SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-SARJA N:o 32

OLAVI RYTKÖLÄ

VALTION VAKINAISTEN VIRKAMIESTEN PALKKAUS- JA ELÄKEOIKEUS

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

SUOMALAISEN
LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
A-SARJA
N:o 32

SUOMALAISEN LAKIMIES-
YHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-SARJA
N:o 32

OLAVI RYTKÖLÄ

VALTION VAKINAISTEN VIRKAMIESTEN PALKKAUS- JA ELÄKEOIKEUS

DIE ÖKONOMISCHEN RECHTE DER FEST ANGESTELLTEN STAATSBEAMTEN

ZUSAMMENFASSUNG

JAKAJA AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA

VALTION VAKINAISTEN VIRKAMIESTEN PALKKAUS- JA ELÄKEOIKEUS

KIRJOITTANUT

OLAVI RYTKÖLÄ

LAKITIETEENKANDIDAATTI, VARATUOMARI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin Yliopiston Lainopillisen Tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi oppisalissa n:o 7 keskiviikkona toukokuun 26 päivänä 1948 klo 12

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Tämän teoksen kirjoittamiseen tekijä on saanut apurahan
Alfred Kordelinin säätiöltä

VAMMALA 1948
TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY
ISBN 978-951-855-798-5 (PDF)

SISÄLLYSLUETTELO.

Sisällysluettelo VII
Kirjallisuusluettelo XVIII
Lyhennyksiä XXVIII

JOHDANTO.

Objektiivinen oikeus ja sen perusjako s. 1. — Roomalaisen oikeuden kanta s. 1. — Intressiteoriat s. 2. — Intressiteoriain heikkouksia s. 3. — Subjektiteoriat s. 4. — Laajennettu subjektiteoria s. 4. — Subjektiteoriain heikkouksia s. 5. — Välittävä kanta s. 5.
Virkamiesoikeus s. 6. — Virkasuhde s. 7. — Virkasuhde on julkisoikeudellinen oikeussuhde s. 7. — Virkamiesoikeuden käsittämä normijärjestelmä ja oikeusala kuuluu julkisoikeuteen s. 8.
Virkaan nimittämisen oikeudellinen luonne s. 9. — Sopimusteoria s. 9. — Teoria nimittämisestä yksipuolisena hallintotoimena, joka ei edellytä nimitettävän suostumusta s. 10. — *Walter Jellinek*in teoria s. 11. — *Ellering-mann*in teoria s. 12. — *Otto Mayer*in teoria s. 13. — Suomen tieteisopin kanta s. 14. — Nimitettävän suostumuksen merkitys virkaan nimittämiselle s. 15. — Virkasuhteen erottaminen eräistä muista oikeussuhteista s. 17. — Virkasuhde valtioon ja valtion virkamies 18. — Vakinainen valtion virka s. 22. — Vakinainen valtion virkamies s. 23. — Subjektiivisen vakinaisen virkasuhteen syntymisen edellytykset s. 23. — Virkatehtäviin määrääminen on erotettava virkaan nimittämisestä s. 24. — Virkasuhde ei ole pelkkä statussuhde s. 26. — Tutkimuksen rajoitus s. 26. — Terminologiaa s. 27.
Valtion virkamiesten taloudellisten oikeuksien järjestelmästä eräissä muissa valtioissa: Ruotsissa s. 29. — Tanskassa s. 30. — Norjassa s. 30. — Saksassa s. 31. — Ranskassa s. 32. — Englannissa s. 32. — Neuvostoliitossa s. 33.

YLEINEN OSA.

I LUKU.

VIRKAMIESJÄRJESTELMÄN JA VIRKAMIESTEN TALOUDELLISTEN OIKEUKSIEN KEHITYSVAIHEET.

A. Roomalainen oikeus 35
Yleisiä näkökohtia s. 35. — Virat ovat aluksi palkattomia s. 35. — Pal-

kanmaksu otetaan käytäntöön maakunnissa s. 36. — Myöhempi kehitys s. 36.

B. Germaaninen oikeus 36

Varhaisempi kehityskausi s. 36. — Viran hoito liittyy hallitsijan henkilökohtaiseen palvelemiseen s. 37. — »Tischgemeinschaft» s. 37. — Rahapalkan käytäntöön ottaminen s. 37.

C. Suomen oikeuden kehitysvaiheet 38

a) Suomi Ruotsin yhteydessä 38

Varhaisempi kehityskausi s. 38. — Kuninkaan seurue s. 38. — Viroista kuninkaan palveluksessa kehittyy valtion virkoja s. 38. — Läänityslaitoksen vaikutuksia s. 38. — Ulkomaalaiset muodostavat aluksi suurimman osan virkamiehistöä s. 39. — Palkkaus suoritetaan osaksi luontoisetuina ja osaksi rahana s. 40. — Palkkaussääntöjen käytäntöön ottaminen s. 40. — Jaoituspalkkajärjestelmä s. 41. — Pyrkimyksiä eläkeoikeuden järjestämiseksi s. 42. — Akordijärjestelmä s. 42. — Eläkekassojen perustaminen s. 43.

b) Suomi Venäjän yhteydessä 44

Jaoituspalkkajärjestelmästä luopuminen s. 44. — Sääntöpalkkaiset virat ja palkkiovirat s. 45. — Palkkauksen lisät s. 45. — Palkanlyhennykset s. 47. — Viransijaisten palkkaus s. 47. — Lakkautuspalkkaoikeus s. 47. — Eläkekysymyksen järjestäminen s. 48.

c) Kehitys vuoden 1917 jälkeen 49

Palkkausjärjestelmän uudistaminen s. 49. — Eläkesäännöstön uudistaminen s. 51. — Lakkautuspalkkaoikeutta koskevan lainsäädännön kehitys s. 52. — Virkamiehen lesken ja lasten eläkeoikeuden kehittyminen on jatkunut edelleen kassajärjestelmän pohjalla s. 53.

II LUKU.

VIRKAMIESTEN TALOUDELLISTEN OIKEUKSIEN OIKEUDELLINEN LUONNE.

A. Yleiset näkökohdat ja eri teoriat 54

Virkamiehen palkkaus ei ole yksityisoikeudellista korvausta suoritetusta työstä s. 54. — Sopimuspalkkaisen virkamiehen taloudellisten oikeuksien luonne s. 55. — Taloudelliset oikeudet ovat julkisoikeudellisia oikeuksia s. 57. — Korvausteoria s. 58. — Elatusteoria s. 59. — Virkamiehen palkkaus ja eläke ovat pääasiallisesti elatuksenluontoinen korvaus virkamiehen omistautumisesta valtion palvelukseen s. 60. — Elatus määräytyy viran yhteiskunnallisen merkityksen mukaan s. 62. — Elatus-

momentin ohella esiintyy myös korvausmomentti s. 63. — Pääasiallisesti elatuksenluontoisten taloudellisten etujen lisäksi on virkamiehellä muunkin luontoisia taloudellisia etuja s. 64.

B. Ovatko virkamiesten taloudelliset oikeudet subjektiivisia julkisia oikeuksia? 66

Subjektiivisen oikeuden käsitteestä s. 66. — Subjektiivisen julkisen oikeuden olemassaolosta ja käsitteestä on tieteisopissa vallalla eriäviä käsityksiä s. 67. — Kotimaisessa tieteisopissa esitettyjä mielipiteitä s. 69. — Oikeuskeinojen käyttömahdollisuus on vain normaliter ilmenevä muodollisoikeudellinen seuraus subjektiivisen julkisen oikeuden olemassaolosta, mutta ei sen käsitetunnusmerkki s. 71. — *Bühler*in käsityskanta s. 71. — Objektiivisen oikeuden heijastusvaikutus s. 72. — Subjektiivisen julkisen oikeuden käsitteeseen kuuluu, että on olemassa pakottava oikeusnormi s. 73. — Yksilöintressien turvaamiseksi säädetty normi s. 75. — Normi, johon yksilö voi vedota vaatien valtiolta tiettyä suhtautumista s. 75. — Valtion virkamiesten taloudelliset oikeudet täyttävät yleensä edellä mainitut subjektiivisen julkisen oikeuden käsitetunnusmerkit, joten ne yleensä ovat subjektiivisia julkisia oikeuksia s. 77. — Poikkeuksia tästä säännöstä s. 77. — Odotusoikeuksien käsitteestä s. 78. — Virkamiesten taloudelliset oikeudet eivät yleensä ole odotusoikeuksia s. 79.

C. Ovatko virkamiesten taloudelliset oikeudet saavutettujen oikeuksien asemassa? 81

Saavutettujen oikeuksien käsitteestä s. 81. — HM 6 § s. 82. — Maksettavaksi erääntyneet virkamiehen taloudelliset edut ovat saavutetun oikeuden asemassa s. 82. — Taloudelliset oikeudet vastedes toteutettavina oikeuksina s. 82. — Virassapysymisoikeuden laajuudesta ei voida päätellä taloudellisten oikeuksien nauttiman perustuslain suojan laajuutta s. 83. — Virkamiehen taloudellisten oikeuksien nauttima erityinen perustuslain suoja perustuu HM 6 §:ään s. 84. — Palkkauksen yksityisten osien ja palkkausluokan alentaminen on mahdollista perustuslainsäädäntöjärjestystä noudattamatta, jos palkkaus ei pienene rahamääräisesti s. 84. — Varsinaiseen palkkaukseen kuulumattomien palkkausetujen suoja s. 86. — Lakkautuspalkkaoikeuden suoja s. 88. — Eläkeoikeuden suoja s. 89. — Virkamiehen jälkeenjääneiden omaisten oikeuksien suoja s. 89. — Leski- ja orpokassat eivät sellaisinaan nauti HM:n 6 §:n mukaista omaisuudenturvaa s. 91. — Eläkekassain osakkuuteen perustuva virkamiehen lesken ja lasten eläkeoikeus sitä vastoin nauttii mainittua perustuslain turvaa s. 91. — Saavutetun oikeuden asemassa olevat taloudelliset oikeudet nauttivat erityistä perustuslain suojaa sen suuruisina, jollaisia ne ovat olleet virkaan nimitettäessä taikka jollaisiksi ne myöhemmin on laillisessa järjestyksessä vahvistettu s. 94. — Sopimuspalkkaisten virkamiesten taloudellisten oikeuksien nauttima perustuslain suoja s. 95. — Yhteenveto edellä sanotusta s. 95.

ERITYINEN OSA.

I LUKU.

YKSITYISET TALOUDELLISET OIKEUDET JA NIIDEN SYNTY.

A. Yleiset näkökohdat 97

Virkamiesten oikeuksien ja velvollisuuksien lainsäädännöllinen järjestely suhteessa toisiinsa s. 97. — Virkamiesten taloudellisista eduista huolehtimista vaatii ennen kaikkea valtion oma etu s. 98. — Palkkausjärjestelmän lakisääteisyys s. 98. — Sopimuspalkkaisuuskaan ei tiedä täydellistä sopimusvapautta taloudellisten etujen suhteen s. 98. — Taloudellisten etujen suorittamisesta annetun lupauksen sitovaisuudesta s. 99. — Virkaan nimittämisellä on perustava merkitys taloudellisten oikeuksien syntymiselle s. 100. — Taloudellisten oikeuksien ryhmittely s. 101.

B. Oikeus palkkaukseen 101

Virkasuhteen perustaminen ei edellytä ehdottomasti palkansaantioikeuden syntymistä edes abstraktisessa muodossa s. 101. — Virkaan nimittämisen ajankohta ei yksistään ratkaise taloudellisten oikeuksien konkreettisen voimaantulon hetkeä s. 102. — Virkaan ryhtyminen määrää palkansaantioikeuden syntymisen s. 102. — Laillisen esteen vaikutus s. 103. — Milloin syntyy oikeus palkkauksen saamiseen, jos virkaan nimitetyllä on ennestään valtion virka? s. 103. — Ikälisäoikeuden syntyminen s. 106. — Perhelisäoikeuden syntyminen s. 109. — Milloin syntyy oikeus muihin palkanlisiin ja elatuksenluontoisiin lisäpalkkioihin? s. 109. — Sopimuspalkkaisen virkamiehen taloudellisten oikeuksien syntyminen s. 110. — Muiden kuin elatuksenluontoisten palkkausetujen syntyminen s. 110. — Palkkausetujen maksettavaksi erääntyminen s. 112. — Palkanmaksupäivän siirtäminen s. 113. — Palkkauksen maksaminen s. 114. — Maksumääräys s. 114. — Myös palkanmaksun yhteydessä palkasta pidätetyt erät ovat luonteeltaan palkkausta s. 116. — Korko s. 116.
Onko virkamiehellä oikeus saada eri palkkiota tai korvausta suorittamastaan ylityöstä? s. 117. — Vuosilomakorvaus s. 122.

a) *Palkkausedut, jotka ovat luonteeltaan elatusta* 124

Peruspalkka s. 124. — Palkkausluokittelu ja sosiaalisen palkanmäärittelyn periaate s. 124. — Yhtäläispalkkaperiaate ja tarveperiaate s. 126. — Sopimuspalkka s. 128. — Ikälisä s. 128. — Kenellä on oikeus ikälisän saamiseen? s. 128. — Ikälisään oikeuttavan palvelusajan laskeminen ja siinä varteenotettavat näkökohdat s. 129. — Virkamiehen velvollisuudenvastainen käyttäytyminen saattaa aiheuttaa ikälisään oikeuttavan palvelusajan vähentämisen s. 136. — Virkaatoimittavan virkamiehen oikeus ikälisän saamiseen s. 137. — Perhelisä s. 137. — Kenellä on oikeus perhelisän saamiseen? s. 138. — Onko lakkautuspalkalle asetettu virkamies oikeutettu saamaan perhelisää? s. 138. — Aviopuolisoiden oikeus perhelisän saamiseen, jos molemmat aviopuolisot ovat valtion virassa s. 139. — Lapset, joista perhelisää suoritetaan s. 139. — Per-

helisän suorittaminen avioliiton ulkopuolella syntyneestä lapsesta s. 140. — Perhelisän suorittaminen edellyttää ,että lapsi on virkamiehen elätettävänä, mutta lapsen ei tarvitse asua virkamiehen luona s. 141. — Elinkustannusindeksiin sidottu palkkaus s. 142. — Liukuva palkkausjärjestelmä s. 142. — Virkamiehellä on subjektiivinen oikeus korotetun palkkauksen saamiseen heti, kun elinkustannusindeksin on todettu laissa säädetyin tavoin kohonneen s. 143. — Miten laajalti palkkaus on elinkustannusindeksiin sidottu? s. 144. — Kalliinpaikanlisä s. 144. — Kalliinpaikanlisä määräytyy yleensä virkamiehen vakinaisen toimipaikan mukaan s. 144. — Sen suorittaminen yhtaikaisesti kahdesta virasta ei ole mahdollista s. 146. — Paikalliskorotus s. 146. — Siirtäminen ylempään palkkausluokkaan s. 146. — Henkilökohtainen palkanlisä s. 147. — Henkilökohtainen palkkauksen lisä s. 149. — Lisäpalkkiot s. 149. — Lisäpalkkioiden maksuperusteet s. 150. — Lisäpalkkioiden erottaminen eräistä niitä lähellä olevista palkkauseduista s. 152. — Luontoisedut s. 153. — Luontoisedut ovat annetut ensi sijassa valtion intressissä s. 154.

b) *Palkkausedut, jotka ovat luonteeltaan korvausta erityisistä virkatehtävistä* 156

Virantoimituspalkkio s. 156. — Sivusaatavat eli sporttelit s. 156. — Tärkeimmät sivusaatavat ovat voimassa olevassa palkkausjärjestelmässä toimituskirjain lunastukset ja toimituspalkkiot sekä virantoimitus- ja tutkintomaksut s. 156. — Maanmittauspalkkio s. 157. — Sivutoimipalkkio s. 158. — Sivutoimen käsite s. 158. — Onko sivutoimipalkkiota aina suoritettava? s. 159.

c) *Palkkausedut, jotka ovat luonteeltaan korvausta virkatoimista aiheutuneista kustannuksista* 161

Virkamatkan käsite s. 161. — Matkakustannusten korvaukset s. 163. — Tarkoituksena on korvata todelliset kustannukset s. 163. — Muuttokustannusten korvaus s. 164. — Päivärahat s. 165. — Päivärahoja saatetaan suorittaa usealla eri perusteella s. 165. — Edustusvarat ja varustautumisrahat s. 166.

C. Oikeus lakkautuspalkkaan 166

Lakkautuspalkkasuhde s. 166. — Lakkautuspalkalle asettaminen s. 167. — Lakkautuspalkkaoikeuden syntyminen ja lakkautuspalkan suorittaminen s. 167. — Lakkautuspalkan suuruuden määrääminen s. 168. — Virkamiehelle ensimmäisen lakkautuspalkkavuoden umpeenkuluttuakin suoritettavat taloudelliset edut ovat lakkautuspalkkaa eivätkä eläkettä s. 170. — Lakkautuspalkkasuhteen luonteesta johtuu, että virkamiehellä on oikeus lukea lakkautuspalkalla olemansa aika virkavuosina hyväkseen ikälisää, ylempään virkaan siirtämistä ja eläkettä varten s. 170. — Henkilökohtaisen palkkauksen lisän suuruus s. 171. — Oikeutta lakkautuspalkan saamiseen ei ole virkaatoimittavilla eikä viransijaisilla enempää kuin myöskään sivutoimen haltijoilla tai sopimuspalkkaisilla virkamiehillä s. 172.

D. Oikeus eläkkeeseen 173

Eläke on osa virkamiehen kokonaispalkkauksesta s. 173. — Myös eläke on elatuksenluontoinen korvaus virkamiehen koko työvoiman asettamisesta valtion käytettäväksi s. 173. — Säästöteoria s. 174. — Säästöteoria ei ole Suomen voimassa olevan oikeuden mukainen s. 174. — Eläkeoikeuden syntyminen s. 175. — Tapauksia, joissa eläkeoikeus jää konkreettisessa muodossaan kokonaan syntymättä s. 175. — Eläkkeen suorittaminen s. 178. — Sopimuspalkkaisen virkamiehen eläkeoikeus s. 178. — Kenellä on oikeus eläkkeen saamiseen EläkeL:n mukaan? s. 178. — Kenellä on oikeus eläkkeen saamiseen SotilasEläkeL:n mukaan? s. 179. — Eläkkeen saamisen yleiset edellytykset EläkeL:n ja SotilasEläkeL:n mukaan s. 180. — Millainen palvelus voidaan lukea eläkevuosiksi? s. 182. — Eläkevuosien lukemisen alaraja s. 184. — Eläkevuosien lukemisen yläraja s. 184. — EläkeL:n 11 §:n 1 momentin tulkintaa s. 185. — Lakkautuspalkalle asetetun virkamiehen eläkeoikeus s. 188. — Eläkeoikeus eräissä erikoistapauksissa s. 189. — Eläkkeen suuruus s. 189. — Ero EläkeL:n ja SotilasEläkeL:n mukaisen eläkeoikeuden välillä s. 189. — Eläke määräytyy viimeisen peruspalkan mukaan s. 189. — Rajoituksia ja poikkeuksia tähän sääntöön s. 189. — Lakkautuspalkkasuhteen päättyttyä eläkkeelle siirtyneen virkamiehen eläkkeen suuruus s. 191. — Eläkkeiden riippuvaisuus elinkustannusindeksin vaihteluista s. 192. — Ylimääräinen eläke s. 192.

