siis, päinvastoin kuin sopimusluontoiset, yleensä VirkamiesL:n säännösten alaisia. Siihen nähden kuitenkin, ettei sivutoimen haltijalla ole peruspalkkaa, eikä sen mukaan myöskään eläkeyhtävähän kuin lakkautuspalkkaoikeuttakaan, on heidän oikeusasemansa useissa kohdin muiden toimen (ja tuomarinviran) haltijoiden asemasta eroava.

Mitä eron myöntämiseen pyynnöstä tulee, samoin kuin määrärajan umpeen kulumiseen, ei liene eroavaisuutta olemassa. Niinikään on katsottava, että eroamisistä annetut säännökset soveltuvat heihinkin. Myöskään rikosoikeudelliseen viraltapanoon nähden ei mitään erikoisuutta liene.

³ Pulkkinen, s. 127.

⁴ Vrt. Tarjanne, Lm 1931 s. 344 s.

Mitä sitten tulee hallinnollisiin virastapoistamismenettelyihin, ovat ne periaatteessa soveltuvia heihin. Tuomarin sivuviran haltijat voidaan niinmuodoin ainoastaan kykenemättömyyden takia vapauttaa erikoisessa prosessuaalisessa menettelyssä. Muihin nähden on kyllä kurinpidollinen viraltapano mahdollinen, mutta siihen nähden, ettei heillä ole koskaan eläkeoikeutta, jonka menettämiseen tämä virkasuhteen loppumismuoto voisi vaikuttaa, ja että he taasen ovat tällaisesta syystä aina hallintotoimin vapautettavissa, lienee tämä virkasuhteen loppumismuoto heihin nähden käytännöllisesti merkityksen.

Vapauttaminen niinollen on aina mahdollinen, milloin syytä siihen katsotaan olevan. Ottaen lisäksi huomioon sen, että sivutoimen haltijoilla ei ole myöskään lakkautuspalkkaoikeutta, on ilmeistä, että tällainen virkamies, jonka toimi käy tarpeettomaksi, voidaan tästä syystä poistaa, so. vapauttaa ilman sitä estettä, mikä lakkautuspalkkaoikeudesta on muiden virkamiesten vapauttamiselle. — Kun kerran pysyväisen toimen haltijalla on oikeus pysyä virassaan, niin täytynee katsoa, että myöskin sivutoimen haltijalla on tällainen oikeus. Jos edelleen toimenhaltijalla on katsottava tämän oikeutensa turvaksi olevan valitusoikeus vapauttamispäätöksestä myöskin oikeusperustein, ei sitä voitane kieltää sivutoimen haltijaltakaan. Toiselta puolen on kuitenkin huomattava, että sivutoimen haltijan saama palkkio ei ole elatuksen luontoista korvausta, vaan suoranaista korvausta tehdyistä työsuorituksista. Tämän vuoksi on ilmeistä, että virkavapaana esim. sairauden takia oleva sivutoimen haltija ei ole oikeutettu saamaan palkkiota, koska hän ei ole tehnyt työtäkään. Jos vapautettu virkamies on heti poistettu toimestaan, on niin ollen myöskin katsottava, ettei hän tällöin ole oikeutettu palkkaukseen. Myöskin on otettava huomioon, että milloin virka lakkautetaan taikka sen palkkausta alennetaan, lakkaa taikka pienenee sivutoimen haltijan palkkaus automaattisesti, ilman että mahdollinen valitus tai muu lykkäys voi hänelle sitä pidättää edes osaksi aikaa. Mitään perustuslain turvaa ei siis heillä tässä suhteessa ole.

Mitä lopuksi tulee erilaisiin siirtomahdollisuuksiin, niin ottaen huomioon, että sivutoimi on tarkoitettu viraksi, jota voidaan hoitaa toisen viran ohella, on ilmeistä, että siirto toiseen virkaan ei yleensä tule kysymykseen sivutoimisuhteen välittömänä lopettajana.

C. EI-VAKINAISET VIRKASUHTEET.

Aikaisemmin on todettu, että vakinaisen virkasuhteen vasta-kohta, ei-vakinainen virkasuhde, saattaa syntyä kahdella tavalla: joko siten, että henkilö määrätään ylimääräiseen virkaan, hoitamaan sellaisia tehtäviä, joita ei ole järjestetty vakinaistetuksi objektiiviseksi yhtävähän kuin subjektiiviseksikaan viraksi, taikka siten, että henkilö määrätään viransijaisena taikka väliaikaisena hoitamaan muuten kylläkin vakinaista virkaa. Kummassakaan tapauksessa ei sanottu henkilö tule vakinaiseen virkasuhteeseen valtioon eivätkä edellä todetut lakkaamisperusteet myöskään sellaisinaan sovellu näihin tapauksiin.

On kyllä ilmeistä, että virkamiehen kuolema samoin kuin pyynnöstä myönnetty ero taikka rikosoikeudellinen rangaistus aiheuttavat virkasuhteen loppumisen samoin kuin edellä on todettu. Rikosoikeudellisen viraltapanon sijasta tosin tällöin RL 2:9:n mukaan on tuomittava sijaisrangaistus, mikä luonnollisesti perustuu siihen käsitykseen, että myöskin ei-vakinainen virkasuhde jo sitä ennen on ollut taikka ainakin välittömästi sen johdosta on lopetettava. Vaikka VirkamiesL 6 § sellaisenaan koskeekin ainoastaan vakinaisia virkamiehiä, on, kuten jo edellä on todettu, siitä selvästikin luettavissa se sääntö, että jokaisen virkasuhteessa olevan on noudatettava valtion virkamiehiltä vaadittavaa käytöstä virassa ja sen ulkopuolella, ja että ei-vakinaisessakaan virkasuhteessa ei saada virkamiestä pitää, jos hän on menetellyt 6 §:n mainitsemalla tavalla. Virkasuhde on asianomaisen viranomaisen siis lopetettava, vaikka siihen ei tarvitaakaan eikä voidakaan käyttää VirkamiesL:n säätämää kurinpitomenettelyä.⁵

⁵ Senjälkeenkuin vankeinhoitolaitoksen ylijohtaja oli vankeinhoitolaitoksesta 21/3 1925 ann. A 33 §:n nojalla kurinpidollisesti erottanut ylimääräisen toimen haltijan, valitti erotettu KHO:een, joka kuitenkin (KHO 1928 T. 1381) katsoi, että VirkamiesL 19 ja 28 §:n mukaan kysymys valittajan viraltapanosta ei kuulunut KHO:n käsiteltäviin, minkä vuoksi asia palautettiin ylijohtajalle uuden lainmukaisen valitusosoituksen antamista varten. Asianomaisen valitettua saamansa uuden valitusosoituksen mukaisesti VYO:een, VYO (1929 N:o 2) katsoi, että koska valittaja ei ollut valtion pysyvaisen toimen haltija eikä häneen niinollen voitu sovelluttaa sitä menettelyä pysyvaisen toimen haltijan viraltapanosta, joka on säädetty VirkamiesL:ssa, ei ylijohtajan olisi pitänyt antaa valitusosoitusta VYO:een, joten valitusosoitus poistettiin ja asia palautettiin ylijohtajalle lainmukaista toimenpidettä varten.