E. Virkasuhteesta virkamiehen omaisille johtuvat taloudelliset oikeudet 193

Oikeus lahjapalkkioon s. 193. — Oikeus hautausapuun s. 193. — Virka- ja armovuodenetu s. 193. — Virkamiehen lesken ja lasten eläkeoikeus s. 194. — Eläkekassojen oikeudellinen luonne s. 194. — Eläkeoikeuden synty s. 196. — Säästöteoria ei sovellu sellaisenaan virkamiehen leskelle ja lapsille tulevaan eläkkeeseen s. 196. — Lesken ja lasten eläkeoikeudessa ovat määräävinä elatusmomentin ohella myös vakuutukselliset näkökohdat s. 199. — Lesken ja lasten oikeus ylimääräiseen eläkkeeseen s. 199.

II LUKU.

VIRANTOIMITUKSEN KESKEYTYKSEN VAIKUTUS TALOUDELLISIIN OIKEUKSIIN.

A. Virantoimituksen keskeytyksen vaikutus palkkausoikeuteen, kun keskeytys johtuu virkamiehen käyttäytymisestä riippumattomasta syystä 201

a) Sairaus 201

Palkkauksen suorittaminen sairaudesta johtuvan virantoimituksen keskeytyksen ajalta riippuu siitä syystä ja niistä olosuhteista, jotka ovat sai-

rauden aiheuttaneet s. 201. — Tässä suhteessa erotettavat eri tapaukset s. 201. — PalkL:n 8 §:n 1 momentissa edellytetyt tapaukset s. 201. — Palkkauksen suorittaminen virkatapaturman tai ammattitaudin kohdatessa s. 204. — Miten palkkausedut tällöin suhtautuvat tapaturmakorvausetuihin s. 204. — Virantoimituksen vuoksi kohdanneen väkivallan tai sodanaikaisten erityisten olosuhteiden aiheuttama sairaus s. 206. — Kuinka pitkältä sairausajalta palkkausta voidaan suorittaa? s. 207.

b) *Raskaus* 208
Raskausajalta suoritettava palkkaus s. 208.

c) *Julkinen tehtävä* 208
Julkisen tehtävän vuoksi virantoimituksesta poissa olevalle suoritettava palkkaus s. 208.

d) *Sotapalvelus* 209
Rauhanaikainen sotapalvelus s. 209. — Sotatilan aikainen sotapalvelus ja eräät siihen rinnastettavat tapaukset s. 210. — Muiden kuin elatuksenluontoisten palkkausetujen suorittaminen ei saata tulla kysymykseen sotapalvelusajalta enempää kuin muutoinkaan virantoimituksen keskeytysajalta, ellei erikseen ole toisin säädetty tai määrätty s. 211.

e) *Muista syistä myönnetty virkavapaus* 211
Milloin PalkL:n 11 §:n soveltaminen tulee kysymykseen s. 212. — Osittainen virkavapaus s. 213. — Hyväksyttävä sijainen s. 214.

f) *Vuosiloma* 214
Vuosiloman ajalta suoritettava palkkaus s. 214.

g) *Poissaolo virantoimituksesta ilman lupaa* 215
PalkL:ssa ei ole nimenomaista säännöstä palkkauksen suorittamisesta tällaisessa tapauksessa s. 215. — Laiminlyöminen ilmoittaa esteestä ei vielä sinänsä voi riistää virkamieheltä oikeutta palkkauksen saamiseen s. 215. — Millaiseksi palkansaantioikeus tällöin muodostuu? s. 216.

B. Virantoimituksen keskeytyksen vaikutus palkkausoikeuteen, kun keskeytys johtuu virkamiehen käyttäytymisestä riippuvasta syystä 217

a) *Virantoimitusero ja eräitä siihen rinnastettavia tapauksia* 217
Virantoimitusero rikosoikeudellisena rangaistuksena s. 217. — Virantoimitusero kurinpidollisena rangaistuksena s. 218. — Kuuluuko virka-asuntokin pidätettäviin palkkausetuihin? s. 218. — Valtion vuokra-asunnot s. 220. — Vapausrangaistuksen kärsiminen ja ehdonalainen vapaus s. 220.

b) *Virantoimituksesta pidättäminen* 221
Palkanpidätyksen suuruus on virantoimituksen keskeytystapauksissa riippumaton viransijaisen palkkaamisesta s. 221. — Mitkä palkkausedut on pidätettävä? s. 222. — Pidätetyn palkkauksen osan takaisin maksaminen s. 223. — Palkkauksen pidättäminen, jos virkamies on tuomittu viralta pantavaksi, mutta päätös ei ole vielä saavuttanut lainvoimaa s. 224.

c) *Virantoimituksesta vapauttaminen* 225
Virantoimituksesta vapauttaminen ja pidättäminen on erotettava toisis-

taan s. 226. — PalkL:n 8 §:n 4 momentissa edellytetty tapaus s. 226. — Oikeus palkkauksen saamiseen, kun virantoimituksesta vapauttamisen aiheuttaa sellainen syy, josta johtuvan virantoimituksen keskeytyksen ajalta suoritettavasta palkkauksesta ei ole mitään säädetty s. 226. — Virantoimituksesta viimeksi mainitusta syystä vapautettu on oikeutettu saamaan ainoastaan elatuksenluontoiset palkkausetunsa s. 227.

C. Virantoimituksen keskeytyksen vaikutus muihin taloudellisiin oikeuksiin 228

Virantoimituksen keskeytyksen vaikutus virkamiehen taloudellisiin oikeuksiin saattaa olla laadultaan välitön tai välillinen s. 228. — Keskeytyksen vaikutus virkamiehen eläkeoikeuteen s. 228. — Keskeytys vaikuttaa osittain eri tavoin eläke- ja ikälisävuosien laskemiseen s. 228. — Keskeytyksen vaikutus virkamiehen lesken ja lasten oikeuksiin s. 230.

III LUKU.

SEURAANTO TALOUDELLISISSA OIKEUKSISSA.

Seuraannosta yleensä s. 231. — Yksityisoikeudellisten periaatteiden ja normien soveltaminen hallinto-oikeudessa s. 231. — Niiden soveltaminen saattaa tulla kysymykseen vain poikkeustapauksessa s. 233. — Seuraannon mahdollisuus virkamiehen taloudellisissa oikeuksissa riippuu ensi sijassa julkisoikeudellisista normeista ja periaatteista s. 234. — Taloudellisista oikeuksista luopuminen s. 234. — Virkamies on oikeutettu luopumaan vain virkasuhteesta hänelle johtuviin taloudellisiin oikeuksiin perustuvista maksettaviksi erääntyneistä eduista s. 235. — Taloudellisten etujen käyttämättä jättäminen s. 236. — Seuraantokin on taloudellisissa oikeuksissa mahdollinen vain samassa laajuudessa kuin sanotuista oikeuksista luopuminen s. 236. — Palkan ja eläkkeen ulosmittaus s. 238. — Seuraanto ei ole riippuvainen palkan ja eläkkeen ulosmittauksen suhteen säädetyistä rajoituksista s. 241. — KS 45 §:n 2 momentti s. 242. — PalkL 7 §:n 3 momentti s. 242.

IV LUKU.

TALOUDELLISTEN OIKEUKSIEN LAKKAAMINEN.

A. Yleiset näkökohdat 244

Virkasuhteen jatkumisen merkitys virkasuhteesta johtuviin taloudellisiin oikeuksiin nähden yleensä s. 244. — Virasta seuraavat taloudelliset oikeudet, jos virkaan nimittäminen on myöhemmin tullut kumotuksi taikka havaittu alun perin mitättömäksi s. 245. — Kun seuraanto ja luopuminen taloudellisista oikeuksista eivät ole mahdollisia, eivät seuraanto ja luopuminen voi myöskään olla taloudellisten oikeuksien lakkaamisperusteita s. 245.

B. Yksityisten taloudellisten oikeuksien lakkaaminen 246

a) Oikeus palkkaukseen 246

Virkasuhteen tai siitä johtuvan toimivelvollisuuden lakkaamisen merkitys palkkausoikeuden lakkaamiselle yleensä s. 246. — Virkasuhteen eri lakkaamismuotojen vaikutus palkkausoikeuden lakkaamiselle s. 247. — Virasta vapauttamisen vaikutus s. 248. — Viraltapanon vaikutus s. 248. — Lakkautuspalkalle asettamisen vaikutus s. 249. — Onko palkkauksen eri osien toisistaan riippumaton lakkaaminen mahdollinen? s. 249. — Sopimuspalkkaisen virkamiehen palkkausoikeuden lakkaaminen s. 250.

b) Oikeus lakkautuspalkkaan 250

Lakkautuspalkkaoikeuskin päättyy virkasuhteen lopullisesti lakatessa s. 250. — Muut lakkautuspalkkaoikeuden lakkaamisperusteet s. 250.

c) Oikeus eläkkeeseen 251

EläkeL 12 § s. 251. — Eläkeoikeuden menetetyksi tuomitsemista tarkoittavassa menettelyssä on noudatettava vastaavasti samoja säännöksiä kuin virkamiehen kurinpidollisessa viraltapanossa s. 253. — Eläkeoikeuden lakatessa EläkeL:n 12 §:n 1 momentin a—c-kohdissa mainituista syistä päättyy samalla eläkkeen suorittaminen s. 254. — Milloin eläkeoikeus lakkaa ja eläkkeen suorittaminen päättyy EläkeL:n 12 §:n 1 momentin d—e-kohdissa tarkoitetuissa tapauksissa? s. 254. — Virkamiehen kuolema eläkeoikeuden lakkaamisperusteena s. 255. — Eläkeoikeus eläkkeennauttijan tullessa uudelleen valtion virkaan s. 255.

d) Virkasuhteesta virkamiehen omaisille johtuvat taloudelliset oikeudet .. 256

Virkasuhteen lakkaamistavan vaikutus kysymyksessä oleviin oikeuksiin s. 256. — Mainittujen oikeuksien lakkaaminen niiden tultua konkreettisessa muodossaan voimaan s. 257.

C. Eräitä lakkaamistapauksiin liittyviä ilmiöitä 258

Vanhentuminen ja määräajanmenetys eivät yleensä ole virkasuhteesta johtuvien taloudellisten oikeuksien, vaan ainoastaan näihin perustuvien yksityisten saamiserien lakkaamisperusteita s. 258. — Poikkeuksen muodostaa EläkeL:n 14 § s. 258. — Vanhentumisen säännöstelevät oikeusnormit sisältävät sellaisen yleisen oikeusajatuksen, joka on voimassa niin julkis- kuin yksityisoikeudessakin s. 259. — VanhA:n 18 §:n säännöksestä johtuu, että myös julkisoikeudellisten saamisten suhteen on noudatettava yleistä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa, milloin erityistä vanhentumisaikaa ei ole säädetty s. 259. — PalkL 25 § s. 260. — Viranomaisaloitteinen palkanmaksun oikaisu ei ole määräaikaan sidottu s. 261. — MatkustusA 24 § s. 262. — Lakkautuspalkkasaatavan vanhentuminen s. 263. — EläkeL 13 § s. 263. — Virkamiehen lesken ja lasten eläkkeiden vanhentuminen s. 263. — Velvoitteen perustamishetken teoria s. 263. — Virkasuhteesta virkamiehelle johtuviin taloudellisiin oikeuksiin perustuvien etujen vanhentuminen alkaa siitä hetkestä, jolloin suoritusvelvollisuus on käynyt lopulliseksi s. 264. — Vanhentuminen tapahtuu yleensä päivittäin s. 264. — Vanhentumisen ja määräajanmenetyksen ohella saattavat myös muut siviilioikeudelliset saamisoikeuden lakkaut-

tavat seikat muodostaa yksityisistä taloudellisista oikeuksista johtuvien saamiserien lakkaamisperusteen laissa nimenomaan säädetyissä tai edellytetyissä tapauksissa s. 264.

V LUKU.

TALOUDELLISTEN OIKEUKSIEN OIKEUSTURVA.

A. Yleiset näkökohdat 265
Virkamiehen taloudellisten oikeuksien preventiivinen oikeusturva s. 265. — Neuvotteluoikeus s. 266. — Repressiivinen oikeusturva yleensä s. 267.

B. Yleisten tuomioistuinten suoma oikeusturva 268
Yleisten tuomioistuinten suoma oikeusturva yleensä s. 268. — Kuuluuko virkamiehen taloudellisista oikeuksista johtuvien riitaisuuksien käsitteleminen yleisille tuomioistuimille vai hallintoviranomaisille? s. 268. — Ratkaisevana on tällöin yksinomaan asianomaisen oikeussuhteen luonne s. 269. — Tapauksia, joissa yleisten tuomioistuinten suoma oikeusturva tulee kysymykseen s. 269.

C. Hallintoviranomaisten suoma oikeusturva 270
Yleisiä näkökohtia s. 270.

a) *Asianosaisaloitteinen itseoikaisu* 271
Asianosaisaloitteinen itseoikaisu on hallinto-oikeudelle ominainen oikeusturvakeino s. 271. — Edellytyksenä sille on, ettei toimenpide tai ratkaisu ole lainvoimaa saavuttanut s. 271. — PalkL:n 24 § edellyttää käännyttäväksi ensin asian ratkaisseen viranomaisen puoleen s. 272.

b) *Hallinto-oikeudellisen lainkäytön tarjoamat oikeusturvakeinot* 273
Alistaminen s. 273. — Valitus s. 273. — Valitusoikeus s. 274. — Valituksenalainen päätös s. 276. — Minkä hallintoviranomaisen käsiteltäviin ja ratkaistaviin virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevat asiat ja niistä tehdyt valitukset kuuluvat? s. 277. — Palkkausta koskevat asiat s. 278. — PalkA:n 9 § sisältää yleisen palkkausasiain oikeuspaikkaa koskevan säännöksen, jota on sovellettava myös viranomaisen aloitteesta tapahtuvan palkanmaksun oikaisun kysymyksessä ollessa s. 281. — Valitusaste palkkausasioissa s. 282. — Lakkautuspalkkaa koskevat asiat s. 283. — PalkL:n 24 §:n säännöstä ei ole sovellettava lakkautuspalkkaa koskeviin valituksiin s. 283. — Eläkettä koskevat asiat s. 285. — Valitusosoituksen liittämisvelvollisuus s. 285. — Valitusosoituksen merkitys s. 287. — Valitusmenettely valitettaessa palkkausta koskevasta ratkaisusta s. 287. — Valitusaika ja valituksen muoto s. 289. — Korkoa ei yleensä suoriteta s. 290. — Kantelu s. 290. — Menetetyn ajan palauttaminen s. 291. — Lainvoiman saaneen päätöksen purkaminen s. 292. — Analoginen restituutio s. 293.

c) *Virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa tehtyjen ratkaisujen lainvoima* 295
Yleisiä näkökohtia s. 295. — Muodollinen lainvoima s. 295. — Oikeusvoima s. 298. — Tieteisopin kanta yleensä s. 298. — Virka-

miehen palkkausta koskevien ratkaisujen oikeusvoima s. 300. — Lakkautuspalkkaa, eläkettä ja eräitä muita taloudellisia etuja koskevien ratkaisujen oikeusvoima s. 301. — Hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä tehtyjen ratkaisujen oikeusvoima s. 303. — Oikeusvoiman objektiivinen ulottuvaisuus s. 303. — Oikeusvoiman subjektiivinen ulottuvaisuus s. 304. — Oikeusvoiman positiivinen ja negatiivinen vaikutus s. 306. — Clausula rebus sic stantibus-periaate ja sen vaikutus oikeusvoimakysymykseen s. 309.

Zusammenfassung 312

KIRJALLISUUSLUETTELO.

Adamovich, Ludwig: Grundriss des österreichischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes). 3. Auflage. Wien 1935.

Ahla, Eino, J.: Asetukseen perustuvan viran palkkauksen huomioonottaminen tulo- ja menoarviossa. HM 65 ja 68 §:n tulkintaa. LM 1928, s. 1 ss.

Alanen, Aatos: Oikeustieteen tehtävistä. Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 1865. 28/1. 1945. Vammala 1945, s. 262 ss.

Andersen, Poul: Dansk Forvaltningsret. Almindelige Emner. 2. Udgave. København 1946.

— » — Hovedpunkter af Forvaltningsretten. København 1930.

— » — Kontrakt eller Forvaltningsakt? NAT 1926, s. 78 ss.

Aschehoug, T. H.: Norges nuvaerende statsforfatning. II Bind. Christiania 1879.

Aura, Matti: Valtioneuvoston päätöksen purkaminen. Eräs oikeustapaus. Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 Högsta förvaltningsdomstolen. Helsinki 1943, s. 99 ss.

— » —Valtionhallinto. Valtiotieteiden Käsikirja IV osa. Helsinki 1924, s. 352 ss.

Berthélemy, H.: Traité Élémentaire de Droit Administratif. 3. édition. Paris 1933.

Berthélemy, Henri et Rivero, Jean: Cinq ans de réformes administratives 1933—1938. — Legislation — règlementation — jurisprudence. Supplément à la XIIIe édition du Traité Élémentaire de Droit Administratif. Paris 1938. *(Berthélemy-Rivero).*

Björkstén, S. R.: Förvärvade rättigheter och lagars retroaktivitet. En studie i finländsk statsförfattningsrätt. JFT 1925, s. 457 ss. ja 1926, s. 119 ss.

Blomberg, H.: Den nordiska förvaltningsrätten. Nordisk Retsencyklopedi. Kjøbenhavn 1887—1889.

Bluntschli, J. K.: Allgemeines Staatsrecht. I—II. 4. Auflage. München 1868.

Bornhak, Conrad: Grundriss des Verwaltungsrechts in Preussen und dem Deutschen Reiche. 9. Auflage. Leipzig 1928.

Brand, Arthur: Das Beamtenrecht. Die Rechtsverhältnisse der preussischen Staats- und Kommunalbeamten. (Handbücher des preussischen Verwaltungsrechts V). 2. Auflage. Berlin 1926. *(Brand,* Das Beamtenrecht).

— » — Das deutsche Beamtengesetz (DBG). 4. Auflage. Berlin 1942.

Brunner, Heinrich: Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte. Nach dem Tode des Verfassers besorgt von Dr. *Ernst Heyman.* 7. Auflage. München und Leipzig 1923. *(Brunner-Heyman).*

Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938.

Bühler, Ottmar: Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung. Stuttgart 1914. *(Bühler).*

Bühler, Ottmar: Zur Theorie des subjektiven öffentlichen Rechts. Festgabe für Fritz Fleiner zum 60. Geburtstag 24 Januar 1927. Tübingen 1927, s. 26 ss.

Caselius, Ilmari: Omistajankiinnityksestä Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1924.

Castberg, Frede: Innledning til forvaltningsretten. Oslo 1938.

Castrén, U. J.: Om ordnandet av den förvaltningsrättsliga lagskipningen. Förvaltningsrättsliga domstolar. NAT 1938, s. 165 ss.

Duguit, Léon: Traité de Droit Constitutionnel. Tome troisième. La théorie générale de l'état. 3. édition. Paris 1930.

Dänzer-Vanotti: Das Nebenamt. BJ 1931, s. 491 s.

Edén, Nils: Den svenska centralregeringens utveckling till kollegial organisation i början av sjuttonde århundradet (1602—1634). Uppsala 1902. (*Edén,* Centralregeringens utveckling).

— » — Om centralregeringens organisation under den äldre Vasatiden (1523—1594). Upsala 1899. (*Edén,* Centralregeringens organisation).

Eickel, Hans: Persönliche Zusicherung und wohlerworbenes Beamtenrecht. BJ 1926, s. 15 ss.

Ekenberg, Otto: Exekution av administrativa beslut om betalningsskyldighet. FT 1944, s. 131 ss.

— » — Processen i anmärkningsmål. I—II. FT 1938, s. 349 ss. ja FT 1939, s. 20 ss.

Ekström, F. W.: Privaträttens allmänna läror. Utgiven av Einar Cavonius. Helsingfors 1921—1925.

Elleringmann, Rudolf: Die rechtliche Natur der Beamtenanstellung in Theorie und Rechtssprechung. Zugleich ein Beitrag zur theoretischen Erfassung mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakte überhaupt. BJ 1935, s. 286 ss.

Ellilä, Tauno: Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa erityisesti silmälläpitäen ulosmittausmenettelyä. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1947.

Enneccerus, Ludwig—Kipp, Theodor—Wolff, Martin: Lehrbuch des bürgerlichen Rechts. Allgemeiner Teil I. Marburg 1924. (*Enneccerus-Kipp-Wolff*).

Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus. I—II. Porvoo 1924—1925.

Ericsson, A. E. M.: Om löneförhållandena för civila tjänstemän i den svenska statsförvaltningen. NAT 1923, s. 54 ss.

Falck, Ernst: Das Beamtentum der Sowjet-Union. BJ 1929, s. 37 ss.

— » — Französisches Beamtenrecht. Aelteres und neueres Recht. BJ 1929, s. 263 ss.

Fehr, Hans: Oikeus ja todellisuus. Katsaus oikeusmuotojen syntymiseen ja häviämiseen. Suomentanut Alli Haataja. Porvoo—Helsinki 1933.

Finer, Herman: The Principles and Practice of Renumeration in the British Civil Service. Sisältyy teokseen: *Wilhelm Gerloff:* Die Beamtenbesoldung im modernen Staat. Erster Teil. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik 184/I). München und Leipzig 1932, s. 107 ss.

Fleiner, Fritz: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Auflage. Neudruck für die Schweiz. Zürich 1939.

Geijer, E.: Förslag till lag om rätt domstol och rättegången i vissa mål angående avlöning samt annan förmån och ersättning av allmänna medel m.m. Stockholm 1921.

von Gerber, Carl Friedrich: Grundzüge des deutschen Staatsrechtes. 3. Auflage. Leipzig 1880.

Gerber, Hans: Vom Begriff und Wesen des Beamtentums. Archiv des öffentlichen Rechts. Neue Folge. 18. Band. Tübingen 1930, s. 1 ss.

Gibson, John: Förhållandet mellan avlöning till man och kvinna i statens tjänst. (Likalönsprincipen). NAT 1938, s. 404 ss.

Gnuse: Der Verzicht im Beamtenrecht. BJ 1926, s. 144 ss.

Granfelt, O. Hj.: Den materiella processledningen vid underdomstol i vanliga tvistemål enligt gällande finsk och svensk rätt. 2. upplagan. Helsingfors 1930.

Grette, Sverre: Forholdet mellem staten og dens tjenstemenn efter norsk rett. NAT 1928, s. 17 ss.

Griziotti, Benvenuto: Die Besoldungsverhältnisse der Beamtenschaft und die neuere Entwicklung der Besoldungspolitik in Italien. Sisältyy teokseen: *Wilhelm Gerloff:* Die Beamtenbesoldung im modernen Staat. Zweiter Teil. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik 184/II). München und Leipzig 1934, s. 185 ss.

Grothusen, Gehrd.: Die Rechtsnatur der Hinterbliebenenversorgung mit besonderer Berücksichtigung der Folgen pflichtwidrigen Verhaltens des Beamten und der Hinterbliebenen. BJ 1939, s. 245 ss.

Gruber, Erich—Pfaundler, Richard: Die Besoldungsverhältnisse der Beamtenschaft und die neuere Entwicklung der Besoldungspolitik in Österreich. Sisältyy teokseen: *Wilhelm Gerloff:* Die Beamtenbesoldung im modernen Staat. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik 184/II). München und Leipzig 1934, s. 107 ss. *(Gruber-Pfaundler).*

Haataja, Kyösti: Maaoikeus I. Helsinki 1936.

Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo—Helsinki 1939.

Hakulinen, Y. J.: Yhteisön oikeusturva hallitusmuodon mukaan. LM 1946, s. 567 ss.

Harmaja, Leo: Virkamieskysymyksemme taloudelliselta kannalta katsoen. Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1931, s. 314 ss.

Hatschek, Julius: Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts. 7. und 8. Auflage herausgegeben von Paul Kurtzig. Leipzig 1931.

von Heckel, Max: Besoldung und Besoldungspolitik. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. II. Band. 2. Auflage. Jena 1899, s. 632 ss.

Helfritz, Hans: Die Kürzung der Pensionen. Festgabe der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät in Breslau für Paul Helborn zum 70. Geburtstag 6. Februar 1931. (Abhandlungen der Schlesischen Gesellschaft für vaterländische Kultur.) Breslau 1931, s. 1 ss.

Hemmer, Ragnar: Oikeuslähteiden historia pääpiirteittäin (monistettu). Helsinki 1946.

Herlitz, Nils: Föreläsningar i förvaltningsrätt I. Inledning till förvaltningsrättens studium. Stockholm 1937. (*Herlitz* I).

— » — Föreläsningar i förvaltningsrätt II. Den offentliga förvaltningens organisation. Förra delen. Stockholm 1939. (*Herlitz* II).

— » — Förvaltningsförfarandet. Statens offentliga utredningar 1946: 69. Stockholm 1946.

— » — Förvaltningsrättsliga Grunddrag. Valda uppsatser. Stockholm 1943.

— » — Några ord om förvaltningsrättslig lagskipning i Finland och Sverige. Juhlajulkaisu Kaarlo Juho Ståhlberg 1865. 28/1. 1941, Vammala 1945, s. 11 ss.

Herlitz, Nils: Statstjänstemännen. 5. upplagan. Stockholms Högskolas Juridiska Förenings kompendier (monistettu). Stockholm 1945.

Hermanson, R. F.: Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhämsk förvaltningsrätt. Utgifna af Hj. Nyqvist. Helsingfors 1898. (*Hermanson,* Förvaltningsrätt).

— » — Muistiinpanot professori R. F. Hermansonin Suomen finanssihallinto-oikeuden luennoista. Julkaissut Gösta Palmgren. Toisesta painoksesta suomentanut M. A. Hovila. Jyväskylä 1920.

— » — Till frågan om begreppet rättighet. I—II. JFT 1881, s. 173 ss. ja JFT 1887, s. 107 ss.

— » — Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Suomentanut K. Kaila. 2. painos. Porvoo 1928.

Herrnritt, Rudolf Herman: Grundlehren des Verwaltungsrechts. Tübingen 1921.

Heyland, Carl: Deutsches Beamtenrecht. Eine systematische Darstellung. Berlin 1938.

Hiitonen, E.: Työtapaturmien korvaamisesta Suomen oikeutta silmällä pitäen. Helsinki 1930.

Holck, Carl Georg: Den danske Statsforvaltningsret. Udgivet efter Forfatterens Död ved *C. Goos* og *J. Nelleman.* Kjøbenhavn 1870.

Honka, Olavi: Eräistä yksityisoikeudellisista käsitteistä ja oikeustoimista hallinto-oikeudellisen lainkäytön näkökulmasta. LM 1946, s. 57 ss.

— » — Valtion virkamiesten palkat. Kehitys vuosina 1939—1945. Sosiaalistaloudellinen selvittely. Helsinki 1946. (*Honka*).

Honkasalo, Brynolf: Vahvistuskanneoikeudesta ja sen edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan: I Aineelliset edellytykset. Helsinki 1928.

Hyvönen, J. T.: Mietintö virasto- ja virkamiesoloista. Helsinki 1928.

von Ihering, Rudolph: Der Zweck im Recht. Erster Band. 3. Auflage. Leipzig 1893. (*Ihering,* Zweck im Recht).

— » — Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung. Dritter Theil. Erste Abteilung. 4. Auflage. Leipzig 1888. (*Ihering,* Geist).

Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Auflage. Tübingen 1919.

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht. Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft XXV. 3. Auflage. Berlin 1931. Nachtrag. Berlin 1934. (*Walter Jellinek*).

Jespersen, V.: Engelske Tjenstemandvilkaar. NAT 1928, s. 221 ss.

Jèze, Gaston: Les principes généraux du droit administratif. II. 3. édition. Paris 1930.

Kaila, Elieser: Oikeuslogiikka I. Muodollinen oikeuslauseoppi. Helsinki 1924.

Kaira, Kaarlo: Merimiesten eläkelaitoksen oikeudellisesta asemasta. LM 1936, s. 259 ss. (*Kaira*).

— » — Tuotantokomiteat ja perustuslaki. LM 1946, s. 165 ss.

Karadsche-Iskrow, N.: Das Verwaltungsrecht in der Sowjetunion (Russland) seit 1917. Jahrbuch des öffentlichen Rechts Band 23/1936. Tübingen 1936, s. 136 ss.

Kaskel, Walter: Arbeitsrecht. Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft XXXI. 3. Auflage. Berlin 1928.

— » — Beamtenrecht und Arbeitsrecht. I—III. BJ 1926, s. 423 ss. ja s. 471 ss.

Kastari, Paavo: Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan. Keskustelukysymys Suomen Lakimiesliiton kolmansilla lakimiespäivillä Helsingissä 29. 5. 1947. Vammala 1947.

Kekkonen, Urho: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.

Kivialho, K.: Valtion viran ja toimen haltijain palkkauskysymyksen järjestäminen K. J. Ståhlbergin presidenttikautena. Kaarlo Juho Ståhlberg. Juhlakirja 1940. Helsinki 1940, s. 212 ss.

Klüber (Hans): Die Grundsätze des Beamtenrechts in der Rechtssprechung des Oberverwaltungsgerichts. Verwaltungsarchiv XXXI. Berlin 1926, s. 136 ss.

— » — Die Grundsätze des Beamtenrechts in der jüngsten Rechtssprechung. Verwaltungsarchiv XXXIV. Berlin 1929, s. 364 ss.

Koellreutter, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. Ein Grundriss. Berlin 1936.

Koenig (Kurt): Die Verjährung im Verwaltungsrecht. BJ 1936, s. 647 ss.

Komiteamietintöjä:

Valtion viran ja toimenhaltijain palkkausta ja muitakin oloja koskevia säännöksiä harkitsemaan asetetun komitean mietintö ja ehdotukset (monistettu). Helsinki 1942. *(Vuoden 1942 palkkauskomitea).*

Vuoden 1946 palkkausasiantuntijain ehdotus valtion viran tai toimen haltijain palkkauksen uudelleen järjestämiseksi (monistettu). I osa. *(Vuoden 1946 palkkauskomitea).*

Julkisoikeudellisten eläkekassojen toiminnan uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetetun komitean mietintö ja ehdotukset (monistettu). Helsinki 1948. *(Eläkekassakomitea).*

Kormann, Karl: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Verwaltungs- und prozessrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts. Berlin 1910.

von Köhler, Ludwig: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. 2. Neudruck. Stuttgart—Berlin 1935.

Köppe, H.: Besoldung und Besoldungspolitik. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Band II. 4. Auflage. Jena 1924, s. 602 ss.

Köttgen, Arnold: Deutsche Verwaltung. 2. Auflage. Berlin 1937.

Laband, Paul: Deutsches Reichsstaatsrecht. Das öffentliche Recht der Gegenwart. Band I. 5. Auflage. Tübingen 1912. *(Laband,* Reichsstaatsrecht).

— » — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Erster Band. 5. Auflage. Tübingen 1911. (*Laband* I).

Laforet, Wilhelm: Deutsches Verwaltungsrecht. München 1937.

Lainvalmistelukunnan julkaisuja:

Ehdotus asetukseksi sisältävä lähempiä määräyksiä virkamiehen oikeudesta palkkauslisän saamiseen ynnä perustelut. Helsinki 1912. (*LVK* 1912).

Ehdotus laiksi virkamiehen velvollisuudesta eräissä tapauksissa erota virastaan sekä virkamiehen erottamisesta virasta ja viraltapanosta ynnä perustelut. Helsinki 1918. *(LVK 1918).*

Ehdotus laiksi niistä oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka virkamiehille tulevat, kun heidän virkansa lakkautetaan ynnä perustelut. Helsinki 1920. (*LVK* 1920).

Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen annetun lain 12 ja 16 §:n muuttamisesta. N:o 3/1934. Helsinki 1934. (*LVK* 1934).

Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. N:o 5/1936. (*LVK* 1936).

Tarkistettu ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. N:o 3/1939. Helsinki 1939. (*LVK* 1939).

Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle lakkautetun viran tai toimen haltijalle, joka on siirretty alempipalkkaiseen virkaan tai toimeen, tulevasta henkilökohtaisesta palkkauksen lisästä. N:o 1/1943. Helsinki 1943. (*LVK* 1943).

Mietintö muutoksenhausta hallinto-asioissa. N:o 5/1944. Helsinki 1945. (*LVK* 1944).

Lehtinen, J. N.: Työsopimuslaki selityksineen. Porvoo—Helsinki 1937.

Louhivaara, Mikko: Förvaltningsrättslig lagskipning i Finland. Rättsfall, berörande tjänstemannalagstiftningen. NAT 1938, s. 1 ss.

Lundh, Henrik: Forelesningar over Forvaltningsrett (monistettu). Oslo 1937.

Mannio, N. A.: Tjänstemännens ställning i den finska socialförsäkringen. NAT 1936, s. 149 ss.

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. I—II. (Systematisches Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft VI. 1—2). 3. Auflage. München und Leipzig 1924. *(Otto Mayer* I ja II).

Meier-Branecke, H.: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Normen im Verwaltungsrecht. Archiv des öffentlichen Rechts. Neue Folge. 11 Bd. Tübingen 1926, s. 230 ss.

Melander, Ilmari: Lapsen huollosta. Yksityisoikeudellinen tutkimus I. Vammala 1939.

Merikoski, V.: Erivapauden käsite. Helsinki 1936.

— » — Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Helsinki 1935. (*Merikoski,* Yhdistymisvapaus).

— » — Omistusoikeuden perustuslainsuojasta. LM 1947, s. 204 ss.

— » — Suomen julkisoikeuden oppikirja. I 2. painos ja II. Porvoo—Helsinki 1946. (*Merikoski* I ja II).

— » — Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.

— » — Valtion virkamiesten oikeudellinen asema. Virkamieslehti 1946, s. 63 ss. ja s. 80 ss.

— » — Valtion ylimääräisten virkamiesten oikeusasema. LM 1944, s. 250 ss.

— » — Virkakelpoisuuserivapauden ala. LM 1937, s. 239 ss.

Meyer, Georg: Das Recht der Beschlagnahme von Lohn, Gehalt und Diensteinkommen. (Guttentagsche Sammlung Deutscher Reichsgesetze n:o 55). 7. Auflage. Berlin und Leipzig 1939.

— » — Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Zweiter Teil. Nach dem Tode des Verfassers in siebenter Auflage bearbeitet von *Gerhard Anschütz.* München und Leipzig 1917. *(Meyer-Anschütz).*

Morgenstierne, Bredo: Den norske Forvaltnings- og Naeringsret. Et Grundriss. Kristiania 1912.

Müller, Heinz—Eckhardt, Walther—Reuter, Fritz: Neues Beamtenrecht. 6. Auflage. Leipzig 1942. *(Müller-Eckhardt-Reuter).*

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

Möller, Adolf: Begriff und Wesen des Beamten im formellen und materiellen Sinn. Ein Beitrag zum Thema »Hoheits- und Betriebsbeamter». BJ 1929, s. 275 ss. ja s. 331 ss.

Möller, F.: Die wohlerworbenen Rechte der Beamten und ihre Unverletzlichkeit. BJ 1925, s. 295 ss.

Nawiasky, Hans: Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe. Köln 1941. *(Nawiasky).*

— » — Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat. München 1926. *(Nawiasky,* Berufsbeamtentum).

Nevanlinna, E.: Suomen valtion tulo- ja menoarvio. Helsinki 1921.

Oksanen, Voitto: Lääninkonttori lääninhallituksen osastona ja tilivirastona. Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 Högsta förvaltningsdomstolen. Helsinki 1943, s. 270 ss.

Palme, W. A.: Om disciplinär bestraffning av tjänstemän. Dess materiellrättsliga förutsättningar enligt gällande förvaltningsrätt i Finland. Åbo 1947.

Palmén, E. G.: Viranosto. Valtiotieteiden käsikirja IV osa. Helsinki 1924, s. 542 ss.