Ylempänä esitelyn käsityksen mukaan on VYO:n päätös lainmukainen. KHO:n päätöksen johdosta vrt. seur. aliv.

Se ettei ei-vakinaisella virkamiehellä siis ole omaa subjektiivista oikeutta pysyä virassa, ilmenee siinä, että asianomainen, so. säännöllisesti »nimittävä», »määräävä» viranomainen voi oman vapaan tarkoituksenmukaisuusharkintansa nojalla hallintotoimin lopettaa virkasuhteen, peruuttaa määräyksen virkaan. Tämä oikeus on katsottava olevan olemassa silloinkin, kun määräys on annettu määräajaksi. Kun virkasuhde kerran ei ole vakinainen, ei määräävä viranomainen ole sanotunlaisin aikamääräyksin voinut perustaa ei-vakinaiselle virkamiehelle mitään subjektiivista oikeutta hoitaa virkaa koko ajan, vaan on määrääika ainoastaan tarpeen, jotta ulospäin kävisi selväksi, mihin hetkeen asti virkamies voi virkatehtäviä pätevästi toimittaa.

Kun ylimääräisellä taikka väliaikaisella virkamiehellä ei siis voida katsoa olevan oikeutta virkaansa, virassapysymiseen, täytyy katsoa, ettei päätös, jolla määräys peruutetaan, myöskään välittömästi koske tällaisen virkamiehen oikeusasemaa. Tästä taas on seurauksena toisaalta se, ettei virkamies ole oikeutettu valittamaan tuosta päätöksestä, vaikka asianomaisen viranomaisen päätöksistä muuten olisi valitusoikeus, ja että tämän vuoksi myöskin sanottu hallintotoimi käy heti lainvoimaisena täytäntöönpantavaksi.⁶

Vaikka ei-vakinaisella virkamiehellä saattaa olla ja on virkasuhteensa nojalla eräitä subjektiivisia oikeuksia yirassa ollessaan, esim. oikeus palkkaukseen, niin ilmenee ero vakinaisten ja ei-vakinaisten virkamiesten välillä virkasuhteen lakatessa edelleen erikoisesti siinä, että ei-vakinaisella virkamiehellä ei ole eläkeoikeutta⁷ eikä virkasuh-

⁶ Vrt. KHO 1923 Sel. 19, jossa tapauksessa KHO lausui, ettei päätöksestä, jolla sijaismääräys oli peruutettu, ollut valitusoikeutta. Edell. aliv:ssa mainitussa tapauksessa on se lopputulos, että erotetun ylimääräisen virkamiehen valitusta ei tutkittu, tämän käsityksen mukainen. Peruste sille olisi kuitenkin ollut oleva se, että ylimääräisellä virkamiehellä ei ole valitusoikeutta. Korkeintaan voitaisiin ajatella, että kun erottaminen oli tuomittu kurinpidollisena rangaistuksena, erotetulla olisi täytynyt olla valitusoikeus sikäli, että erottamisen kurinpidollinen luonne olisi saatu poistetuksi ja -siis todetuksi, että se oli asiallisesti sisältänyt vain hallintotoimen, jolla virkasuhde lopetettiin (vrt. tähän suuntaan KHO 1924 T. 337).

⁷ Lainvalmistelukunnan jäsenet (OikeusministeriöA 2 § 3 mom., 3 §, 5 § 2 mom.) on katsottava ylimääräisiksi virkamiehiksi: he eivät saa peruspalkkaa, vaan PalkkausA 13 §:n mukaan palkkiota, joka määrätään määrätyn palkkausluokan mukaan. Tämä ilmenee myöskin siinä, että valtion virkamies, joka määrätään lainvalmistelukunnan jäseneksi, ei menetä aikaisempaa virkaansa, mikä olisi välttämätön seuraus jäsenen toimen vakinaisesta luonteesta. Niinkään ei VirkamiesL:n säännöksiä eroamisista ole heihin nähden sovellettu (vrt. Lm 1929 s. 381). Ilmeistä niinollen on, että vaikka jäsen on määrätty kolmeksi vuodeksi, VN on tuon ajan kuluessakin yleisten periaatteiden

teesta muutenkaan jää jällelle niitä oikeuksia, joista edellä vakinaisen virkasuhteen osalta on ollut puhe. Ainoan poikkeuksen tekee jo aikaisemmin mainittu TapaturmakorvausL 5 §, joka takaa sanotun korvausoikeuden yhtähyvin vakinaisille kuin »viransijaisille ja ylimääräisille toimihenkilöille sekä niille, jotka oman kehityksensä vuoksi ovat valtion työssä tai toimessa.»

Ylimääräiset virkamiehet ja vakinaisten virkojen väliaikaiset hoitajat ovat yleensä samassa asemassa nyt kysymyksessäolevissa suhteissa. Eräs eroavaisuus on kuitenkin siinä, mitä tulee VirkamiesL:n säätämään eroamisikään. Aivan samoin kuin on ilmeistä, että ei-vakinaista virkamiestä, joka on menettänyt sen luottamuksen ja kunnioituksen, jota valtion virkamieheltä on vaadittava, ei enää saada pitää julkisoikeudellisessa toimessa, aivan samoin on selvää, että hallintoviranomaisten on valtion etua silmällä pitäen myöskin lopetettava sanotunlaisen virkamiehen ei-vakinainen virkasuhde, jos hän on käynyt muuten kykenemättömäksi tehtäviään hoitamaan. Edellä todettiin, että lainsäätäjä on, jättäessään tämän kysymyksen harkitsemisen vakinaisiin virkamiehiin nähden yleensä asianomaisen hallintoviranomaisen tehtäväksi, kuitenkin sitonut hänen kätensä, mitä tulee ikään kykenemättömyyden aiheuttajana, säätämällä määrättyt eroamisiät. Kun ylimääräiset virat eivät mitenkään ole VirkamiesL:n säännösten alaisia, on katsottava, että ylimääräisiin tehtäviin voidaan määrätä säännöllisen eroamisiän saavuttanutkin, jos asianomainen viranomainen katsoo hänet siihen kykeneväksi. Sitä-vastoin ilmenee VirkamiesL 3 §:stä, että vakinaisia virkoja ei säännön-mukaisesti saa edes väliaikaisesti hoidattaa eroamisiän saavuttaneilla, sanotun lainpaikan mukaan kun tällainen voidaan määrätä avoimeksi joutunutta vakinaista virkaa hoitamaan vain siinä tapauksessa, että muuten osoittautuu vaikeaksi saada pätevä henkilö sitä hoitamaan.