Perroux, François: Beamtenbesoldung in Frankreich. Sisältyy teokseen: *Wilhelm Gerloff:* Die Beamtenbesoldung im modernen Staat. Zweiter Teil. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik 184/II). München und Leipzig 1934, s. 1 ss.

Piloty, Robert: Das Recht des Staatsdienstes in Bayern. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Band III. Tübingen 1909.

Piloty, Robert—Schneider, Franz: Grundriss des Verwaltungsrechts in Bayern und dem deutschen Reiche. 3. Auflage. Leipzig 1927. *(Piloty-Schneider).*

Platou, Carl: Statstjenestemenns retsstilling efter norsk rett. NAT 1922, s. 216 ss.

Poujade, Fr.: Den franske statsembedsmands økonimiske og sociale Stilling. NAT 1926, s. 156 ss.

Preuss, Hugo: Das städtische Amtsrecht in Preussen. Berlin 1902.

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

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

Rabenius, Th.: Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt. I. Förvaltningens organisation och embetsmännen. 2. upplagan. Upsala 1875.

Rekola, Aarne: Den allmänna preskriptionen av offentligträttsliga fordringar enligt finsk lag. NAT 1942, s. 13 ss.

— » — Eräistä velallisen ulosottomenettelyssä esittämistä väitteistä. LM 1944, s. 447 ss.

— » — Saamisoikeuden syntymishetkestä vanhentumisasetuksessa tarkoitetussa mielessä. LM 1941, s. 335 ss.

— » — Saamisoikeuden vanhentuminen Suomen lain mukaan. I—II. Vammala 1938.

— » — Tulo- ja omaisuusverolaki. Porvoo—Helsinki 1947.

Reuterskiöld, C. A.: Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt. I. Statsreglementet. Uppsala 1914.

Rohde, A. E.: Förhandlingsrätt för statens tjänstemän. FT 1938, s. 25 ss.

Ruck, Erwin: Schweizerisches Staatsrecht. 2. Auflage. Zürich 1939.

Rytkölä, Olavi: Virkamiespalkan maksamisessa sattuneen virheen oikaisemisesta. LM 1945, s. 227 ss.

Saarialho, Aarne: Ennakkopäätöksestä sekä sen merkityksestä ja noudattamisesta. Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 Högsta förvaltningsdomstolen. Helsinki 1943, s. 135 ss.

Salmela, A.: Suomen kansakouluhallinnon pääpiirteet. Porvoo—Helsinki 1946.

Schantz, Arno: Das subjektive Recht als Bestandteil des allgemeinen Teils der Rechtsordnung. Berlin 1931.

Serlachius, Julian: Suomen yleisen obligatsionioikeuden oppikirja. Suomentanut Rafael Erich. Uudemman lainsäädännön aiheuttamilla lisäyksillä täydentänyt *Lauri Cederberg.* Helsinki 1927. *(Serlachius-Cederberg).*

Sipilä, Arvo: Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä sekä suhde sosiaaliseen lainsäädäntöön. Helsinki 1938.

— » — Suomen työoikeus I. Porvoo—Helsinki 1947.

Sohm, Rudolph: Institutiot. Roomalaisen yksityisoikeuden historia ja järjestelmä. Kolmannestatoista painoksesta suomentanut *Arvo Haveri.* Porvoo 1924. *(Sohm-Haveri).*

Spohr, Werner: Besondere Fragen des Pfändungsschutzes gegenüber nicht bevorrechtigten Gläubigern. BJ 1935, s. 451 ss.

Stuckart, Wilhelm—v. Rosen-v. Hoewel, Harry: Verwaltungsrecht. 7. Auflage. Leipzig 1943. *(Stuckart-v. Rosen-v. Hoewel).*

Ståhlberg, K. J.: Finlands förvaltningsrätt. Allmänna delen. Översättning av Herman Koroleff. Åbo 1940. *(Ståhlberg,* Förvaltningsrätt).

— » — Piirteitä muutoksenhausta ja valitusosoituksesta hallinto-asioissa. JFT 1941, s. 200 ss.

— » — Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin. 2. painos. Porvoo—Helsinki 1934. *(Ståhlberg,* Pääpiirteet).

— » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. 2. painos. Helsinki 1928. *(Ståhlberg* I).

— » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Lisäyksiä ja muutoksia toiseen painokseen. Helsinki 1936. *(Ståhlberg,* Lisäyksiä).

— » — Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. 2. painos. Helsinki 1931. *(Ståhlberg* II).

— » — Virkamiehen palkasta. Esitelmiä kansantaloudellisessa yhdistyksessä. 2. osa. Porvoo 1897, s. 274 ss.

Sundberg, Halvar G. F.: Förvaltningsrättslig specialprocess. Stockholm 1944.

— » — Grunddragen av allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1943.

Sundström (Salmiala), Bruno A.: Asianosaiskäsitteestä Suomen siviiliprosessioikeudessa. Hämeenlinna 1923.

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

Söderlund, Gunnar: Om beräkning av pensionsår. JFT 1933, s. 305 ss.
— » — Puolustusvoimiin kuuluvan henkilöstön eläkkeet ja lakkautuspalkat. Sotilashallinnollinen Aikakausilehti 1944, s. 256 ss. (*Söderlund,* SA 1944).
— » — Uusi sotilaseläkelaki. I—II. Sotilashallinnollinen Aikakausilehti 1941, s. 3 ss. ja s. 82 ss. (*Söderlund,* SA 1941).
Tammio, E. H. I.: Milloin hallinnollisen viranomaisen ratkaisu on saavuttanut sen lopullisen luonteen, ettei sama viranomainen enään voi sitä peruuttaa. JFT 1944, s. 113 ss.
Tarjanne, Tapio: Eräitä uusia hallintotoiminnan muotoja. LM 1937, s. 507 ss.
— » — Kirjoituksia ja lausuntoja. Vammala 1943.
— » — Urho Kekkonen. Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Yliopistollinen väitöskirja. Virallisen vastaväittäjän lausunto. LM 1937, s. 115 ss.
— » — Vero-oikeus. Turku 1939.
— » — Virantoimituksen keskeytys ja sen oikeusvaikutukset. LM 1935, s. 113 ss.
— » — Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934.
Thalbitzer, V.: Tjenestemaends forhandlingsret. NAT 1930, s. 21 ss.
Thulin, G.: Om extra ordinära rättsmedel i den svenska förvaltningsprocessen. NAT 1941, s. 118 ss.
— » — Svenska statstjänstemäns rättsliga ställning. NAT 1922, s. 254 ss.
Tirkkonen, Tauno: Tuomionpurku. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1937.
Triepel, Heinrich: Das preussische Gesetz über die Einführung einer Altersgrenze. Archiv des öffentlichen Rechts. 40. Band. Tübingen 1921, s. 349 ss.
von Tuhr, Andreas: Das Allgemeine Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts. I Band. Allgemeine Lehren und Personenrecht. Leipzig 1910.
Ullman (Fritz): Über wohlerworbene Beamtenrechte. BJ 1925, s. 521 ss. ja s. 561 s.
Waber, Leopold: Besoldungssysteme im Staatsdienste. Wien 1906.
Wartiovaara, J.: Om statstjänstemäns rättsliga ställning i Finland. NAT 1925, s. 88 ss.
— » — Virkamieskysymys. Valtiotieteiden käsikirja IV osa. Helsinki 1924, s. 545 ss.
Venoja, Harry: Tjänstemans rätt att kvarstå i sin tjänst. NAT 1942, s. 155 ss.
Westerberg, Ole: Om administrativ besvärsrätt. Stockholm 1945.
Willgren, Karl: Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Tammerfors 1934. (*Willgren,* Utvecklingen av förvaltningsrätt).
— » — Finlands finansrätt. 2. upplagan. Tammerfors 1932.
— » — Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925.
— » — Reform af vårt resereglemente. JFT 1895, s. 161 ss.
Windscheid, Bernhard: Lehrbuch des Pandektenrechts. Erster Band. 9. Auflage. Unter vergleichender Darstellung des deutschen bürgerlichen Rechts bearbeitet von *Theodor Kipp.* Frankfurt am Main 1906.
Virkkunen, Paavo: Papiston ja kanttori-urkurien palkkausta ja virkataloja sekä kasvatusapua koskevat lait ja asetukset. Helsinki 1945.
Wrede, R. A.: Finlands gällande civilprocessrätt. I—II. 3. upplagan. Helsingfors 1922—1923. III. 2. upplagan. Helsingfors 1936. (*Wrede* I, II ja III).
— » — Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys. Suomentaneet Hjalmar Kahanpää ja Kaarlo Kaira. 2. painos. Porvoo—Helsinki 1945.

Wrede, R. A.—Sjöström, Bertil—Tirkkonen, Tauno: Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin. 3. painos. Porvoo 1946. *(Wrede-Tirkkonen).*

Völter, Hans: Die deutsche Beamtenbesoldung. Sisältyy teokseen: *Wilhelm Gerloff:* Die Beamtenbesoldung im modernen Staat. Erster Teil. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik 184/I). München und Leipzig 1932, s. 1 ss.

Zachariä, Heinrich Albert: Deutsches Staats- und Bundesrecht. Zweiter Theil. 3. Auflage. Göttingen 1867.

Zaitsew, C.: Das Arbeitsrecht. Das Recht Sowjetrusslands in Verbindung mit A. Bogolepow, M. Hanfmann, A. Markow, A. Pilenko und C. Zaitsew herausgegeben von A. Maklezow, N. Timaschew, N. Alexejew und S. Sawadsky. Tübingen 1925.

Lähteet, joihin on viitattu vain kerran, on mainittu ainoastaan asianomaisessa aliviitteessä. Lähteistä käytetyt lyhennykset on mainittu edellä sulkujen sisällä.

LYHENNYKSIÄ.

BJ	=	Beamtenjahrbuch. Wissenschaftliche Monatsschrift für das deutsche Berufsbeamtentum.
JW	=	Juristische Wochenschrift.
KÅ	=	Kammarrättens Årsbok. Avd. I. Avlöningsmål m.m. (I = referat, II = notiser).
NeuvOikL	=	Laki valtion viran ja toimen haltijain neuvotteluoikeudesta 22/1 1943 (AsK 82/1943).
NJA	=	Nytt juridiskt Arkiv. Avd. I. Tidskrift för lagskipning. Grundat av G. B. A. Holm. (I = referat, II = notiser).
RÅ	=	Regeringsrättens årsbok. (I = referat, II = notiser).
SA	=	Sotilashallinnollinen Aikakausilehti.
SotilasEläkeL	=	Laki upseerien, aliupseerien ja lentomestarien oikeudesta eläkkeeseen 7/1 1941 (AsK 52/1941).
TEläkeA	=	Asetus valtion työssä olevain työntekijäin oikeudesta eläkkeeseen 17/6 1925 (AsK 225/1925).
UlkEdPalkL	=	Laki ulkomaanedustuksen viran tai toimen haltijain palkkauksesta 30/12 1942 (AsK 1088/1942).
VirkTyöaikaA	=	Asetus työajasta valtion virastoissa sekä valtion viran ja toimen haltijain vuosilomista 9/5 1947 (AsK 350/1947).

Muiden lyhennysten suhteen viitataan Y. J. *Hakulisen* Lakikielen sanakirjassa omaksuttuihin lyhennystapoihin.

JOHDANTO

Oikeusjärjestys eli objektiivinen oikeus on yhteiskunnassa voimassa olevien, ihmisten yhteiselämää velvoittavasti järjestävien säännösten kokonaisuus.[1] Objektiivisen oikeuden perusjakona pidetään jakoa julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen.[2] Kun jaolla julkis- ja yksityisoikeuteen on, kuten jäljempänä tulemme havaitsemaan, sangen huomattava, jopa suorastaan perustavaa laatua oleva merkitys valtion virkamiesten taloudellisia oikeuksia koskevalle tutkimukselle, on osoittautunut välttämättömäksi aluksi kosketella sanottua jakoa ja sen perusteita.[3]

Jako julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen on peräisin roomalaisesta oikeudesta. Yleisesti tunnettu on roomalaisen oikeusoppineen *Ulpianuksen* tästä antama määritelmä: »Publicum jus est, qvod ad statum rei Romanae spectat, privatum, qvod ad singulorum utilitatem».[4] Myöhempinä aikoina on puheena olevasta jaosta oikeusoppineiden keskuudessa paljon väitelty. Eräät tutkijat ovat pitäneet objektiivisen oikeuden jakamista julkis- ja yksityisoikeuteen kokonaan hylät-

---

[1] Ks. erittäinkin *Kaila*, s. 49; *Merikoski* I, s. 1; *Brusiin*, s. 1. Vrt. edelleen *Hermanson*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, s. 1; *Ekström*, s. 9; *Caselius*, s. 4; *Honkasalo*, s. 1; *Arvo Sipilä*, Deliktiperusteisen vahingonvastuun teoreettinen rakenne Suomen varallisuusoikeutta silmälläpitäen, Helsinki 1936, s. 30; *Huugo Raninen*, Fob-lauseke hankinta- ja kauppasopimuksissa, Helsinki 1934, s. 47; *Kekkonen*, s. 1 s.; *Gunnar Palmgren*, Suomen siviilioikeus pääpiirteittäin I, Helsinki 1945, s. 13. Vrt. myös *Windscheid*, s. 82 ss.

[2] Ks. *Wrede*, Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, s. 147; *Ekström*, s. 5 s.; *Ståhlberg* I, s. 6; *Merikoski* I, s. 1; *Sipilä*, Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä, s. 47 ss. Ks. myös *Sohm-Haveri*, s. 23 ss.; *Enneccerus-Kipp-Wolff*, s. 71.

[3] Vaikka tätä kysymystä on kotimaisessakin tieteisopissa useiden tutkijain taholta varsin laajasti pohdittu, on kysymys sekä teoreettiselta että käytännössä aiheutuvien seuraustensa kannalta siksi laajakantoinen ja tärkeä, että sen koskettelemineen uudelleen myös tämän tutkimuksen puitteissa puolustanee paikkaansa.

[4] *Sohm-Haveri*, s. 25.

tävänä saavuttamatta kuitenkaan suurempaa kannatusta.[5] Myös jaon puolesta esitetyt mielipiteet eroavat käytettyjen erokriteerioiden suhteen huomattavasti toisistaan. Merkittävimmät mainittua jakoa koskevat teoriat voidaan jakaa ns. intressiteorioihin ja subjektiteorioihin.[6] Intressiteoriain kannattajat pitävät lähtökohtanaan julkista ja yksityistä intressiä selittäen valtion järjestysmuotoa ja toimintaa koskevien normien tarkoittavan suojata julkisia intressejä ja yksityisten välisiin oikeussuhteisiin kohdistuvien normien yksityisintressejä. Mainittujen teoriain mukaan julkisoikeus käsittää sen oikeusalan, jossa ovat määräävinä ensi sijassa julkiset intressit, ja yksityisoikeus sen oikeusalan, jossa yksityiset intressit saavat olla vallitsevina julkisten intressien suomissa rajoissa. Julkisoikeus käsittää intressiteoriain mukaan toisin sanoen — kuten *Sipilä* on kysymyksessä olevaa eroa sattuvasti luonnehtinut — sen oikeusalan, jolla lainsäätäjän tahto yhteiskuntatarkoitusten toteuttajana on ensi sijassa ja yksityisintresseistä riippumatta määräävänä, yksityisoikeuden käsittäessä sen oikeusalan, jolla yksityisintressit saavat vallita niissä rajoissa, jotka sanottu lainsäätäjän tahto niiden toteuttamiselle asettaa.[7] [8]

---

[5] Niinpä *Weyr* pitää jakoa julkis- ja yksityisoikeuteen hylättävänä. *F. Weyr,* Zum Problem eines einheitlichen Rechtssystems, Archiv des öffentlichen Rechts 1908, s. 529 ss. Samoin *Kelsen,* jonka hylkäävä kanta perustuu siihen, että hänen esittämänsä mielipiteen mukaan oikeus ja valtio ovat yhtä. *Hans Kelsen,* Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, s. 80 ss. Vrt. myös *Fehr,* s. 75. — *Karadsche-Iskrow* pitää kysymyksessä olevan jaon hylkäämistä Neuvostoliiton oikeusjärjestyksessä perusteettomana. *Karadsche-Iskrow,* s. 156.

[6] Intressi- ja subjektiteoriain omaksumien erokriteerioiden lisäksi on oikeustieteessä esitetty muitakin kriteerioita julkis- ja yksityisoikeuden erottamiseksi toisistaan. Niinpä *Burckhardt* näkee tämän eron osaksi pakottavan ja ei-pakottavan oikeuden välisessä erossa. *Walther Burckhardt,* Einführung in die Rechtswissenschaft, Zürich 1939, s. 137 ss. Tätä jakoperustetta ei kuitenkaan voida hyväksyä sen vuoksi, että julkisoikeus ei läheskään aina ole pakottavaa ja yksityisoikeus dispositiivistä, joskin yleensä asian laita on näin. Vrt. myös *August Thon,* Rechtsnorm und subjektives Recht, Weimar 1878, s. 134 ss.

[7] *Sipilä,* Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä, s. 49. — *Sipilä* huomauttaa edelleen, että intressiteoriain edellyttämässä intressivertailussa ei verrata toisiinsa sellaisia yhteismitattomia käsitteitä kuin yksityisintressin toteutumaa toiselta puolen ja julkista intressiä toiselta puolen, vaan kysymyksessä on yhtenäisessä intressipiirissä tapahtuva vertailu siitä, onko yksityisintressien vapaan toteutumisen sallinnalla vai lainsäätäjän tahdon ensisijaisella määräävyydellä yhteiskuntatarkoituksen kannalta suurempi arvo. Yksityistahdon vallintavapautta edustavan intressin arvoa verrataan siihen arvoon, joka yhteiskuntatarkoituksen kannalta on tietyn lainsäätäjän tarkoituksen realisoimisen yksityisintressejä syrjäyttämällä käsittävällä

On helposti havaittavissa, että intressiteoriain kannattajien edustamia periaatteita noudattaen ei julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välille voida vetää mitään jyrkkää ja selvää rajaa. Rajan vetäminen riippuu aina eri intressien keskinäisestä punnitsemisesta, joka taas saattaa olla hyvinkin harkinnanvaraista. Lisäksi on otettava huomioon, että oikeusjärjestys ei ole mikään staattinen tila, jossa vallitsevien intressien keskinäiset voimasuhteet ja valta-alueet pysyisivät alati muuttumattomina. Niinpä nykyisessä yhteiskunnassa on myös oikeuselämän alalle ulottuvien voimakkaiden sosiaalisten pyrkimysten vaikutuksesta selvästi havaittavissa julkisten intressien huomioonottamisen jatkuva voimistuminen yksityisintressien jäädessä yhä enemmän taka-alalle. Intressivertailuun pohjautuvan julkis- ja yksityisoikeuden välisen rajankäynnin tulosten epämääräisyyttä lisää myös se, että yhteisintressin ja yksityisintressin erottaminen toisistaan on niiden läheisen yhteenkuuluvaisuuden vuoksi usein vaikeaa. Sitä paitsi jokainen oikeussäännös pohjimmaltaan palvelee samalla sekä

---

intressillä. Vertailu tapahtuu näin ollen aina yleisedun piirissä käsittäen kahden perimmältä yleisen intressin vertailun. *Sipilä,* Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä, s. 50 s.