D. KOEVIKOSILLE MÄÄRÄTYN VIRKAMIEHEN OIKEUSASEMA.

1. Edellä on todettu, että valtion vakinainen virkasuhde syntyy — ainakin VirkamiesL:n mielessä — siten, että henkilö nimitetään vaki-

mukaan oikeutettu määräyksen peruuttamaan. Kun EläkeL 1 §:n mukaan eläkkeeseen on oikeutettu vain vakinaisessa peruspalkkaisessa virassa ollut virkamies, ja eläke-oikeudesta on HM 65 §:n mukaan säädettävä lailla, lienee katsottava, että EläkeA 9 §, joka näyttää takaavan eläkeoikeuden sellaisellekin lainvalmistelukunnan jäsenelle, joka ei muuten ole valtion virkamies, ei tältä osalta ole pätevä (HM 92 § 2 mom.).

naisen viran haltijaksi antamalla hänelle nimittämiskirja. Lopuksi on tässä kuitenkin vielä otettava tarkastelun alaiseksi ne erikoistapaukset, joissa osana nimittämismenettelyyn tavallisuudesta poiketen kuuluu määräys koeviuosille ja sitä seurannut koeviuosipalvelus. Useista viroista, erikoisesti erilaisissa opetuslaitoksissa, on asetusteitse olemassa sekä ennen että jälkeen VirkamiesL:ia annettuja määräyksiä siitä, että sanotunlainen opettajanvirka on ensin täytettävä yhdeksi tai kahdeksi koeviuodeksi, minkä jälkeen, jos asianomainen on »menestyksellä toiminut opettajana», jos »hänet katsotaan virkaan soveliaaksi», »jos hän on tointaan tyydyttävästi hoitanut» tms., annetaan hänelle vasta nimittämiskirja.⁸ Vaikka VirkamiesL ei tunnekaan mitään koeviuosijärjestelyä, on ilmeistä, että asetusten säännökset siitä ovat edelleenkin voimassa: selväähän on, että VirkamiesL, joka on vain säännöstelty nimittämiskirjat, ei ole tarkoittanut muuttaa sitä, mitä sitä ennen oli voimassa virkamiesten nimittämijärjestyksestä yleensä. Minkälainen on sitten koeviuosille määrätyn virkamiehen oikeusasema?

Ensiksikin lienee riidattomana todettava, ettei hän voi olla viran vakinainen haltija VirkamiesL:n mielessä: hänen virkasuhteensa saattaa lakata sen kautta, että häneltä kielletään nimittämiskirja, siis tavoin, jota VirkamiesL ei tunne. Toiselta puolen on ilmeistä, että hänen asemansa »viran haltijana» on oleellisesti eroava edellä puheenaolleen sijaisen taikka väliaikaisen viran hoitajan asemasta. Hänellä on subjektiivinen oikeus virkaansa samoin kuin ilmeisesti myöskin oikeus koeviuosien kuluttua saada nimittämiskirja, jos hän on virkaansa kunnolla hoitanut.

Tarkastettaessa sitten kysymystä, miten koeviuosille nimitetyn virkasuhde saattaa niiden aikana lakata, on lähdettävä siitä, ettei hän ole viran haltija VirkamiesL:n mielessä ja etteivät VirkamiesL:n viraltapana ja vapauttamista koskevat säännökset sovellu häneen. Toiselta puolen on ilmeistä, että hän on virkamiehenä velvollinen nou-

⁸ Ståhlberg, s. 154. — Vrt. esim. maatalousnormaalikoulusta ²¹/₁₂ 1928 ann. A. 10 § useista maatalousoppilaitoksista ³⁰/₁₂ 1927 ann. A. t; kotitalousopettajaopistosta ²⁹/₂ 1928 ann. A. 6 §; useista kotitalousoppilaitoksista ³¹/₁₂ 1929 ann. A. t; useista käsiteollisuusoppilaitoksista ¹⁴/₂ 1930 ann. A. t; puutarhakouluista ²⁸/₁₁ 1930 ann. A. 8 §; pienviljelijäneuvujaopistosta ¹⁵/₃ 1929 ann. A. 9 §; Koulujärjestyksen 57 §; kansakoulutoimen järjestämisestä ¹¹/₅ 1866 ann. A. 38 §; kuuromykkäin ja sokeain oppilaitoksista ¹⁸/₁₀ 1934 ann. A. 22 §; Sortavalan kreikkalaiskatolisesta pappisseminaarista ¹³/₂ 1926 ann. A. 17 §; Tampereen teknillisen oppilaitoksen säännöt sisältävän ¹⁹/₁ 1923 ann. A. 22 §; teollisuuskoulujen säännöt sisältävän ¹⁴/₂ 1911 ann. A. 11 §; valtion kasvatuslaitoksista ¹⁶/₅ 1924 ann. A. 4 §; maatalouden koe- ja tutkimustoiminnasta ¹³/₁₂ 1932 ann. A. 16 §.

dattamaan virkamieheltä vaadittavaa hyvää käytöstä samoin kuin että valtio ei ole velvollinen pitämään häntä noita koevuosia virassa, jos hän niiden aikana menettää työkykynsä. Kun VirkamiesL:n viraltapanoa ja vapauttamista koskevat säännökset eivät ole siis häneen sovellettavissa, jää jälle vain mahdollisuus, että koevuosiaan palvelevan virkasuhde saatetaan mainituista syistä muuten hallintotoimin lopettaa. Tämä onkin luonnollista, kun pidetään silmällä sitä, että määräys koevuosina hoitaa virkaa ei suinkaan sisällä sitä, että asianomainen olisi ehdottomasti oikeutettu nuo koevuodet virassa olemaan, vaan ensi sijassa sen, että nimittävä viranomaisen ei ennen tuon ajan kulumista saa antaa nimittämiskirjaa ja siten vakinaisesti perustaa virkasuhdetta. Jos sitävastoin ennen koeajan loppua virkamies on menettellyllään osoittanut, ettei hän missään tapauksessa voi saada nimittämiskirjaa, taikka jos tämä on käynyt ilmeiseksi sen vuoksi, että virkamies on menettänyt työkykynsä, on selvää, että nimittävä viranomaisen voi ennen koeajan päättymistäkin ottaa ratkaistavakseen kysymyksen nimittämiskirjan antamisesta ja ratkaista sen kielteiseen suuntaan, so. päättää, ettei sitä anneta, ja täten lopettaa koevuosipalveluksen. Useissa tapauksissa, kun nimittävänä viranomaisena on keskusvirasto, on asianomaisella vielä säännöllinen muutoksenhakuoikeus tällaiseen päätökseen. — Nyt kerrotussa suhteessa koevuosilla olevan virkamiehen »puolivakainainen» virkasuhde siis oleellisesti eroaa vakinaisesta virkasuhteesta.

2. Kysymyksen tekee kuitenkin monimutkaisemmaksi se mahdollisuus, että koevuosille määrätty virkamies on ennen ollut muussa vakinaisessa virassa. Ratkaistavaksi tulee tällöin ensisijassa kysymys, mitä on vaikuttanut koevuosimääräys sanottuun aikaisempaan virkasuhteeseen. Kysymykseen on käytännössä vastattu eri tavoin: joskus on koevuosimääräys katsottu vakinaiseksi nimitykseksi, siirrokksi, joten se on ilman muuta yleisen säännön mukaan lopettanut aikaisemman virkasuhteen, joskus taas on se katsottu vain sijaismääräykseksi, joten virkamiehelle on koevuosien ajaksi aikaisemmasta virastaan ollut annettava virkavapautta. Jos siis nimittämiskirja häneltä kielletään, jää hän edellisen käsityksen mukaan ilman virkaa, jälkimmäisen mukaan taas voisi välittömästi palata entiseen virkaansa.

Kun otetaan huomioon se, että sitä yleistä sääntöä, että toiseen vakinaiseen virkaan nimittäminen aiheuttaa entisen virkasuhteen lakkaamisen, ei ole missään positiivisesti lausuttu, samoin kuin sekin,

että koeviuosille nimittäminen tapahtuu muuten samojen nimitys-menettelyä koskevien sääntöjen mukaan kuin vakinainen nimityskin, eikä siis väli aikaista viran täyttämistä koskevien sääntöjen mukaan, voitaisiin hyvin puolustaa sitä mielipidettä, että koeviuosille nimitys aiheuttaa entisen virkasuhteen lakkaamisen. Ei mikään estäisi käsittämästä asiaa näin, vaikkakin samalla todettaisiin, että koeviuosimääräys ei kuitenkaan ole nimittäminen VirkamiesL:n mielessä. Systemaattisempaa ja oikeampaa on ehkä kuitenkin pidettävä käytännön nyttemmin, oikeuskanslerin antaman lausunnon mukaisesti,⁹ omaksumaa päinvastaista kantaa, so. että koeviuosimääräys on katsottava väliaikaiseksi määräykseksi, joka ei ipso iure lopeta aikaisempaa virkasuhdetta. Aikaisemmin vakinaisessa virassa ollut virkamies säilyttää siis tuon asemansa edelleenkin koeviuosien aikana toista virkaa hoitaessaan.

Käytännöllisesti oli edellistä katsantotapaa puolustettu ennenkaikkea sillä perusteella, että jälkimmäisen mielipiteen mukaan voi toinen viranomaisena kuin se, jonka alainen virkamies on, antaa aina kaksikin vuotta kestävästä väliaikaisesta viranhoitomääräyksen toisen viranomaisen alaiselle virkamiehelle, mistä myöskin on seurauksena, että virkamiehen vakinaisen viran hoitaminen voi, väliaikaisesti hoidettuna, joutua kärsimään. Tämä huomautus on varmaan paikallaan. Olisi ilmeisesti yleiseksi säännöksi katsottavan periaatteen vastaista, että toinen viranomaisena täten voisi määrätä toisen alaisista virkamiehistä. On katsottu, että tämäkin periaate olisi tullut kumotuksi niillä asetuksilla, jotka määräävät koeviuosijärjestelmän noudatettavaksi määrättyjä virkoja täytettäessä. Näin ei asia kuitenkaan näytä olevan. Noissa asetuksissa ei lainkaan säädetä sitä, miten on käsiteltävä koeviuosille nimitetyn entistä virkaa. Kun kerran koeviuosimääräys katsotaan väliaikaiseksi määräykseksi, on senvuoksi ilmeisestikin noudatettava siihen nähden samoja periaatteita kuin väliaikaisissa määräyksissä yleensäkin, so. sen viranomaisen, jonka alainen entinen vakinainen virka on, toimivaltaan kuuluu päättää, katsooko se voivansa suostua sanottuun pitkäaikaiseen virkavapauteen vaiko ei. Jälkimmäisessä tapauksessa on virkamiehen tällöin joko pyydettyä ero entisestä virastaan taikka sitten luovuttava koeviuosipalveluksesta. Siinä tapauksessa, että sekä entinen että uusi virka ovat saman viranomaisen alaisia, on luonnollista, että tuollainen virkavapaus aina myönnetään: käytännössä se tapahtuu parhaiten koeviuo-

⁹ Oikeuskanslerin kirje opetusministeriölle 2/3 1934 N:o 455.

sille määräämisen yhteydessä. Mutta milloin kokonaan toiselta hallinnon alalta on siirryttävä toiselle, voi edellisellä viranomaisella olla täysin perustellut syyt kieltää virkavapaus juuri ehkäpä hyvinkin vastuunalaisen viran tarkoituksenmukaisen hoidon kannalta. Käytännössä voi asia järjestyä joko niin, että virkamies jo hakemukseensa liittää selvityksen siitä, että saa virkavapauden, taikka että hän, sitten kuin koevuosimääräys on annettu, erikseen pyytää virkavapautta entisestä virastaan.

Näin vakinaisesta virastaan virkavapaana olevan virkamiehen koevuosipalvelussuhde saattaa siis loppua edelläkerrotuin tavoin. Vakainainen virkasuhde on sitävastoin yleisten sääntöjen alainen, se voidaan lopettaa viraltapanolla, vapauttamisella jne., mutta luonnollista on, että toimivalta siihen nähden on sillä viranomaisella, joka on siihen nimittänyt, eikä siis lainkaan sillä, jonka alainen uusi koevuosiksi täytetty virka on. Niinikään koevuosien aikana erotessaan on virkamies oikeutettu eläkkeeseen entisestä virastaan samoin kuin mahdolliseen lakkautuspalkkaan siitä, mutta ei sitävastoin uudesta virasta.

3. Sellainen virkamies taasen, joka määrätään valtion virkaan koevuosille olematta sitä ennen valtion virassa, on suurin piirtein, edellätodetuin poikkeuksin, väliaikaisen viranhoitajan asemassa. Hän ei ole oikeutettu ikälisiin eikä eläkkeeseen, joutuessaan eroamaan ennen nimittämiskirjan saamista, yhtävähän kuin lakkautuspalkkaankaan, jos virka tulee sitä ennen lakkautettavaksi. Niinikään ei hän olisi oikeutettu saamaan korvausta palkansäästöstä 7/5 1926 ann. L mukaan niinkuin muu vakinaiseen virkaan nimitetty jne. Tätä johdonmukaisuutta ei kuitenkaan ole säilytetty: Valtiovarainministeriön 30/12 1924 ann. päätöksen, joka koskee PalkkausA:n soveltamista, 3 §:n mukaan on koevuosille määrätty virkamies oikeutettu ikälisään. Niinikään saman ministeriön 25/11 1929 antaman päätöksen mukaan koevuosille määrätty on oikeutettu korvaukseen palkansäästöstä. Kun edelläsanottua yleistä periaatetta on noudatettava joka suhteessa, on todettava, että nämä valtiovarainministeriön päätökset ovat lainmukaisia vain, mikäli ne koskevat ennestään vakinaisessa virassa olevia koevuosille määrättyjä, ja edellinenkin on silloin ymmärrettävä niin, että koevuosille määrätty virkamies on oikeutettu ikälisiin entisestä vakinaisesta virastaan, ei sitävastoin siitä, jota hän koevuosilla väliaikaisena hoitaa.

BEENDIGUNG DES BEAMTENVERHÄLTNISSES IN DER FINNISCHEN STAATSVERWALTUNG.

ZUSAMMENFASSUNG.

EINLEITUNG.