[8] Intressiteoriain kannattajista mainittakoon *von Savigny, Gareis, Andersen* ja *Kallenberg* sekä meillä *Erich, Hermanson, Willgren, Kailà, Ekström, Wrede, Serlachius, Sipilä, Kekkonen, Brusiin* ja *Melander.*

Ks. *Friedrich Karl von Savigny,* System des heutigen römischen Rechts, I Band, Berlin 1840, s. 22. — *Carl Gareis,* Allgemeines Staatsrecht, Handbuch des öffentlichen Rechts I, Freiburg 1883, s. 7. — *Andersen,* Hovedpunkter af Forvaltningsretten, s. 22. — *E. Kallenberg,* Svensk civilprocessrätt I, andra upplagan, Lund 1923, s. 52 s. — *Erich* I, s. 9. — *Hermanson,* JFT 1887, s. 113 ss. — *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 146. — *Kaila,* s. 78. — *Ekström,* s. 5. — *Wrede* I, s. 44 ja Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, s. 24 s. — *Allan Serlachius,* Lainopin alkeet, Porvoo 1910, s. 31. — *Sipilä,* Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä, s. 48 ss. — *Kekkonen,* s. 13 s. — *Brusiin,* s. 134. — *Melander,* s. 35.

Intressiteoriain kannattajiin voidaan lukea lisäksi *Nawiasky,* joka luonnehtii julkis- ja yksityisoikeuden välistä eroa seuraavin sanoin: »... sonach liegt Privatrecht vor, wenn in der Normierung des menschlichen Verhaltens in Bezug auf die tatsächlich in Frage kommenden Interessen, sei es der Einzelnen, sei es der Gesamtheit ein Wertunterschied nicht gemacht wird, öffentliches Recht, wenn der Interessen der Gesamtheit ein höherer Wert zuerkannt ist.» *Nawiasky,* s. 256. — *Nawiasky* tähdentää erityisesti sitä merkitystä, joka julkiselle tai yksityiselle intressille oikeusnormien säätämisessä (in der Regelung) annetaan huomauttaen, ettei jako perusteeksi riitä pelkkä intressin olemassaolo.

Myös *Honkasalo* ja ainakin osittain *Herlitz* näyttävät omaksuneen intressiteoriain kannan. Ks. *Honkasalo,* s. 11 ss. ja *Herlitz* I, s. 23.

yhteis- että yksityisintressejä julkisoikeuden ollessa taustana myös yksityisoikeudellisia suhteita säännösteltäessä.[9]

Intressivertailun perusteella vedettävän rajan epämääräisyydestä johtuen onkin erokriteerio julkis- ja yksityisoikeuden välillä pyritty löytämään muualta. Subjektiteoriain kannattajat ovat löytäneet etsimänsä erotteluperusteen oikeussuhteessa osallisina olevista subjekteista. Oikeussuhde on näiden teoriain mukaan julkisoikeudellinen, jos toinen tai molemmat oikeussubjektit esiintyvät siinä julkisen vallan kantajan ominaisuudessa. Ratkaisevana ei siis subjektiteoriain mukaan ole yksin se, että oikeussuhteessa on ainakin toisena osapuolena julkisen vallan kantaja. Vaaditaan lisäksi, että julkisen vallan kantaja esiintyy kulloinkin kysymyksessä olevassa konkreettisessa oikeussuhteessa juuri mainitussa ominaisuudessaan.[10] Julkisen vallan kantajana voi esiintyä valtio, kunta tai muu julkisoikeudellinen yhdyskunta. Toisena osapuolena saattaa tällöin olla jokin toinen julkisoikeudellinen yhdyskunta taikka yhteisö tai yksityinen henkilö.[11] [12]

Kun subjektiteoriat alkuperäisessä muodossaan edellyttävät eriarvoisia osapuolia, joista toinen on toisen julkisen vallan alainen,[13] niin lukevat ns. laajennetun subjektiteorian kannatta-

---

[9] Ks. myös *Merikoski* I, s. 1 ja Yhdistymisvapaus, s. 37.

[10] *Otto Mayer* I, s. 15; *Merikoski* I, s. 1; *Ståhlberg* I, s. 6. *Fleiner* lausuu tästä (s. 50 s.): »Entscheidend ist einzig die innere Natur des Rechtsverhältnisses. Diese aber bestimmt sich allein darnach, ob in der konkreten Rechtsverhältnis zwischen Bürger und öffentlicher Verwaltung der Staat (die Gemeinde) als Träger obrigkeitlicher Macht erscheint, m.a.W. ob er darin dem Untertan als eine potentior persona gegenübertritt, oder ob er in Rechten und Pflichten dem Bürger wie ein gleichgeordneter Privatmann gegenübersteht (z.B. bei der Istandhaltung öffentlicher Gebäude, Strassen usw.).

[11] *Merikoski* I, s. 1 s. ja Yhdistymisvapaus, s. 38.

[12] Subjektiteoriain kannattajiin kuuluvat ennen kaikkea saksalaiset tutkijat *Otto Mayer, Laband, Fleiner, Georg Jellinek, Bühler, Schantz, Laforet* ja *von Köhler* sekä meillä *Ståhlberg*. Ks. *Otto Mayer* I, s. 15. — *Laband* I, s. 48. — *Fleiner*, s. 45 ss. — *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1929, s. 386. — *Bühler*, s. 14. — *Schantz*, s. 28. — *Laforet*, s. 13. — *von Köhler*, s. 24 — *Ståhlberg* I, s. 6.

[13] *Fleiner*in mukaan edellyttää julkisoikeudellinen oikeussuhde säännönmukaisesti eriarvoisia osapuolia. Poikkeuksena ovat kuitenkin ns. julkisoikeudelliset yhteisvelvoitussuhteet, joissa julkinen suoritusvelvollisuus on pantu useammille — fyysillisille tai juridisille — henkilöille siten, että suoritus on heidän yhteisesti täytettävä. Esimerkkeinä tällaisista yhteisvelvoitussuhteista *Fleiner* mainitsee tien kunnossapitovelvoituksen ja velvoituksen koulun perustamiseen. *Fleiner*, s. 48.

jat[14] julkisoikeudellisiksi sellaisetkin oikeussuhteet, joissa keskenään samanarvoiset osapuolet ovat valtion tai muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan julkisen vallan alaisia. Jos osapuolten väliset suhteet ovat riippumattomat alistamisesta julkisen vallan alaiseksi, on oikeussuhde yksityisoikeudellinen.[15]

Subjektiteorioita vastaan on aivan oikein huomautettu, että ne eivät kaikissa tapauksissa osoita sellaisen oikeusnormin luonnetta, joka ei synnytä mitään oikeussuhdetta.[16] Niinikään esiintyy epäilemättä vaikeuksia silloin, kun on kysymys jonkin määrätyn oikeusalan tai -säännöstön eikä vain tietyn yksityisen oikeussuhteen lukemisesta julkis- tai yksityisoikeuden piiriin kuuluvaksi.[17] Lisäksi voidaan erityisesti laajennettua subjektiteoriaa vastaan tehdä se huomautus, että molempain keskenään tasa-arvoisten osapuolten ollessa valtion tai muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan julkisen vallan alaisia, puheena olevan rajan vetäminen on yhtä epämääräistä kuin intressiteoriankin mukaan.[18]

Laajennetun subjektiteorian on erinäisin edellä sanotusta johtuvin varauksin hyväksynyt myös *Merikoski*. Hänen käsityskantansa mukaan näet niissä tapauksissa, joissa oikeusnormi ei synnytä mi-

---

[14] Laajennetun subjektiteorian perustajana on pidettävä *Hatschekia*. Ks. *Hatschek*, s. 15.

Meillä ovat *Hatschek*in esittämän teorian kannalla *Granfelt*, *Möller* ja *Palme* sekä *Merikoski*, joka on omaksunut Hatschekin teorian erinäisin varauksin. Ks. *O. Hj. Granfelt*, Anmälan av Palme, Civilprosessens begrepp, JFT 1933, s. 401. — *O. Möller*, JFT 1928, s. 456. — *W. A. Palme*, Om civilprosessens begrepp och avgränsning från den frivilliga rättsvården enligt Finlands gällande processrätt, Tammerfors 1933, s. 107. — *Merikoski* I, s. 1 s. ja Yhdistymisvapaus, s. 42 s. — Ks. myös *Aarne Tarasti*, Sopimuksen vaikutuksesta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen ja erikoisesti siitä aiheutuvien riitojen käsittelyyn nähden hallinto- tai tuomioistuinasioina, DL 1939, s. 57.

[15] *Hatschek*, s. 15. *Hatschek* antaa ratkaisevan merkityksen sille seikalle, mihin oikeusalaan se oikeussuhde kuuluu, josta oikeusseuraamus johtuu, lausuen: »Beruht dieses Rechtsverhältnis auf der Unterordnung des einen Teils unter die Gewalt des anderen, mag dieser andere der Staat oder eine andere Korporation des öffentlichen Rechts sein, oder auf der gemeinschaftlichen Unterordnung beider Parteien unter eine solche gemeinsame Obergewalt, so gehört das Rechtsverhältnis dem öffentlichen Recht an. Wo dagegen die Rechtsbeziehungen zwischen den parteien unabhängig sind von der Unterwerfung unter die öffentliche Gewalt, da liegt ein rein privatrechtliches Verhältnis vor.»

[16] *Merikoski*, Yhdistymisvapaus, s. 42 s.

[17] *Sipilä*, Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä, s. 53 ss.

[18] *Merikoski*, Yhdistymisvapaus, s. 42 s.

tään varsinaista oikeussuhdetta saman- tai eriarvoisine oikeussubjekteineen, samoin kuin silloinkin, kun saman julkisen vallan alaisten yksityisten henkilöiden välinen oikeussuhde kuuluu julkiseen oikeuteen, on otettava mainitun teorian täydennykseksi samanlainen harkinta eri intressien voimakkuudesta kuin intressiteoriatkin edellyttävät.[19] Merikoski on siis omaksunut tavallaan välittävän kannan laajennetun subjektiteorian ja intressiteorian välillä antaen kuitenkin primäärisesti ratkaisevan merkityksen ensiksi mainitulle teorialle.

Omasta puolestamme olemme valmiit yhtymään Merikosken edellä esitettyyn käsityskantaan kuitenkin sellaisin lisäyksin, että intressivertailu on otettava avuksi myös ja erityisesti silloin, kun on kysymys tietyn oikeusalan tai oikeussäännöstön lukemisesta k o k o n a i s u u t e n a joko julkis- tai yksityisoikeuden piiriin kuuluvaksi. Oikeusala, jolla julkisoikeudelliset oikeussuhteet ovat määräävinä, samoin kuin oikeussäännöstö, joka sisältää pääasiallisesti julkisoikeudellisia oikeusnormeja, on vallitsevan julkisen intressin tähden luettava sen vuoksi kokonaisuutena julkisoikeuden piiriin, kun taas päinvastaisessa tapauksessa oikeusala tai -säännöstö kuuluu kokonaisuutena yksityisoikeuteen yksityisintressin vallalla olon vuoksi.[20] Mahdollisuudella mainituin tavoin lukea oikeusala tai oikeussäännöstö sellaisenaan joko julkis- tai yksityisoikeuden piiriin on näet, kuten *Sipilä* on sitovasti osoittanut, tärkeä merkitys oikeustieteen systematiikan kannalta katsoen.[21]

Tarkastelkaamme nyt, mitä johtopäätöksiä omaksumamme teorian nojalla voimme tehdä virkamiesoikeuteen sekä sen sisältämien oikeusnormien synnyttämiin oikeussuhteisiin nähden.

Virkamiesoikeudella ymmärretään niiden oikeussäännösten koko-

---

[19] *Merikoski* I, s. 2 ja Yhdistymisvapaus, s. 43.

[20] Tämä ei kuitenkaan saa olla esteenä yksityisen oikeussuhteen tai oikeusnormin lukemiselle tarvittaessa toiseen sanotuista objektiivisen oikeuden perusjaon käsittämistä aloista. Oikeusalan tai oikeussäännöstön lukemisen jompaankumpaan mainituista aloistahan ratkaisee intressien vallitsevuus, mutta ei niiden yksinomainen luonne, joten yksityisessä oikeussuhteessa tai -normissa saattaa painopiste olla päinvastaisilla intresseillä.

[21] *Sipilä*, Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä, s. 55. Sipilä huomauttaa myös, että tieteellinen systematiikka enempää kuin oikeuskäytäntökään eivät edellytä objektiivisen oikeuden jaosta julkis- ja yksityisoikeuteen kysymyksen ollen muuta vaihtoehtoa kuin oikeusnormin, oikeussuhteen tai oikeusalan kuulumisen jompaankumpaan mainituista kategorioista. Tietty oikeusnormi, -suhde tai -ala ei voi olla indifferenttinen tai kuulua yhtaikaa kumpaankin kategoriaan. Ks. mainittu teos s. 59 s.

naisuutta, jotka järjestävät valtion tai muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan virkamiesten oikeudellisen aseman.[22] Virkamiesoikeuteen kuuluvien oikeusnormien synnyttämistä oikeussuhteista on tärkein virkasuhde. Virkasuhteessa esiintyy toisena subjektina valtio tai muu julkisoikeudellinen yhdyskunta, toisena subjektina sanotun yhdyskunnan alainen virkamies.[23] Virkasuhteen subjektit eivät esiinny virkasuhteessa tasaveroisina ja rinnastettuina, vaan toinen osapuoli julkisen vallan kantajan ominaisuudessa, toinen tämän julkisen vallan alle alistettuna.[24] Mainittu alistussuhde ilmenee erityisen selvästi siinä virantoimitusvelvollisuudessa sekä erityislaatuisessa uskollisuus- ja kuuliaisuusvelvollisuudessa, jonka virkasuhde virkamiehelle perustaa.[25] Edellä omaksumamme käsityskannan mukaisesti virkasuhde

---

[22] *Heyland,* s. 2. Heyland erottaa: 1) virkamiehet valtio-oikeudellisessa mielessä, 2) virkamiehet rikosoikeudellisessa mielessä ja 3) virkamiehet valtionvastuuoikeudellisessa (staatshaftungsrechtlich) mielessä sekä katsoo virkamiesoikeudesta antamansa määritelmän koskevan ainoastaan virkamiehiä valtio-oikeudellisessa mielessä. Virkamiesoikeus laajassa merkityksessä käsittää hänen mukaansa kaikki mainitut kolme virkamiesryhmää.

Eräät tutkijat rajoittavat virkamiesoikeuden käsitteen koskemaan yksinomaan niitä virkamiehiä, jotka ovat virkasuhteessa valtioon. Ks. *Müller-Eckhardt-Reuter,* s. 7. Vrt. myös *von Köhler,* s. 100 s.

[23] Virkamies on henkilö, joka oman suostumuksensa perusteella on velvollinen hoitamaan eräitten julkisten tehtäväin kokonaisuutta eli ns. v i r k a a. Viranomainen on taas pysyvälsesti olemassaolevá toimielin, jolle on annettu hoidettavaksi joukko hallintotehtäviä. *Merikoski* I, s. 69. Ks. myös *Ståhlberg* I, s. 48 s., jonka virkamieskäsitteestä antama määritelmä edellyttää toimintaa »jonkun hallituksen alaisena», sekä *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 50 ja *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 141 s.

[24] Ks. *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 51; *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 143; *Brand,* Das deutsche Beamtengesetz, s. 77; *Adolf Möller,* s. 331 ss.; *Helfritz,* s. 15.

[25] Virkasuhde on olemassa silloinkin, kun virkamiehellä ei ole tarkoin määrättyä tehtäväryhmää käsittävää virkaa, vaan ainoastaan velvollisuus asianmukaisesta määräyksestä toimittaa tehtäviä. Niinpä UlkEdL:n 5 §:n mukaan ne ulkomaanedustuksen peruspalkkaiset virkamiehet, jotka on määrätty ulkoasiainministerin käytettäväksi (disponibiliteettiin), ovat velvolliset suorittamaan hallituksen tai ulkoasianministerin heille antamia tehtäviä. Vielä pitemmälle menevää riippumattomuutta määrätystä virasta tietää lakkautuspalkalle asetetun virkamiehen oikeusasema. Ks. myös *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 18 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 129. Vrt. niinikään *Hatschek,* s. 326: »Durch die Anstellung im Staatsdienst wird bloss die öffentliche Dienstpflicht begründet, nicht aber notwendig die von der Dienstpflicht zu scheidende Amtspflicht. Diese entsteht erst mit der Übertragung eines Amts.» Eräät muutkin tutkijat ovat tähdentäneet mainittua eroa. Ks. *Laband* I, s. 202 ja *Meyer-Anschütz,* s. 575.

on näin ollen julkisoikeudellinen oikeussuhde.[26] Tästä subjektien eriarvoisesta asemasta virkasuhteessa johtuu edelleen, että valtaosa muistakin virkasuhteesta sen subjekteille johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia säännöstelevistä oikeusnormeista perustaa luonteeltaan julkisoikeudellisia oikeussuhteita.[27] Näiden oikeusnormien muodostama säännöstö samoin kuin virkamiesoikeuden käsittämä oikeusalakokonaisuutena[28] voidaan siis myös lukea julkisoikeuden piiriin kuuluvaksi.[29] [30]

---

[26] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 8; *Merikoski* I, s. 151; sekä ulkomaisista tutkijoista *Castberg,* s. 50; *Laband* I, s. 438; *Otto Mayer* II, s. 135 ss.; *Fleiner,* s. 51; *Walter Jellinek,* s. 355 s.; *Brand,* Das deutsche Beamtengesetz, s. 80; *Piloty,* s. 229 ss. ja s. 298; *Kaskel,* BJ 1926, s. 429 ss.; *Helfritz,* s. 15; *Bornhak,* s. 43; *Elleringmann,* s. 286; *Laforet,* s. 100 s.; *von Köhler,* s. 100 s.; *Köttgen,* s. 124; *Müller-Eckhardt-Reuter,* s. 21; *Ruck,* s. 105. Toisin *Rabenius,* s. 436 sekä eräät toiset vanhemmat tutkijat. Niinpä *Laband* mainitsee, että virkasuhde käsitettiin varhaisempina aikoina milloin yksityisoikeudelliseksi precariumiksi *(Ludolf Hugo, von Böhmer, von Myler ab Ehrenbach),* milloin taas palvelusvuokraksi *(Christian Wolf, Wilhelm Neumann, David Strube)* tai toimeksiannoksi *(Harprecht, Eyben)* taikka inkassovaltuutukseksi *(Westphal, Malacord).* Ks. *Laband* I, s. 438 s. Ks. myös *Zachariä,* s. 25 s. Mainituilla jaoilla on enää vain historiallinen merkitys.