A. *Behörde — Amt — Beamtenverhältnis.*

Die Behörden erfüllen die Obliegenheiten des Staates. Da ihre Tätigkeit nur möglich ist als Tätigkeit physischer Personen, hat man die zur Befugnis der verschiedenen Behörden gehörigen Aufgaben in besondere Aufgabengruppen einteilen müssen, d. h. in Ämter in objektiver Bedeutung, deren jedes von einer Person zu verwalten ist. Die Verwalter dieser Ämter, im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis befindliche Personen, sind tätig, entweder kraft gesetzlichen Zwanges als gewählte Ehrenbeamte, oder kraft des Dienstverhältnisses als Beamte. Die Ehrenbeamten, deren Obliegenheiten in der Regel zwangsweise auferlegt werden, gibt es im allgemeinen nicht in der Staatsverwaltung, sondern hauptsächlich in der Selbstverwaltung.

Staatsämter sind die Ämter der unmittelbar die Obliegenheiten des Staates erfüllenden Beamten. Dass der Beamte, der unter der Aufsicht der staatlichen Behörde steht, entweder von ihr ernannt wird oder Gehalt direkt aus Staatsmitteln empfängt, beweist noch nicht unbedingt, dass er tatsächlich Staatsbeamter ist. Die beiden letztgenannten Umstände haben allerdings in den meisten Fällen zur Folge, dass auch andere als Staatsbeamte, z. B. Kommunalbeamte mit den Staatsbeamten gleichgestellt werden.

Schon durch die Annahme als Aspirant oder nicht planmässig angestellten Beamten entsteht die für das Beamtenverhältnis grundlegende Treue- und Gehorsamspflicht, aber zum Inhalt des festen Beamtenverhältnisses gehören ausserdem die Rechte des Beamten gegenüber dem Staat. Meistens ist das Amt des Beamten in subjektiver Bedeutung dasselbe, wie das obenerwähnte objektive Amt,

nämlich ein bestimmter Kreis von zu erfüllenden Obliegenheiten. Bei einigen Verwaltungszweigen, besonders bei der Wehrmacht, bringt die Ernennung noch keine bestimmten Verpflichtungen mit sich, sondern diese müssen durch einen besonderen Verwaltungsakt, d. h. durch »Übertragung des Amtes« festgesetzt werden. — Ein Staatsamt ist als planmässig anzusehen, wenn dafür ein in den im Beamtenbesoldungsgesetz vorgeschriebenen Gehaltsstufen enthaltenes Grundgehalt bezahlt wird. Eine Ausnahmestellung nehmen nur Ämter ein, die den Charakter einer Vereinbarung tragen, und Nebenämter.

B. Beginn des festen Beamtenverhältnisses.

Das Beamtenverhältnis beginnt mit einem einseitigen Verwaltungsakt der betreffenden ernennenden Behörde. Dieser Verwaltungsakt setzt allerdings die Einwilligung des zu Ernennenden voraus. Das Ernennungsverfahren endet mit der Aushändigung der Ernennungsurkunde an den Ernannten. Bei jeder Anstellung ist die entsprechende Anstellungsurkunde auszuhändigen. Ein bei dem Ernennungsverfahren entstandener Fehler macht in der Regel die Ernennung ipso iure nicht ungültig, sondern höchstens anfechtbar. Wenn das höchste Verwaltungsgericht kraft seiner Machtbefugnis den Ernennungsbeschluss einer solchen Fehlerhaftigkeit wegen aufhebt, so ist diese ausserordentliche Massnahme nicht als normale Beendigungsform des Beamtenverhältnisses anzusehen.

I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN ÜBER DIE BEENDIGUNG DES FESTEN BEAMTENVERHÄLTNISSES UND ÜBER DAS RECHT DES BEAMTEN IM AMT ZU BLEIBEN.

A. Dienstbeendigungsfälle in den verschiedenen Beamtengruppen.

Vor der Verfassung vom Jahre 1919 waren die meisten Beamten kraft der Bestimmungen der Verfassung unabsetzbar: sie konnten nur durch gerichtliches Urteil aus ihren Ämtern entlassen werden. Durch die Verfassung vom Jahre 1919 wurde diese Unabsetzbarkeit nur den Richtern vorbehalten; die Rechtsstellung der anderen Beamten hingegen ist durch das im Jahre 1926 erlassene Beamtengesetz unvoreilhafter geregelt worden als früher. Laut dieses Gesetzes werden die Beamten in drei Gruppen eingeteilt, je nach der entsprechenden Anstellungsurkunde, die entweder »offenes Handschreiben«, »Vollmacht« oder »Anstellungsbrief« genannt wird:

1. Durch »offenes Handschreiben« ernannte Beamte, die der Präsident der Republik vom Dienst entlassen kann, wenn das öffentliche Interesse es erfordert.

2. Durch »Vollmacht« ernannte Beamte, die durch ein Disziplinarverfahren, infolgedessen sie ihr Ruhegehalt verlieren, des Amtes entsetzt oder auf dem besonderen Wege eines Verwaltungsprozesses verlorener Arbeitsfähigkeit halber entlassen werden können. Die Richter betrifft jedoch nur die letztere Möglichkeit.

3. Durch »Anstellungsbrief« ernannte Beamte, die durch Verwaltungsakt entlassen aber auch durch Disziplinarverfahren aus dem Amte entfernt werden können; in letzterem Fall verlieren sie das Recht auf Ruhegehalt.

Zu der ersten Gruppe gehören die höchsten Beamten, die Offiziere u. s. w. Die dritte Gruppe umfasst die niedrigeren und solche Beamten die, wie alle Polizei- und ähnliche Beamten, der besonderen Aufsicht unterstehen. Der grösste Teil gehört jedoch zur zweiten Gruppe.

B. Die Zuständigkeit der Behörden, wenn die Beendigung des Beamtenverhältnisses durch behördliche Massnahmen erfolgt.

Das Dienstverhältnis eines Beamten erlischt in den meisten Fällen durch die Massnahme einer Behörde, gewöhnlich einer Verwaltungsbehörde oder bisweilen eines Gerichtshofes. Für die verschiedenen Fälle sind die Bestimmungen gemeinsam, welche die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden in dieser Hinsicht regeln. Gewöhnlich hat die ernennende Behörde die Befugnis das Dienstverhältnis zu beenden. Von dieser Regel gibt es einige Ausnahmen: z. B. gehören die die Richter betreffenden Angelegenheiten im allgemeinen zur Kompetenz der allgemeinen Gerichte; wenn der Präsident der Republik die ernennende Behörde ist, dann tritt die Regierung als Disziplinarbehörde ein. Doch haben die unteren Behörden im allgemeinen kein Recht zu Disziplinarmassregeln.

In der zweiten Instanz werden alle Sachen, welche die disziplinarische Entfernung aus dem Amt oder die durch den Verwaltungsprozess erfolgte Entlassung betreffen, an ein besonderes oberstes Beamtengericht verwiesen. In anderen Fällen wiederum kann eine Beschwerde gegen die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden bei dem höchsten Verwaltungsgericht geführt werden.

II. DER TOD DES BEAMTEN

führt die Beendigung des Dienstverhältnisses ipso iure herbei.