Vrt. Ruotsin oikeuden suhteen *Herlitz* II, s. 28 ss. ja *Myrberg,* s. 29 sekä Englannin oikeuden suhteen *Finer,* s. 109.

[27] *Walter Jellinek* erottaa alkuperäisesti julkisoikeudelliset ja johdannaisesti julkisoikeudelliset oikeussuhteet. Alkuperäisesti julkisoikeudellinen on hallintotoimi sellaisenaan (Verwaltungsakt als Tatbestand) ja jokainen oikeussuhde, jonka perusteella hallintotoimeen tulee tai voidaan ryhtyä. Johdannaisesti julkisoikeudellinen on oikeussuhde, joka liittyy alkuperäisesti julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tutkijan lähemmin selostamalla tavalla. Eräs tällainen liittymismuoto on yhtenäisyys (Einheitlichkeit), joka *Jellinekin* mukaan aiheuttaa, että joltakin osaltaan alkuperäisesti julkisoikeudellinen oikeussuhde tulee yhtenäisyyden johdosta kaikilta osiltaan julkisoikeudelliseksi. Ks. *Walter Jellinek,* s. 49 ss. Virkasuhteeseen sovellettuna johtaa *Jellinekin* teoria samaan tulokseen, kuin tekstissä on päädytty.

[28] Tällä ei ole tahdottu väittää, kuten edellä sanotusta ilmenee, että kaikki virkamiesoikeuteen sisältyvät oikeusnormit ja niiden synnyttämät oikeussuhteet olisi luettava julkisoikeuden piiriin. *Sipilä* huomauttaakin, että mitä laajempi oikeusala tai laajemman oikeusalan käsittävä disipliini on kysymyksessä, sitä suurempi on mahdollisuus, että siihen sisältyy sekä julkis- että yksityisoikeudellisia normeja. Mainittu tosiasia ei estä kuitenkaan disipliinin sijoittamista oikeustieteen systeemissä kokonaisuudessaan vain toiseen tai toiseen ryhmään, koska muuten johduttaisiin juridisen järjestelmän pirstoutumiseen. Ks. *Sipilä,* Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä, s. 56. Tämä pitää mielestämme paikkansa myös virkamiesoikeuden suhteen.

[29] Samoin *Heyland,* s. 2; *Eickel,* s. 18.

[30] Julkisoikeuden järjestelmässä luetaan virkamiesoikeus kuuluvaksi hallintooikeuteen. *Merikoski* I, s. 151 ss.; *Heyland,* s. 3; *Müller-Eckhardt-Reuter,* s. 7.

Tarkastelkaamme tämän jälkeen, millainen on oikeudelliselta luonteeltaan se oikeustoimi, jolla virkasuhde perustetaan. Tarkoitamme nimittämistä valtion virkaan.[31] Vaikkakin tieteisopissa nyttemmin ollaan, vastoin aikaisempaa yksityisoikeudellista käsitystä,[32] yksimielisiä nimittämistoimen lukemisesta julkisoikeudellisiin oikeustoimiin kuuluvaksi, on sen lähempi oikeudellinen rakenne edelleen eräs kaikkein riidanalaisimpia kysymyksiä hallinto-oikeudessa.[33]

Ns. sopimusteorian kannattajat katsovat virkasuhteen perustamisen tapahtuvan julkisoikeudellisella (hallinto-oikeudellisella) sopimuksella. Sopimuspuolina ovat valtio ja yksityinen palvelukseen otettava virkamies. Mainitun teorian perustajana on pidettävä *Labandia*.[34] Luonteensa puolesta sopimus kuitenkin edellyttää

[31] Ks. jäljempänä aliviitettä 87.

[32] Kuten edellä on mainittu (ks. edellä aliviitettä 26), käsitettiin virkasuhde aikaisemmin yksityisoikeudelliseksi oikeussuhteeksi. Vastaavasti pidettiin myös virkaan nimittämistä yksityisoikeudellisena oikeustoimena. Ensimmäisinä nousivat tätä käsitystä vastustamaan *Perthes, Gönner, Heffter* ja *Dahlman*. Ks. *Laband* I, s. 439 s. ja *Ellerингman*, s. 287. Vrt. kuitenkin *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 150 aliviite 1 sekä *Myrberg*, s. 29. — Ruotsissa on myös oikeuskäytäntö eräissä tapauksissa pyrkinyt näkemään virkasuhteen perustamisessa yksityisoikeudellisen sopimuksen ja soveltanut siihen sopimuslain säännöksiä. KM:ts beslut i statsrådet 18/8 1922. Ks. NAT 1923, s. 86 s. Vrt. myös NAT 1926, s. 79 s. selostettua oikeustapausta.

[33] *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 130; *Heyland*, s. 42. Yhtä riidanalainen kuin on kysymys virkaan nimittämisen oikeudellisesta luonteesta, yhtä yksimielisiä ollaan oikeusoppineiden keskuudessa siitä, että virkatehtäviin määrääminen on luonteeltaan yksipuolinen hallintotoimi, joka ei edellytä mitään suostumusta määräyksen saaneen puolelta. Virkaan nimittäminen (Beamtenanstellung) ja virkatehtäviin määrääminen (Amtsübertragung) on näet käsitteellisesti pidettävä erillään toisistaan. Edellisellä ymmärretään virkasuhteen perustavaa tointa, jälkimmäisellä määrätyn tehtäväryhmän uskomista virkamiehelle. *Georg Jellinek* lausuu kysymyksessä olevasta erosta: »Im Beamtenverhältnisse sind jedoch kraft der Resultate der Untersuchungen *Labands* zwei völlig getrennte Elemente zu unterscheiden: die Schaffung des Staatsdienstverhältnisses und die Übertragung des Amtes auf den Staatsdiener. Letztere ist ein einseitiger staatlicher Hoheitsakt, der den Beamten nur verpflichtet und nur indirekt die Voraussetzung von Rechtserwerb durch denselben sein kann.» Ks. myös *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 20; *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 129 ss.; *Walter Jellinek*, s. 363 ss.; *Otto Mayer* II, s. 152; *Heyland*, s. 49. Vrt. edellä aliviitettä 25.

[34] Ks. *Laband* I, s. 434 ja s. 446 ss. ja Reichsstaatsrecht, s. 96. — Sopimusteoriaa on asettunut kannattamaan myös *Georg Jellinek*, s. 177 ss. ja s. 209 ss. — Myöhemmistä tutkijoista katsoo *Castberg* virkasuhteen Norjan oikeudessa perustavan julkisoikeudellisen sopimuksen. *Castberg*, s. 165. Vrt. *Grette*, s. 17 s.; *Myrberg*, s. 28 s.; *Finer*, s. 109.

julkis- samoin kuin yksityisoikeudenkin alalla, paitsi sopimuspuolten tahdonilmaisujen yhdenmukaisuutta, myös sitä, että molempain sopimuspuolten tahdonilmaisuilla on periaatteessa yhdenveroinen oikeudellinen vaikutus.[35] Sopimus edellyttää yleensä myös, että sopimuspuolten tahdolla on ainakin jossain määrin vapaa liikkumisala. Sopimusteorian omaksuminen tietäisi sen vuoksi, että virkasuhde syntyisi jo välittömästi virkasuhteessa sopimuspuolina esiintyvien subjektien tahdonilmaisujen yhtymisellä tarvitsematta täydennyksekseen erityistä nimittämistointa samoin kuin myös, että subjekteilla olisi periaatteessa yhtäläinen oikeus ainakin jossain määrin sopia virkasuhteen sisällöstä ja siitä johtuvista seuraamuksista. Näin ei ole kuitenkaan laita virkasuhteen ollessa kysymyksessä. Sopimusteoriaa vastaan voidaankin tehdä useita painavia huomautuksia. Ensiksikin valtion virkaan nimitettäessä toinen subjekti esiintyy säännöllisesti toisen suhteen alistetussa asemassa. Toiseksi ei virkaan nimitettävällä ole mitään mahdollisuutta vaikuttaa lain säännöstelemään virkasuhteen sisältöön enempää kuin nimittävällä viranomaisellakaan mahdollisuutta nimittämisen yhteydessä perustaa vakinaista virkasuhdetta toisenlaiseksi kuin miksi se on lainsäädännössä määrätty.[36] Kolmanneksi on virkamiehen alistuttava niihin muutoksiin, joihin valtiovalta virkaan nähden virkasuhteen kestäessä ehkä katsoo tarpeelliseksi lainsäädäntöteitse ryhtyä.[37] Virkamiehen mahdollinen oikeus korvauksen saamiseen joidenkin oikeuksiensa virkasuhteen kestäessä tapahtuvasta supistamisesta ei puheena olevassa suhteessa vaikuta asiaan. Edellä mainituista syistä ei sopimusteoriaa voidakaan pitää hyväksyttävänä.[38]

Useimmat tutkijat ovat yhtä mieltä siitä, että virkaan nimittämistä on pidettävä h a l l i n t o t o i m e n a. Tästä alkavat kuitenkin erimielisyydet. Niinpä voidaankin siinä suhteessa, millaiseksi hallintotoimeksi virkaan nimittäminen on katsottava, erottaa neljä eri mielipidesuuntaa. Teemme näistä teorioista lyhyesti selkoa.

Mielipiteellä, jonka mukaan virkaan nimittäminen on yksipuolinen hallintotoimi, joka ei edellytä mitään suostumusta nimitettävän

---

[35] *Fleiner*, s. 211. Vrt. myös *Walter Jellinek*, s. 253; *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 77; *Adolf Möller*, s. 331 ss.

[36] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 25 s.; *Andersen*, NAT 1926, s. 835.

[37] *Heyland*, s. 43.

[38] Samoin *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 130; *Ståhlberg* I, s. 154; *Erich* II, s. 137; *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 25; *Merikoski* II, s. 30; *Aura*, Valtionhallinto, s. 360; *Heyland*, s. 42 s.; *Elleringmann*, s. 289. Vrt. *Myrberg*, s. 29.

puolelta enempää kuin mitään sopimustakaan nimittävän viranomaisen ja nimitettävän virkamiehen välillä, ei tieteisopissa liene enää kannattajia. Yksipuolisesti ainoastaan toiseen virkasuhteessa osalliseen oikeussubjektiin huomiota kiinnittävänä onkin tämä teoria ehdottomasti hylättävä.[39]

Sen sijaan *Walter Jellinek*in esittämällä teorialla, jonka mukaan virkaan nimittäminen on kaksipuolinen hallintotoimi, on edelleen tieteisopissa kannatusta.[40] Myös ulkomainen oikeuskäytäntö on sen eräissä tapauksissa omaksunut.[41] Tämän teorian mukaan on virkaan nimittäminen hallintotoimi, joka muodostuu kahdesta osasta. Toisena osana on nimittävän viranomaisen julkisoikeudellinen tahdonilmaisu, joka sisältää nimitettävän kutsumisen virkasuhteeseen, toisena osana taas nimitettävän virkamiehen yksityisoikeudellisten periaatteiden mukaan antama tahdonilmaisu, jossa tämä suostuu nimittämiseen.[42] Nimittämistoimella on, kuten yleensä kaksipuolisella hallintotoimella,[43] presumtio pätevyydestä puolellaan, mutta jos nimittämiseen vaadittavan suostumuksen todetaan myöhemmin alun perin puuttuneen

---

[39] Samoin *Heyland*, s. 43; *Elleringmann*, s. 287.

[40] Teorian muista kannattajista mainittakoon *Heinrich Daniels*, *Peters* ja *Nischk*. *Heyland*kin oli aikaisemmin puheena olevan teorian kannalla. Ks. tästä *Elleringmann*, s. 288. Vrt. myös *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 166.

[41] Niinpä on mm. Saksan Reichsgericht eräässä ratkaisussaan 22 päivältä marraskuuta 1929 asettunut *Walter Jellinek*in teorian kannalle. Ks. *Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen* 1929, Bd. 126, s. 245. Päätöksen perusteluissa todetaan nimenomaan: »Die Entlassung eines Beamten, selbst wenn sie auf seinen besonderen Antrag geschickt, ist allerdings kein Vertrag, auch nicht im Sinne des öffentlichen Rechts. Sie ist aber immerhin ein zweiseitiger Verwaltungsakt, indem auf der Seite des Beamten eine Willenserklärung, die Stellung des Entlassensantrags erfolgen muss, damit dann auf der anderen Seite, durch die öffentlichrechtliche Körperschaft, die Entlassungserklärung der Staatshoheitsakt ausgesprochen werden kann.»

[42] *Walter Jellinek*, s. 250 s.; *Heyland*, s. 44; *Elleringmann*, s. 292.

[43] *Walter Jellinek*, s. 252 s.: »Die Hauptregel für den zweitseitigen Verwaltungsakt ist aber die, dass der Verwaltungsakt zwar immer die Vermutung der Rechtmässigkeit und Gültigkeit für sich hat, dass er jedoch unwirksam ist, wenn es an der im Gesetze vorgesehenen Mitwirkung des einzelnen fehlt.» — *Jellinek* huomauttaa, että kaksipuolisen hallintotoimen erottaa hallinto-oikeudellisesta sopimuksesta oikeussubjektien eriarvoisuus. Sopimus edellyttää aina sopimuspuolten samanarvoisuutta. Sen vuoksi ei virkaan nimittäminen voi hänen mielestään olla hallinto-oikeudellinen sopimus, vaan se on kaksipuolinen hallintotoimi. *ib.* — *Ståhlberg* sen sijaan ei tee eroa kaksipuolisen hallintotoimen ja hallinto-oikeudellisen sopimuksen välillä, vaan näyttää samaistavan nämä käsitteet. Ks. *Ståhlberg* I, s. 318.

tai olleen pätemättömän, on nimittämisen käsittävä hallintotoimi mitätön.[44] Mitättömyys vaikuttaa e x t u n c, joten nimittämisen edellyttämän suostumuksen puuttuessa virkasuhdetta ei lainkaan synny.[45]

Mainittua teoriaa vastaan on aivan oikein huomautettu, että teoria panee, kuten sopimusteoriakin, liian suuren painon nimitettävän suostumukselle. Se yliarvioi nimitettävän suostumuksen merkityksen nimittämistoimen pätevyydelle.[46] Teoria tekee myös virheen pyrkiessään yhdistämään yhtenäiseksi hallintotoimikäsitteeksi, kaksipuoliseksi hallintotoimeksi, kaksi aivan eriarvoisten oikeussubjektien erilaista tahdonilmaisua, virkaan kutsumisen ja suostumuksen antamisen.[47] Myös oikeuskäytännön kannalta katsoen kysymyksessä oleva teoria johtaa arveluttaviin tuloksiin.[48] Sen vuoksi se ei olekaan saavuttanut laajempaa kannatusta.

Verraten lähellä viimeksi puheena ollutta teoriaa on *Elleringmann*in omaksuma teoria. Sen mukaan virkaan nimittäminen tosin on nimitettävän suostumuksen edellyttävä hallintotoimi (zustimungsbedürftiger Verwaltungsakt), mutta suostumus ei ole suoranaisesti hallintotoimen pätevyyden vaan sitovaisuuden edellytyksenä. Jos suostumus on olemassa jo nimittämishetkellä tai seuraa myöhemmin, on nimittäminen sitova, muussa tapauksessa se on alun perin kaikkea vaikutusta vailla.[49] Muodollisesti virkaan nimittäminen käsittää jul-

---

[44] *Walter Jellinek*, s. 252. Jellinek käyttää tosin sanaa sitomaton (unwirksam), mutta myöhemmin (s. 262) tämän käsitteen sisällöstä antamastaan selvityksestä päätellen hän ilmeisesti tarkoittaa mitätöntä (nichtig). Samoin ovat asian käsittäneet *Heyland*, s. 44 s. ja *Elleringmann*, s. 289. *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 28, käyttää Jellinekin käsityskantaa referoidessaan yleiskäsitettä »pätemätön» selvittämättä kuitenkaan tarkemmin, minkälaatuista pätemättömyyttä hän tarkoittaa.

[45] *Walter Jellinek*in teoria ja edellä selostettu sopimusteoria näkevät siis virkaan nimitettävän suostumuksen puuttumisessa nimittämistoimen mitättömyysperusteen, joten ne johtavat käytännössä samaan lopputulokseen. Eroksi näiden kahden teorian välille jää näin ollen yksinomaan teoreettinen käsitys nimittämisessä osallisten oikeussubjektien keskinäisestä arvoasemasta ja tahdonilmaisujen merkityksestä toisiinsa verrattuina.

[46] *Heyland*, s. 45; *Elleringmann*, s. 291.

[47] *Elleringmann*, s. 291 s.

[48] Ajateltakoonpa vain, mitä oikeusseuraamuksia saattaa syntyä, jos virkaan nimitetyn ja virkatoimia jo suorittaneen virkamiehen nimitys jäljestäpäin katsotaan mitättömäksi ja mitättömyys siis vaikuttaa e.x t u n c.

[49] *Elleringmann*, s. 292 ss. — *Elleringmann*iin on yhtynyt eräin täydentävin huomautuksin myös *Heyland*, joka aikaisemmin oli *Walter Jellinek*in kannalla. Ks. *Heyland*, s. 45 ss. Syynä tähän kannanmuutokseen lienee ollut positiivisen lain-

kisoikeudellisen perustoimen, nimittävän viranomaisen antaman kutsun virkasuhteeseen ryhtymiseen sekä samoin julkisoikeudellisen täydennystoimen, nimitettävän suostumisen.[50] Nimitettävän suostumus ei siis ole nimittämistoimen essentiale, vaan ainoastaan edellytys nimittämisen sitovalle toimittamiselle.[51]

Tätä teoriaa vastaan voidaan mielestämme myös huomauttaa, että sekin yliarvioi nimitettävän suostumuksen merkityksen. Tämä yliarviointi ilmenee tarkastettaessa suostumuksen puuttumisen vaikutuksia. Jos suostumus jää lopullisesti saamatta, tulee nimittäminen olemaan tosiasiassa alun perin kaikkea voimaa ja vaikutusta vailla, toisin sanoen mitätön. Mitään viranomaisen toimenpidettä nimittämistoimen poistamiseksi ei silloin tarvita. Teoria siis johtaa tässä tapauksessa samaan hylättävään lopputulokseen kuin teoria nimittämisen käsittämisestä kaksipuoliseksi hallintotoimeksikin.

Nimitettävän suostumista virkaan nimittämiseen edellyttää myös *Otto Mayer*in perustama teoria, jonka mukaan virkaan nimittäminen käsittää erityislaatuisen, alistussuhdetta edellyttävän hallintotoimen »Verwaltungsakt auf Unterwerfung».[52] Teoria tähdentää nimittämis-

---

säädännön muuttuminen. Niinikään *Köttgen* näyttää olevan samalla kannalla kuin *Elleringmann*. *Köttgen*, s. 124. Ks. myös *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 78 ss.

[50] *Heyland*, s. 45 ss. *Heyland*in mukaan: »Die Zustimmung ist zwar nicht Voraussetzung für die Gültigkeit, wohl aber für die Wirksamkeit des Anstellungsaktes. Ohne die Zustimmung ist der Anstellungsakt schwebend unwirksam und damit zunächst unbedingt wirkungslos».

[51] Ks. myös *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 78.

[52] *Otto Mayer* lausuu: »Selbständige Verwaltungsakte erscheinen in zweierlei Weise: ..... wo der Staat zwar den Einzelnen belastet und in seine Freiheit eingreift, aber mit dessen Einwilligung. Diese beseitigt die Schranke des verfassungsmässigen Vorbehalts, die zugunsten der Untertanen errichtet ist, und der Verwaltungsakt wird frei. Das wichtigste Beispiel solcher »Verwaltungsakte auf Unterwerfung» bietet die Anstellung im öffentlichen Dienst». *Otto Mayer* I, s. 98. — Suostumuksen merkityksestä *Otto Mayer* lausuu seuraavaa: »... Der Ausspruch der Behörde über den Untertan ist für sich allein das Wirkende; die Zustimmung des Betroffenen ist nur eine Voraussetzung dafür, dass dieser Ausspruch rechtmässig und zuständigerweise ergehe; sie ist notwendig, um diese Belastung der Freiheit des Einzelnen gegenüber den verfassungsmässigen Vorbehalten des Gesetzes zu decken: sie vertritt die gesetzliche Ermächtigung, weiter nichts.» *Otto Mayer* II, s. 148 s.

Myös oikeuskäytäntö Saksassa näyttää ainakin vielä vuonna 1930 olleen Otto Mayerin teorian kannalla. Tätä osoittaa eräs Reichsgerichtin päätös 25 päivältä maaliskuuta 1930. Ks. JW 1930, s. 2126 ss. Vrt. kuitenkin edellä aliviitettä 41.

toimen yksipuolista luonnetta, mutta edellyttää, että nimittämiseen, ollakseen lopullinen ja täydellinen, on saatava virkaan nimitettävän suostumus.[53] Ilman suostumusta toimitettu nimittäminen ei kuitenkaan ole mitätön, vaan ainoastaan kumottavissa tai peruutettavissa oleva.[54]

Suomen tieteisopissa on virkaan nimittämistä pidetty, lähinnä *Otto Mayer*in esittämään teoriaan perustuen, yksipuolisena hallintotoimena, joka edellyttää nimitettävän suostumuksen.[55] Suostumus katsotaan annetuksi joko virkaa hakemalla tai muulla tavoin ilmaistulla halukkuudella viran vastaanottamiseen.[56] Suostumus on voitu antaa myös konkludenttisesti. Ei edes siinä tapauksessa ole saatettava epäilyksen alaiseksi nimityksen lainmukaisuutta, että nimitettävä vasta nimityksen tapahduttua on osoittanut nimitykseen tyytymällä siihen suostuvansa.[57] Jos taas nimittäminen on toimitettu ilman nimitettävän suostumusta eikä suostumusta ole jälkeenpäinkään annettu, ei nimittäminen kuitenkaan ole ipso iure mitätön, vaan ainoastaan kumottavissa oleva.[58] Virkasuhde on syntynyt ja olemassa siihen

---

[53] Puheena olevan teorian kannattajiin ovat liittyneet myöhemmin *Fleiner, Bornhak, Meyer, Anschütz, Hatschek* ja *Schoen* sekä ainakin osittain *Jèze* ja *Berthélemy.*

Ks. *Fleiner,* s. 192; *Bornhak,* s. 45 s.; *Meyer-Anschütz,* s. 582; *Hatschek,* s. 326; *Paul Schoen,* Deutsches Verwaltungsrecht, *Holzendorff-Kohler*in Enzyklopedie der Rechtswissenschaft, Bd. IV, 1914, s. 260 ss.; *Jèze* II, s. 452 ja *Berthelémy,* s. 52 ss.

Myös *Reuterskiöld, Thulin, Sundberg* ja *Adamovich* näyttävät olevan lähinnä puheena olevan teorian kannalla. Ks. *Reuterskiöld,* s. 126 ss.; *Thulin,* NAT 1922, s. 256; *Sundberg,* Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 95 ja *Adamovich,* s. 164 s. Vrt. *Aschehoug,* s. 284 ja *Ruck,* s. 105.

[54] *Otto Mayer* II, s. 148 ss.

[55] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 8 ja s. 24 ss. sekä Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 133; *Merikoski* I, s. 166 ja II, s. 30; *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 53 ja s. 131 s.; *Erich* II, s. 137; *Ståhlberg* I, s. 154 s.; *Wartiovaara,* Virkamieskysymys, s. 553 ja NAT 1925, s. 92; *Aura,* Valtionhallinto, s. 360. — Näin myös sopimusluontoisissa viroissa ja ei-vakinaisissa virkasuhteissa. *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 26 s. — Ks. Oikeuskäytännön suhteen KKO 1926 tied. n:o 65.

[56] *Merikoski* I, s. 166; *Ståhlberg* I, s. 154; *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 130.

[57] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 28.

[58] *Tarjanne,* joka meillä on kysymystä yksityiskohtaisimmin käsitellyt, näyttää omaksuneen tämän kannan, vaikkakin jossain määrin epäillen. Ks. *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 28. — Myös oikeuskäytäntö näyttää asettuneen puheena olevalle kannalle. Niinpä hovioikeuden nimitettyä kanslistinsa ilman tämän suostumusta kirjaajaksi samaan hovioikeuteen, hovioikeuden nimittämispäätöstä ei ole katsottu ipso iure mitättömäksi, vaan se on KKO:n toimenpitein poistettu. KKO 1926 tied. 65.

saakka, kunnes nimittämistoimi on tavalla tai toisella viranomaisen toimenpitein saatettu tehottomaksi.[59]— Vastaavasti on eron antaminenkin yksipuolinen hallintotoimi, joka edellyttää nimitetyn suostumuksen.[60]

Vaikkakaan Suomen positiivinen lainsäädäntö ei sisällä nimenomaista määräystä, joka suorastaan osoittaisi virkaan nimittämisen tapahtuvan nimitettävän suostumuksen edellyttävällä hallintotoimella, on useita lainsäännöksiä, jotka antavat tukea tälle tieteisopin omaksumalle kannalle. Niinpä osoittavat HM:n julkiseen virkaan nimittämistä koskevat säännökset samoin kuin VirkamL:n 1 §:n säännöskin, että nimittäminen tapahtuu hallintotoimin. Että virkaan nimittäminen edellyttää nimitettävän suostumusta, osoittavat taas ne

---

Että korkeimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksiä ei ole useita — omasta puolestamme emme ole löytäneet kuin edellä mainitun — johtuu siitä, että ilman nimitettävän suostumusta tapahtuu nimittämisiä hyvin harvoin ja nämäkin virheelliset nimitykset — useimmiten ilmeisesti erehdyksestä johtuneet — ovat oikaistavissa myöntämällä asianomaiselle ero tämän omasta pyynnöstä. Kun lisäksi nimitysasioita koskevat valitukset käsittelee KHOL 4 §:n mukaan hallitus, saattaa asia vain harvoissa poikkeustapauksissa joutua korkeimpien tuomioistuinten ratkaistavaksi. Ks. myös seuraavaa aliviitettä.

[59] Jollei nimittämispäätös ole vielä lainvoimaa saanut, voi viranomainen asianosaisen pyynnöstä päätöksensä yleensä vielä peruuttaa (Ks. *Ståhlberg* I, s. 434 ja *Merikoski* II, s. 42). Muussa tapauksessa on haettava nimittämispäätöksen purkua. Käytännössä selvinnee kysymyksessä olevaa laatua oleva asia yksinkertaisimmin myöntämällä virheellisesti nimitetylle hänen pyynnöstään ero virasta.

Säännönmukaisesti nimittämispäätös tulee lopulliseksi ja virkasuhde syntyy siten, että virkamiehelle annetaan nimittämiskirja määrättyyn virkaan. Nimittämiskirjalla ei kuitenkaan ole sellaisenaan oikeutta perustavaa merkitystä, vaan se on ainoastaan todistuksena siitä, että nimittäminen on lopullisessa muodossa tapahtunut. Sillä on vain deklaratiivinen merkitys. Myös oikeuskäytäntö on asettunut mainitulle kannalle. Niinpä on toimen haltijan nimittäminen katsottu päteväksi, vaikka nimitetylle ei ollutkaan annettu toimikirjaa, kun nimittävä viranomainen on myöhemmin toimenpitein osoittanut nimittämisen tunnustavansa (mm. myöntämällä ikälisän). *OKa* 1934, s. 41 ss.

Ks. *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 29 s.; *Louhivaara,* s. 1 ss.; *Reuterskiöld,* s. 126 s.; *Castberg,* s. 52. *Brand* (Das Beamtenrecht, s. 58) lausuu: »Für die preussischen unmittelbaren Staatsbeamten ist die Bestallung kein wesentliches Erfordernis für die Entstehung des Beamtendienstverhältnisses. Sie können auch müntlich oder durch schlüssige Handlungen rechtswirksam angestellt werden.» Saksan myöhemmässä oikeudessa sai nimittämiskirja kuitenkin konstitutiivisen merkityksen. Ks. *Heyland,* s. 55; *Koellreutter,* s. 35. — Ks. myös tekstiä jäljempänä.

[60] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 78. KHO 1933 II 723. Vrt. myös *OKa* 1944, s. 19 ss.

lainsäännökset, joilla virkojen hakeminen on järjestetty.[61] Hakemuksen merkitys on juuri siinä, että hakija sen tekemällä ilmoittaa suostuvansa virkaan rupeamaan. Milloin taas virka täytetään ilman hakemusta, annetaan suostumus vapaamuotoisesti virkaan pyrkijän omasta aloitteesta tai nimittävän viranomaisen tiedustelun johdosta,[62] vaikka tästä ei olekaan mitään yleistä lainsäännöstä olemassa. Aikaisemmin sen sijaan oli viimeksi mainittu menettely nimenomaan säädettu noudatettavaksi eräiden korkeampien virkojen suhteen.[63] Edelleen osoittaa suostumuksen merkitystä kysymyksessä olevassa suhteessa mielestämme VirkamL:n 5 §, jonka mukaan virkamiestä ei, eräitä poikkeuksia lukuunottamatta, voida ilman hänen omaa suostumustaan siirtää toiseen virkaan. Vielä voidaan mainita LakPalkL.n 7 §, josta seuraa, ettei lakkautuspalkalla olevaa virkamiestä voida ilman hänen omaa suostumustaan nimittää hänelle tarjottuun virkaan samoin kuin useat muutkin virkamieslainsäädäntöön sisältyvät säännökset, joissa virkamiehen suostumukselle on annettu virkasuhteen syntymisen ja lakkaamisen suhteen keskeinen merkitys.

Painavimpana väitteenä kysymyksessä olevaa teoriaa vastaan, sellaisena kuin *Otto Mayer* on sen saksalaisessa tieteisopissa esittänyt, on huomautettu, että teoria aliarvioi nimitettävän suostumuksen merkityksen virkasuhteen syntymiselle nähdessään sen puuttumisessa ainoastaan nimittämistoimen moitittavuusperusteen (Anfechtungsgrund) ja tekee siten mahdolliseksi virkasuhteen muodostumisen suostumuksen puuttuessa pakkopalvelussuhteeksi.[64] Tämä huomautus ei mielestämme kuitenkaan pidä paikkaansa ainakaan meillä, missä virkamiehellä katsotaan olevan subjektiivinen oikeus eron saamiseen omasta pyynnöstään.[65] Mitään pakkopalvelussuhdetta ei tosiasiallisesti pääse syntymään, vaan ilman suostumustaan virkaan nimitetty on oikeutettu, ellei hän halua virkasuhteeseen jäädä, vaatimaan, että hänelle viipymättä myönnetään hänen pyytämänsä ero. Kun nimittämistä ei ole asianmukaisessa järjestyksessä toimitettu, on virkamiehellä oikeus tällaisessa tapauksessa saada ero heti hänen ero-

[61] Ks. myös *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 24 s.

[62] *Merikoski* I, s. 166; *Hakkila,* s. 330 ss.

[63] 1772 vuoden hallitusmuodon 10 §.

[64] *Heyland,* s. 44; *Elleringmann,* s. 290 ss.; *Brand,* Das deutsche Beamtengesetz, s. 78.

[65] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 78; *Ståhlberg* I, s. 246; *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 239 s. Vrt. myös *Rabenius,* s. 436 s. — Samoin Saksan oikeuden suhteen *Otto Mayer* II, s. 159. Toisin *Elleringmann,* s. 291.

anomuksensa tultua käsitellyksi ja siis riippumatta viran jatkuvasta hoidosta huolehtimiseen ehkä tarvittavasta ajasta.[66]

Virkasuhteen käsittäminen virkaan nimitettävän suostumuksin hallintotoimella perustetuksi julkisoikeudelliseksi oikeussuhteeksi tekee mahdolliseksi virkasuhteen erottamisen eräistä muista siihen verrattavista oikeussuhteista. Niinpä on virkasuhteen ja työsuhteen välinen huomattavin erokriteerio juuri siinä, että edellinen on julkisoikeuden piiriin kuuluva hallintotoimin perustettu oikeussuhde, kun taas työsuhde perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen.[67] Silloinkin kun työsuhteessa on toisena osapuolena julkisoikeudellinen oikeussubjekti, ei itse oikeussuhteen tarkoittama toimi ole julkisoikeudellisesti, vaan yksityisoikeudellisesti järjestetty.[68]

---

[66] Vrt. *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 78 s.

[67] *Tarjanne,* Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 133. Ks. myös *Sipilä,* Suomen työoikeus I, s. 62, jossa virka- ja työsuhteen välinen ero on erittäin seikkaperäisesti selvitetty sekä *Lehtinen,* s. 34 s.

Ulkomaisista oikeusoppineista on *Kaskel* luonnehtinut virkasuhteen ja työsuhteen sekä virkamiehen ja työntekijän (laajassa merkityksessä) välistä eroa seuraavasti: »In ihren allgemeinen Wesen unterscheiden sich Beamte und Angestellter hauptsächlich in fünf grundlegenden Punkten: Einmal steht der Beamte zur Staate im Organschaftsverhältnis, der Angestellte zu seinem Arbeitgeber im Dienstvertragsverhältnis (A). Ferner stehen Staat und Beamte zueinander im Verhältnis der Ueber- und Unterordnung, Arbeitgeber und Arbeitnehmer dagegen im Verhältnis der Gleichordnung beider Teile (B). Sodann gehört der Beamte dem Staate in der Gesamtheit seiner Lebensbeziehungen an, während der Angestellte nur zu bestimmten Dienstleistungen innerhalb bestimmten Dienstzeiten verpflichtet ist (C). Weiter ist die Verbundenheit zwischen dem Beamten und dem Staat, wie sie vor allem in der Verpflichtung zur Treue und Fürsorge zum Ausdruck kommt, personenrechtliche, dagegen die Verbundenheit zwischen dem Angestellten und seinem Arbeitgeber eine grunsätzlich nur schuldrechtliche (D). Und ändlich beruht das Beamtenverhältnis auf öffentlichen Recht, das Angestelltenverhältnis auf privatrechtlicher Grundlage mit allen sich hieraus ergebenden Konseqvenzen (E).» *Kaskel,* BJ 1926, s. 423 s. Vrt. myös *Myrberg,* s. 21 aliviite 3; *Gruber-Pfaundler,* s. 111; *Ruck,* s. 105; *Kaskel,* Arbeitsrecht, s. 4; *Brand,* Das deutsche Beamtengesetz, s. 807 ss.; *Otto Mayer* II, s. 146 ss.; *Fleiner,* s. 192 ss.

Niissä maissa, joissa virkamiesoikeus on yleisen työoikeuden osa, kuten asian laita on Neuvostoliitossa, ei kysymyksessä olevia erokriteerioita tietenkään voida soveltaa työntekijän ja virkamiehen aseman periaatteellisen yhdenvertaisuuden vuoksi. Ks. *Karadsche-Iskrow,* s. 180 ss.; *Zaitsew,* s. 193; *Falck,* s. 39.

[68] Julkisoikeudellinen järjestely on olemassa silloin, kun kysymys on lailla tai asetuksella tahi valtioneuvoston tai ministeriön taikka kunnanvaltuuston päätöksellä perustetusta tai säännöstetystä virasta tai toimesta, johon toinen osapuoli nimitetään tai määrätään. *Sipilä,* Suomen työoikeus I, s. 62.