III. DER ZEITABLAUF,

wenn der Beamte auf bestimmte Zeit ernannt ist, beendet ebenso ipso iure das Dienstverhältnis. Das sind jedoch seltene Ausnahmefälle.

IV. ENTLASSUNG AUF ANTRAG.

Der Beamte hat das Recht auf Entlassung, sobald sie ohne Nachteil bewilligt werden kann. Ein Entlassungsantrag kann, im Gegensatz zu dem, was in Theorie und Praxis behauptet wird, zurückgenommen werden, bevor die Entlassung bewilligt worden ist. Auch ein schwebendes Straf- oder Disziplinarverfahren kann nicht die Bewilligung der Entlassung verhindern. Gegen gesetzwidrige Entlassungsentscheidungen hat der Beamte das Beschwerderecht.

V. ENTLASSUNG AUF GRUND DER ERREICHUNG DER ALTERSGRENZE.

Die allgemeine Altersgrenze beträgt 67 Jahre, bei den Richtern jedoch 70 und bei den Offizieren und einigen niedrigeren Beamten 50—65 Jahre. Durch Verwaltungsmassnahmen kann die Regierung jedoch auch andere Beamte als Richter bis zum 70. Lebensjahre im Dienst belassen, wenn die Dienstausbübung dadurch nicht leidet, und auch noch länger, wenn das allgemeine Interesse es erfordert.

VI. STRAFRECHTLICHE AMTSENTSETZUNG.

Nach dem Strafgesetzbuch kann Amtsentsetzung, die immer den Verlust des Ruhegehalts einschliesst, als Strafe, sowohl wegen Amtsvergehens als auch eines anderen Verbrechens, weswegen der Beamte zur Todes- oder Zuchthausstrafe verurteilt wird, auferlegt werden. Die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte bringt auch den Verlust des Amtes mit sich.

VII. DISZIPLINARISCHE AMTSENTSETZUNG.

A. *Die sachlichen Voraussetzungen der Amtsentsetzung.*

Auf dem Disziplinarwege kann der Beamte des Amtes entsetzt werden, wenn er durch seine dienstliche oder ausserdienstliche Tätigkeit oder sein Verhalten oder durch Vernachlässigung seiner

Amtsobliegenheiten gezeigt hat, dass er das Vertrauen und Ansehen, die seine Stellung als Staatsbeamter erfordert, nicht genießt. Die Amtsentsetzung ist also einerseits eine Massnahme, wodurch der Staat sich eines Beamten entledigt, den er nicht mehr gebrauchen kann, andererseits ist sie die strengste Disziplinarstrafe wegen Vergehens gegen die Dienstpflicht.

Da die Amtsentsetzung den Verlust des Rechts auf Ruhegehalt einschliesst, kann das Disziplinarverfahren auch nach der Beendigung des Dienstverhältnisses erhoben und fortgesetzt werden. Wenn der Beamte nach begangenen Disziplinarvergehen ein anderes Amt angenommen hat, kann man ihm auch dieses Amt auf dem Disziplinarwege entziehen, wenn das Amt derart ist, dass überhaupt ein Disziplinarverfahren dabei in Anwendung kommen kann. Aber wegen eines Vergehens, das vor dem Eintritt in das Beamtenverhältnis begangen worden ist, kann nicht auf Amtsentsetzung erkannt werden.

Die Amtsentsetzung verhindert nicht die Einleitung des Strafverfahrens. Jedoch ist in bezug auf Amtsvergehen eine Ausnahme vom geltenden strafprozessualen Legalitätsprinzip zulässig, nämlich, dass der Staatsanwalt nicht unbedingt eine Anklage zu erheben braucht, wenn der Beamte schon des Amtes entsetzt ist. Ein schwebendes Strafverfahren hindert die gleichzeitige Eröffnung oder Fortsetzung eines Disziplinarverfahrens wegen ein und desselben Vergehens. Eine erkannte Strafe dagegen hindert eine spätere disziplinarische Amtsentsetzung nicht oder schliesst sie nicht aus. Dagegen steht das freisprechende Strafurteil einer Amtsentsetzung entgegen. Auch ein auf Strafe erkennendes Urteil ist im Disziplinarverfahren als rechtskräftig anzusehen.

Als im Jahre 1926 das Amtsentsetzungsverfahren durch Gesetz geregelt wurde, wurden die übrigen mildereren Formen des Disziplinarverfahrens bei den alten uneinheitlichen Bestimmungen belassen. Die Amtsentsetzung, als das strengste Disziplinarverfahren, steht an erster Stelle, in der Weise, dass man während desselben zu einem mildereren Verfahren nicht schreiten kann, und andererseits verhindert auch ein früheres, mildereres Disziplinarverfahren im allgemeinen nicht die Amtsentsetzung.

B. Der Gang des Disziplinarverfahrens.

Das Disziplinarverfahren ist ein kontradiktorischer und akkusatorischer Verwaltungsprozess. Das Verfahren wird dadurch eingeleitet, dass die zuständige Behörde die Frage der Amtsentsetzung aufwirft. Einen besonderen Rechtsschutz bildet für den Beamten

die gesetzliche Bestimmung, dass das Disziplinarverfahren binnen vier Monaten, nachdem das Vergehen der zuständigen Behörde zur Kenntnis gelangt ist, anhängig gemacht werden muss. Diese Bestimmung aber hindert die Behörde nicht, bei der Untersuchung des letzten Vergehens auch frühere verjährte Vergehen zu berücksichtigen. Ausser dieser Verjährungsfrist kommt auch die vom Strafgesetzbuch vorgeschriebene allgemeine Verjährungsfrist, die in bezug auf Amtsvergehen 10 Jahre beträgt, in Anwendung.

Der Antrag auf Amtsentsetzung wird von einem besonderen Staatsanwalt vertreten, und die die Anklage erhebende Verwaltungsbehörde nimmt somit die Stellung eines übergeordneten Richters ein. Das Anklagerecht hat somit der Staatsanwalt nur, wenn die zuständige Behörde das Verfahren eingeleitet hat; andererseits ist er unter dieser Voraussetzung immer verpflichtet, die Anklage zu erheben.

Der Staatsanwalt hat eine Untersuchung anzustellen und auf Grund derselben den Amtsentsetzungsantrag zu stellen. Der allgemeinen Natur des finnischen Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozesses entsprechend, ist das Verfahren im allgemeinen schriftlich, obgleich eine mündliche Vernehmung stattfinden kann. Darum kann die Verwaltungsbehörde die Zeugen nicht unter Eid vernehmen, sondern muss zu diesem Zweck Rechtshilfe von den allgemeinen Gerichten anfordern.

Über das im Disziplinarverfahren ergangene Urteil, das, wie das Urteil im allgemeinen, begründet werden muss, steht dem Angeklagten wie dem Staatsanwalt das Beschwerderecht bei einem besonderen obersten Beamtengericht zu. Es setzt sich aus 5 Mitgliedern zusammen, von denen immer drei Juristen sein müssen. Das Verfahren ist dort schriftlich.

Das in dem Disziplinarverfahren ergangene Urteil erlangt materielle Rechtskraft, nachdem es formell rechtskräftig geworden ist.

VIII. AMTSENTHEBUNG.

A. Amtsenthebung ist ein Verwaltungsakt, wodurch der Staat, ohne eine Strafe zu wollen oder zu beabsichtigen, einseitig das Dienstverhältnis auflöst. Ihr sind, unter verschiedenen Voraussetzungen, alle Beamten unterworfen.

B. Die Amtsenthebung durch den Verwaltungsprozess.

Der grösste Teil der Beamten, d. h. alle durch »Vollmacht« ernannten, sind somit in einer so geschützten Stellung, dass der Staat sie nicht aus Zweckmässigkeitsgründen durch Verwaltungsakt des Amtes entheben kann. Die Amtsenthebung ist nämlich nur auf Grund des Verlustes der Arbeitsfähigkeit in einer besonderen verwaltungsprozessuellen Ordnung möglich, wo mutatis mutandis das obenerwähnte Disziplinarverfahren befolgt wird. Die Amtsenthebungssache eines Richters ist jedoch dem allgemeinen Gericht überwiesen, wo er im Falle eines Amtsvergehens hätte angeklagt werden sollen.

C. Die Amtsenthebung durch Verwaltungsakt.

Wie oben festgestellt wurde, können jedoch teils die höheren, teils auch die niedrigeren und andere, einer besonderen Aufsicht unterstehende Beamte, immer durch Verwaltungsakt des Amtes enthoben werden. Was die höheren Beamten anbelangt, wendet der Präsident der Republik seine Amtsenthebungsbefugnis nach freiem Zweckmässigkeitsermessen an.

Die Amtsenthebung der anderen zu dieser Gruppe gehörenden Beamten unterliegt auch zum grossen Teil dem freien Ermessen. Jedoch muss dieses Ermessen, wie die Verwaltungstätigkeit überhaupt, sich auf objektive Gründe stützen; im allgemeinen setzt die Amtsenthebung nämlich einen Grund, den der Beamte irgendwie selbst oder sein Verhalten, seine Fähigkeit oder anderes Ähnliches veranlasst hat, voraus. Ein Überflüssigwerden des Amtes berechtigt nicht zur Amtsenthebung, sondern der Beamte muss auf Wartegeld gesetzt werden.

Obgleich die obengenannten niedrigeren Beamten auch durch ein Disziplinarverfahren entsetzt werden können, kann die Amtsenthebung sachlich aus einem ähnlichen Grunde wie die Amtsentsetzung erfolgen. Der Unterschied besteht nur darin, dass der Amtsenthobene seinen etwaigen Anspruch auf Ruhegehalt nicht verliert.

Die Amtsenthebung geschieht durch einen Verwaltungsakt ohne ein besonders geregeltes Verfahren. Über den Beschluss der Amtsenthebung der unteren Behörden hat man im allgemeinen ein Beschwerderecht bei dem höchsten Verwaltungsgericht. Dieses hat zwar, wenn die Entscheidung hauptsächlich vom Zweckmässigkeitsermessen abhängt, die Beschwerdesache an die Regierung zu überweisen, aber in der Praxis hat das höchste Verwaltungsgericht die

Amtsenthegungssachen nicht für solche gehalten, sondern hat sie selbst entschieden.

Da die Beschwerde im allgemeinen eine die Vollziehung aufschiebende Wirkung hat, so ist der Amtsenthebungsbeschluss nicht vollstreckbar, bevor er rechtskräftig geworden ist.

IX. VERSETZUNG IN EIN ANDERES AMT.

Wenn auch die Versetzung in ein anderes Amt an und für sich nicht eine endgültige Beendigung des Dienstverhältnisses herbeiführt, sondern es nur wesentlich anders gestaltet, ist es doch, vom Standpunkt des Beamten aus betrachtet, mit den Beendigungsfällen zu vergleichen.

A. *Versetzung auf Antrag des Beamten* findet statt, wenn er die Ernennung für ein anderes Amt erhält. Die Ernennung führt ipso iure zur Beendigung des früheren Amtsverhältnisses. Das ist auch der Fall bei einem Tausch der Ämter, den zwei in gleichartigen Ämtern befindliche Beamte mit Erlaubnis der Regierung vollziehen können.

B. *Versetzung auf Grund einer Umbildung des Amtes oder bei dessen Einziehung*. Alle Beamten sind verpflichtet, bei Umbildung des Amtes ein anderes Amt zu übernehmen; ausserdem hat man den Beamten durch ein besonderes Gesetz das Recht auf Wartegeld zugesichert, wenn ihr Amt als überflüssig eingezogen wird. Als Wartegeld wird dem Beamten während eines Jahres das volle Gehalt und nachher die dem Ruhegehalt entsprechende Summe ausbezahlt. Er bleibt jedoch weiter im Dienstverhältnis zum Staat und ist verpflichtet, ein anderes, für ihn passendes Amt zu übernehmen. Im letztgenannten Fall behält der versetzte Beamte sein früheres Gehalt, auch wenn das Gehalt des neuen Amtes kleiner sein sollte.

C. *Versetzung wegen Unfähigkeit* ist bei allen Beamten mit Ausnahme der Richter möglich, wenn der betreffende Beamte seine Fähigkeit, sein früheres Amt auszuüben, verloren hat, aber trotzdem ein anderes Amt verwalten kann. Dabei bewahrt der Beamte sein früheres Dienst Einkommen ungekürzt. Die Pflicht der durch »Vollmacht« ernannten Beamten, ein neues Amt zu übernehmen, muss in derselben Ordnung festgestellt werden, wie sie für eine aus demselben Grunde entstandene Amtsenthebung hätte stattfinden sollen.

D. *Versetzung auf Grund besonderer Bestimmungen* ist möglich auf verschiedenen Verwaltungsgebieten im Interesse einer zweckmässigen Ausübung der Verwaltung, z. B. bei der Wehrmacht, der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, der Eisenbahnverwaltung u. s. w. — In einigen wenigen Fällen kann man die Versetzung als Degradierung (eine Form der Disziplinarstrafe) anwenden, in welchem Falle der Beamte natürlich seine frühere Besoldung nicht behält.

X. DIE RECHTSWIRKUNGEN DER BEENDIGUNG DES BEAMTENVERHÄLTNISSES.

A. *Die Zurücknahme einer das Beamtenverhältnis beendenden Massnahme.* Wenn das Beamtenverhältnis durch ein strafrechtliches oder durch ein im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergangenes Urteil beendet worden ist, so kann es durch Wiederaufnahme des Verfahrens aus besonderen Gründen zurückgenommen werden. In diesem Falle wird der frühere Zustand wiederhergestellt. — Eine als Strafe oder als Disziplinarstrafe ausgesprochene Amtsentsetzung kann auch durch Begnadigung beseitigt werden, aber das schon beendigte Dienstverhältnis wird dadurch nicht wieder hergestellt. Höchstens werden die mit der Amtsentsetzung verbundenen Folgen, wie z. B. der Verlust des Ruhegehalts, beseitigt.

B. Nach Beendigung des Dienstverhältnisses verbleiben dem Beamten gewisse *Verpflichtungen*, u. a. die Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses. Aber da er nicht mehr Beamter ist, kann er weder auf dem Disziplinarwege noch auf strafrechtlichem Wege wegen Verletzung dieser Pflicht bestraft werden, es sei denn, dass eine ausdrückliche, auch nach der Entlassung anzuwendende strafrechtliche Vorschrift vorhanden ist.

C. *Das Recht auf Ruhegehalt* ist die wichtigste, aus dem Dienstverhältnis zurückbleibende Rechtswirkung. Es ist jedoch in den verschiedenen Beendigungsfällen verschieden.

Die allgemeine Voraussetzung für das Recht auf Ruhegehalt ist, dass der Beamte sein 63. Lebensjahr erreicht hat (in Ausnahmefällen beim Erreichen des 50—60. Lebensjahres), oder dass er wegen Krankheit unfähig geworden ist, sein Amt auszuüben. Die Höhe des Ruhegehalts beträgt 60 % des von dem Beamten zuletzt bezogenen Grundgehalts, jedoch höchstens 40.000 finnische Mark im Jahre. Zum vollen Ruhegehalt ist der Beamte berechtigt, wenn er

30 Dienstjahre hat, oder wenn er wegen einer durch Amtsausübung entstandenen Verletzung oder Krankheit arbeitsunfähig geworden ist. Zehn Dienstjahre berechtigen zum Ruhegehalt, wobei die Grösse desselben $10/30$ vom vollen Ruhegehalt beträgt und für jedes Jahr darüber hinaus um $1/30$ erhöht wird. Unter diesen Voraussetzungen hat der Beamte ein Recht auf Ruhegehalt, wenn er selbst seine Entlassung beantragt hat. Wenn er aber durch Verwaltungsakt des Amtes enthoben worden ist, so hat er ein Recht auf Ruhegehalt nach 10 Dienstjahren, auch wenn er seine Arbeitsfähigkeit nicht verloren hat. Ist der Beamte dagegen entweder durch ein strafrechtliches Urteil oder durch ein Disziplinarurteil entsetzt worden, so verliert er sein Recht auf Ruhegehalt für alle die vorausgegangenen Jahre.

Des schon empfangenen Ruhegehalts verlustig geht der Beamte, wenn ihm während des Ruhezustandes die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt werden. Dagegen steht er dann nicht mehr in einem solchen Verhältnis zum Staat, dass sein sonstiges schlechtes Verhalten einen Verlust des Ruhegehalts herbeiführen könnte.

D—G. Aus dem Dienstverhältnis können nach dessen Beendigung gewisse andere Rechte zurückbleiben sowohl für den Beamten selber (z. B. das Recht der Unfallsentschädigung) als auch für seine Witwe und seine Kinder. Auch in diesen Fällen können die verschiedenen Beendigungsformen verschiedenartige Wirkungen auf jene Rechte haben.

XI. ÄNDERUNG DER RECHTSLAGE DES BEAMTEN WÄHREND DES DIENSTVERHÄLTNISSES.

Vor der Verfassung vom Jahre 1919 waren die Rechte des Beamten, in seinem Amt zu verbleiben, das vorgeschriebene Gehalt zu beziehen u. s. w. durch die Verfassung so geschützt, dass man diese Rechte während seines Dienstverhältnisses nicht anders, als in der für die Verfassungsänderung vorgeschriebenen Ordnung zu seinem Nachteil ändern konnte. Nach der heutigen Verfassung ist nur für die Richter das Recht, im Amte zu bleiben; durch die Verfassung verbürgt. In welcher Weise man heute die Rechtslage ändern kann, hängt davon ab, welcher Art der Rechtsschutz der sogenannten wohlerworbenen Rechte im allgemeinen ist, und wann eine Gesetzesänderung rückwirkend erlassen werden kann.

Die Rechte der Beamten sind in dieser Hinsicht verschiedenartig. Aus dem § 6 der Verfassung, der das Eigentum des Bürgers schützt, muss man die Folgerung ziehen, dass die rein vermögensrechtlichen Rechte, Besoldung, Ruhegehalt und Wartegeld des Beamten, ihm nicht durch ein gewöhnliches Gesetz entzogen oder geschmälert werden können. Wenn auch das Recht, im Amt zu bleiben, sich an die vorerwähnten Rechte anschliesst, so ist jenes Recht doch nicht vermögensrechtlich, und der § 6 der Verfassung kann es somit nicht schützen. Die Beendigungsmöglichkeiten eines Dienstverhältnisses kann man also durch ein gewöhnliches Gesetz, auch in bezug auf die gegenwärtigen Beamten, gegen früher erleichtern und auch sonst erweitern. Aber in diese erleichterten Beendigungsmöglichkeiten kann man nicht die Kürzung des Besoldungs-, Ruhegehalts- oder Wartegeldrechts einschliessen, insofern sie nach der früheren Gesetzgebung nicht darin enthalten gewesen ist.

XII. ANHANG.

A. *Ämter auf Dienstvertrag* sind sehr seltene Ausnahmen und unterstehen nicht der allgemeinen Beamtengesetzgebung. Bei ihnen wird das Rechtsverhältnis zwischen den Beamten und dem Staat durch besonderen Vertrag geregelt. In diesem Vertrag wird gewöhnlich die Beendigungsmöglichkeit auf gegenseitige Kündigung gestellt. Auch diese Regelung hindert den Staat nicht, das Dienstverhältnis sofort zu beenden, aber sie verbürgt dem Beamten dann das Recht auf Gehalt bis zur festgesetzten Kündigungsfrist.

B. *Nebenämter* sind planmässige Ämter, die nicht hauptamtlich ausgeübt werden und die deswegen nicht das Recht auf Ruhegehalt und Wartegeld in sich schliessen. Die Inhaber von Nebenämtern können im allgemeinen durch Verwaltungsakt des Amtes enthoben werden. Nur die Richter geniessen die in der Verfassung verbürgte Unabsetzbarkeit.

C. *Ein ausserordentliches Beamtenverhältnis* entsteht dann, wenn eine Person beauftragt wird, vorübergehend ein planmässiges Amt zu verwalten, oder wenn jemand beauftragt wird, ein ausserordentliches, also nicht planmässiges Amt zu verwalten. In beiden Fällen erlangt der Beamte kein Recht, im Amt zu verbleiben, sondern das Dienstverhältnis kann im allgemeinen ohne weiteres auf dem Verwaltungswege beendet werden.

D. *Ein auf Probezeit* ernannter Beamter bildet eine Zwischenstufe zwischen einem ausserordentlichen und einem planmässigen Beamten. Einige Lehrerämter werden nämlich anfangs auf ein oder zwei Probejahre besetzt und erst nach Verlauf dieser Zeit findet die endgültige Anstellung statt. Das Dienstverhältnis eines solchen Beamten kann also dadurch enden, dass er, weil er sich nicht als geeignet für das Amt erwiesen hat, nicht fest angestellt wird.