Julkisoikeudellisen palvelusvelvollisuuden perustavasta asevelvollisuussuhteesta samoin kuin myös luottamustoimisuhteesta erottaa virkasuhteen se, että mainitut palvelussuhteet ovat yleensä pakollisia, kun sitä vastoin virkaan nimittäminen edellyttää nimitettävän suostumuksen.[69] Olennaisesti eriluontoisina ja tarkoitusperiltään erilaisina on virkasuhteesta lisäksi erotettava ne julkisoikeudelliset palvelussuhteet, joissa köyhäinhoitolain mukaan työvelvolliset samoin kuin yhteiskunnallista huoltoa sen eri muodoissa nauttivat henkilöt ja vapausrangaistustaan kärsimässä olevat vangit suorittavat heille uskottuja tehtäviä.[70] Sopimukseen perustuvana, julkisoikeudellisesti järjestettynä palvelussuhteena on virkasuhteesta vihdoin erotettava puolustusvoimain värvätyn alipäällystön ja miehistön erityislaatuinen palvelussuhde.[71]

Meidän on tämän jälkeen selvitettävä, milloin virka on valtion, milloin jonkin muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan virka ja milloin siis kysymyksessä on virkasuhde valtioon ja v a l t i o n virkamies. Vastausta esitettyyn kysymykseen haettaessa on heti aluksi todettava, että lainsäädäntö on jättänyt mainitut käsitteet tarkemmin määrittelemättä, vaikka se niitä useissa kohdin edellyttää. Tästä johtuu, että monessa tapauksessa on vaikeasti ratkaistavissa ja tulkinnanvaraista, onko kysymyksessä valtion tai jonkin muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan virkamies. Haettaessa mainitussa suhteessa mahdollisimman yleispätevää kriteeriota, kiintyy tutkimuksemme

---

Oikeuskäytännössä on julkis- ja yksityisoikeudellisen palvelussuhteen välistä rajaa vedettäessä usein annettu ratkaiseva merkitys sille seikalle, onko kulloinkin kysymyksessä oleva toimihenkilö valtion tai muun julkisen yhdyskunnan kurinpitovallan alainen. Niinpä lossimiehen (TieL 85 §) on ilmeisesti tästä syystä katsottu olevan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Ks. KHO 1933 II 801. Epäilemättä onkin mainittu kriteerio käytännön kannalta hyvinkin käyttökelpoinen, mutta teoreettisesti katsottuna se on nähdäksemme vain eräs palvelussuhteen julkisoikeudellisesta luonteesta johtuva seuraus eikä yleispätevä käsitetunnusmerkki. Vrt. myös jäljempänä aliviitettä 78.

[69] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 4 s.; *Otto Mayer* II, s. 166 ss. Luottamustoimisuhteen erottaa virkasuhteesta lisäksi se, että edellinen ei koskaan ole tarkoitettu haltijansa ammatiksi tai toimeentulon edellytykseksi, vaikka palkattomuus ei olekaan sen välttämätön käsitetunnusmerkki. Ks. *Ståhlberg* I, s. 288; *Merikoski* I, s. 209 ja LM 1937, s. 255; *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 4 s.

Asevelvollisuussuhde on pakollinen silloinkin, kun kysymyksessä on vapaaehtoisena palvelukseen astunut asevelvollinen. Ks. AsevL 3 §:n 2 momentti.

[70] Vrt. *Sipilä,* Suomen työoikeuden käsite ja järjestelmä, s. 92.

[71] Värvättyjen suhteen ks. PLA 3 §:n 2 momentti ja L rajavartiolaitoksesta 17/4 1931 (AsK 135/1931) 6 §:n 1 momentti.

kannalta pakostakin ensiksi huomio siihen, saattaako ratkaiseva merkitys kenties olla sillä seikalla, mikä viranomainen toimii kulloinkin kysymyksessä olevan virkamiehen palkkauksen maksajana ja tapahtuuko palkkauksen suorittaminen valtion tai jonkin muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan varoista. Mitä palkkauksen maksamiseen tulee, niin on selvää, ettei maksun suorittaminen pelkkänä mekaanisena toimituksena enempää kuin sekään, mistä kassasta suoritus tapahtuu, voi tässä suhteessa olla ratkaisevana.[72] Mutta ratkaisevaa merkitystä ei voida antaa myöskään sille seikalle, mistä varoista palkkaus maksetaan. PalkA:n 1 §:n sisältämää luetteloa ja valtion vuotuista tulo- ja menoarviota tarkasteltaessa havaitaan, että valtion varoista suoritetaan useiden sellaistenkin virkamiesten palkkaus, jotka riidattomasti ovat jonkin muun julkisen yhdyskunnan kuin valtion virkamiehiä. Toiselta puolen saattaa valtion virkamies saada osaksi tai kokonaan palkkansa muistakin kuin valtion varoista. Ajateltakoonpa vain virkamiehiä, joiden palkkauksesta huomattavan osan muodostavat suoraan yksityisiltä asianosaisilta kannettavat toimituskirjain lunastukset ja toimituspalkkiot samoin kuin myös aikaisemmin voimassa ollutta jaoituspalkkajärjestelmää. Tästä huolimatta on virkamiehen palkkauksen suorittaminen valtion varoista useissa tapauksissa tärkeä indisio siitä, että kysymyksessä on valtion virkamies. Mutta ratkaisevaa merkitystä ei tälle seikalle, kuten edellä sanotusta selviää, voida antaa.[73]

Toisena mahdollisena jakoperusteena saatettaisiin kenties pitää sitä seikkaa, onko asianomainen virkamies välittömästi valtion viranomaisten valvonnan alainen.[74] Jo epämääräisyytensä vuoksi on mainittu jakoperuste kuitenkin hylättävä.[75]

Kolmantena mahdollisuutena olisi pitää valtion virkamiehinä niitä virkamiehiä, jotka ovat välittömästi valtion viranomaisten rangaistus- ja kurinpintovallan alaisia. Mitä ensinnäkin rangaistusvallan alai-

[72] Samoin *Walter Jellinek*, s. 360.

[73] Niinpä PalkA:n 1 §:ssä on 10. pääluokan kohdalla lueteltu joukko luterilaisen ja kreikkalaiskatolisen kirkon virkoja, joiden haltijoita on pidettävä kirkóllisina virkamiehinä. Ks. myös *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 13 ss. ja LM 1937, s. 516. Vrt. *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 120 ss. sekä Tanskan virkamieslain (Lov om Statens Tjenestemaend 6 juni 1946) 1 §, joka mainitsee valtion virkamiehen käsitetunnusmerkkinä palkan vahvistamisen sanotussa laissa kiinteäksi vuosipalkaksi.

[74] Valtionvalvonnan eri lajeista ks. *Merikoski* II, s. 8 ss. ja Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta, s. 20.

[75] Ks. *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 13.

suuteen tulee, niin ei sitä voida pitää kysymyksessä olevassa suhteessa erottavana kriteeriona siitä syystä, että rikosoikeudellisen rangaistuksen saattavat määrätä valtion viranomaiset silloinkin, kun rangaistus kohdistuu muiden julkisoikeudellisten yhdyskuntain virkamiehiin.[76] Jo RL 2 luvun 12 §:n säännös osoittaa, että valtion rangaistusvallan alaisia ovat myös itsehallintoyhdyskuntain virkamiehet.[77] Niinikään kurinpitovallan alaisuus on soveltumaton jakoperuste sen vuoksi, että valtion viranomaiset saattavat tietyissä tapauksissa käyttää kurinpitovaltaa itsehallintoyhdyskuntainkin virkamiehiin nähden.[78] Näin ollen ei rangaistus- ja kurinpitovallan alaisuus saata tulla erokriteeriona kysymykseen.

Neljäntenä mahdollisuutena voitaisiin ajatella, että valtion virkamiehiä ovat ne virkamiehet, jotka valtion viranomainen on virkaan nimittänyt. VirkamL:n 25 §:n ja LakPalkL:n 9 §:n 1 momentin säännöksistä selviää kuitenkin, että valtion viranomainen voi nimittää tai olla osallisena nimitettäessä muihinkin kuin valtion virkoihin. Ratkaisevana jakoperusteena ei siis tätäkään seikkaa voida pitää, vaikka sille käytännössä useimmissa tapauksissa kieltämättä on annettava huomattava merkitys.[79]

Edellä on esitetty joukko tunnusmerkkejä, joilla on merkittävä indisioarvo ratkaistaessa, onko kysymyksessä valtion vai jonkin muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan virkamies. Muitakin vastaavan-

[76] Ks. myös *Ståhlberg* I, s. 306 ss. ja *Merikoski* I, s. 213.

[77] RL 2 luvun 12 §:n säännös osoittaa, että virkamieskäsite on rikosoikeudessa laajempi kuin hallinto-oikeudessa. Mainitussa lainkohdassa määritelty rikosoikeudellinen virkamieskäsite ei välttämättömästi edellytä, että virkamiehen hoidettavaksi tulee olla uskottu määrätty, viraksi muodostettu tehtäväryhmä, virka objektiivisessa merkityksessä. Ks. myös *Palme*, s. 90 s. sekä ulkomaisista oikeusoppineista etenkin *Heyland*, s. 25 ss. ja *Schack*, BJ 1935, s. 537 ss.

Valtuuston jäsenkin on katsottu virkamieheksi rikosoikeudellisessa mielessä. KKO 1926 sel. 51.

[78] *Ståhlberg* I, s. 308 s. Myös eräiden yksityisten oppilaitosten opettajat saattavat olla valtion kurinpitovallan alaisia. Ks. esim. A tietopuolisista karjanhoitokouluista 14/5 1937 (AsK 195/1937) 18 §, A kiertävistä karjanhoitokouluista 30/12 1937 (AsK 373/1937) 8 § ja A maamies- ja pienviljelijäkouluista 14/5 1937 (AsK 194/1937) 11 §. Ks. myös *Tarjanne*, LM 1937, s. 516.

[79] Niinpä esim. kaupunginviskaalin virka on kaupungin eikä valtion virka siitä huolimatta, että kaupunginviskaalin nimittää oikeuskansleri. KHO 10. 2. 1947 n:o 457. Ks. myös *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 12 s. — Saksan Reichsbeamtengesetz 17/3 1907 panee kuitenkin yleensä ratkaisevan merkityksen tässä suhteessa sille seikalle, kuka on nimittämisen toimittanut. Ks. myös *Walter Jellinek*, s. 360.

laisia erotteluperusteita on helposti löydettävissä, mutta useimmat niistä ovat vielä epämääräisempiä.[80] Kaikki mainitut jakoperusteet kiinnittävät mielestämme huomiota liian yksipuolisesta johonkin tiettyyn virkasuhteesta johtuvaan seuraamukseen. Erokriteerioksi on löydettävä jokin yleisempi ominaisuus, joka kiinteämmin liittyy virkamiehen toimintaan valtion tahdon elimellisenä täytäntöönpanijana ja toteuttajana. Lähtökohdaksi on sen vuoksi sopivinta ottaa itse se toimielin, joka toimii valtion tahdonvallan kantajana, nimittäin viranomainen. *Tarjanne* on mainittua lähtökohtaa silmällä pitäen katsonut, että valtion välittömänä huolena olevia tehtäviä toimittavat elimet ovat valtion viranomaisia ja näihin viranomaisiin kuuluvat tehtäväryhmät, virat objektiivisessa merkityksessä, valtion virkoja. Valtion virkasuhde on tästä johtuen julkisoikeudellinen palvelussuhde valtion ja valtion tehtäviä varsinaisesti hoitavassa valtion viranomaisessa toimivan virkamiehen välillä. Sanotussa virkasuhteessa oleva virkamies on valtion virkamies.[81]

Viimeksi mainittu kriteerio onkin epäilemättä käyttökelpoisin jakoperuste ratkaistaessa käsiteltävänä olevaa kysymystä. Mutta myös se on jossain määrin epämääräinen. Valtion ja kunnan huolena ole-

---

[80] Esim. virkavalan vannominen ei voi olla ratkaisevana tässä suhteessa enempää kuin virkamieskäsitteelle yleensäkään, sillä virkavalan joutuvat vannomaan muutkin kuin valtion virkamiehet. Myös virkasuhde saattaa syntyä ja syntyykin usein ennen virkavalan vannomista. Ks. myös *Merikoski* I, s. 172; *Ståhlberg* I, s. 164 s.; *Heyland*, s. 24; *Müller-Eckhardt-Reuter*, s. 6.

[81] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 9 ss.; *Myrberg*, s. 41 ss.; *Preuss*, s. 209.

Tekstissä omaksutun määritelmän mukaan jäävät käsitteen valtion virkamies ulkopuolelle itsehallintoyhdyskuntain virkamiehet (ks. kuitenkin seuraavaa aliviitettä) sekä yksityisten fyysillisten ja juridisten henkilöiden palveluksessa olevat toimihenkilöt, ellei asianomaisilla samalla ole valtion virkaa. — Itsehallintoyhdyskuntain virkamiehiksi luettavista virkamiehistä ks. *Ståhlberg* I, s. 288 ss.; *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 9 ss.; *Merikoski* I, s. 208 ss.; *Myrberg*, s. 41 ss. — Yksityisluontoisten yhtymäin virkamiehistä ks. *Tarjanne*, LM 1937, s. 515 ss.

Helsingin yliopiston opettajat ja virkamiehet ovat sen sijaan valtion virkamiehiä. *Ståhlberg* II, s. 644. Samoin yleensä myös Suomen Pankin ja postisäästöpankin virkamiehet. *Ståhlberg* I, s. 108 ja *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 10 s.

Tasavallan presidentti sekä valtioneuvoston jäsenet ja kansanedustajat eivät ole valtion virkamiehiä, vaikka toimittavatkin valtion tehtäviä, sen vuoksi, etteivät he toimi välittömästi minkään »hallituksen alaisina». *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 8. Ks. myös edellä aliviitettä 23 ja siinä viitattua kirjallisuutta. Mainittuun tulokseen johtaa myös se käsityskanta, jonka olemme edellä virkasuhteen syntymisestä omaksuneet.

vain tehtäväin rajaa esimerkiksi saattaa tietyissä tapauksissa olla vaikea vetää. Sitä paitsi voi positiivisoikeudellinen järjestely aiheuttaa poikkeuksia sellaisissakin tapauksissa, jotka muutoin näyttävät selviltä.[82] Sen vuoksi kelpaakin mielestämme puheena oleva kriteerio vain yhdeksi jakoperusteeksi esillä olevassa kysymyksessä, joskin tälle jakoperusteelle on muihin perusteisiin nähden annettava ratkaiseva merkitys. Toisin sanoen rajaa valtion ja kuntien tai muiden itsehallintoyhdyskuntien virkamiesten välillä vedettäesssä on ratkaisevana ensisijaisesti virkamiehen hoidettavien tehtävien laatu, mutta epäselvissä tapauksissa on otettava avuksi muita edellä esitettyjä kriteerioita taikka tarvittaessa turvauduttava yksinomaan niihin. Viime kädessä on otettava huomioon aina, miten asianomaisen virkamiehen virkasuhde on kokonaisuudessaan positiivisoikeudellisin säännöksin järjestetty.

Milloin voidaan sanoa virkamiehen olevan v a k i n a i n e n valtion virkamies? Voidaksemme tähän vastata meidän on ensin selvitettävä, milloin on olemassa vakinainen valtion virka. Viimeksi mainittuun kysymykseen vastattaessa on huomattava, että käytännössä yleisesti noudatetun ja myös teoriassa hyväksytyn menettelytavan mukaan vakinaisten virkojen perustaminen tapahtuu siten, että virkatyyppien tultua vahvistetuksi lailla virkojen perustaminen suoritetaan eduskunnan myöntämien määrärahojen puitteissa asetuksella.[83] Sitä vastoin ylimääräisten tointen perustaminen, tilapäisistä toimista puhumattakaan, ei ole sanotunlaisiin muotoihin sidottu, joskin käytännössä on välistä tällöinkin vastaavia muotoja noudatettu.[84] Asianomaisten säännösten sanamuodosta ja sisällöstä viime

[82] Tällaisen poikkeuksen muodostavat eräät valtion hallintoon kuuluvia tehtäviä hoitavat kaupunkikuntain virkamiehet, kuten esim. kaupunginviskaali. Ks. edellä aliviite 79. Ks. myös *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 11; *Ståhlberg* I, s. 266 ss.; *Hermanson,* Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, s. 146 s. Vrt. *Myrberg,* s. 42 ss.

[83] Ks. *Merikoski,* LM 1944, s. 251 ja Virkamieslehti 1946, s. 63; *Hakkila,* s. 268. Mainitun menettelytavan suhteen, joka perustuu lähinnä *Ståhlbergin* mielipiteeseen, ovat osittain eriävällä kannalla *Erich, Aura, Ahla* ja *Grönvall.* Ks. tästä tarkemmin *Hakkila,* s. 267 ja siinä viitattua kirjallisuutta.

[84] Ks. esim. A lääkintöhallituksen väliaikaisesta sotavammasairaalaosastosta sekä sotavammasairaaloista ja poliklinikoista 23/11 1944 (AsK 836/1944), jolla on perustettu eräitä ylimääräisiä ja tilapäisiä toimia.

Ylimääräinen toimi on vallitsevan käsityskannan mukaan olemassa vain silloin, kun eduskunta on osoittanut varat nimenomaan käytettäväksi ylimääräisestä toimesta maksettavaan palkkaukseen tai varainkäyttömääräys muuten on niin lavea-

kädessä säännöllisesti selviää, onko tarkoituksena ollut perustaa vakinainen virka vai ei. Viran vakinaisuus edellyttää kuitenkin vain, kuten sen perustamisjärjestyskin osoittaa, että itse virka on tarkoitettu pysyvästi olemaan valtion säännöllisten tehtävien hoitamista varten.[85] Yhtenä tärkeänä seuraamuksena tästä on, että myös viran haltijan toimeentulo on tällöin tahdottu järjestää jatkuvasti turvatuksi. Siitä johtuen vakinaiset virat on yleensä muodostettu peruspalkkaisiksi. Peruspalkkaisuus on siis osoituksena viran vakinaisuudesta. Mutta toisaalta johtuu siitä, mitä edellä on sanottu, ettei peruspalkkaisuus ole vakinaisen viran välttämätön tunnusmerkki. Myös sopimuspalkkainen virka saattaa olla perustettu valtion säännöllisten tehtävien jatkuvaa hoitamista silmällä pitäen. Vieläpä sellainenkin virka, joka on järjestetty määräajaksi täytettäväksi, jopa sivutoimikin, voi olla perustettu pysyväiseksi edellä tarkoitetussa mielessä. Sen vuoksi ovat myös viimeksi mainitut virat vakinaisia virkoja,[86] jos niiden perustaminen on tapahtunut yllä selostetussa järjestyksessä.

Kun määrätty valtion tehtävien yhdistelmä on kerrotulla tavalla muodostettu objektiiviseksi viraksi, syntyy subjektiivinen vakinainen virkasuhde siten, että virkamies, kuten edellä on selostettu, suostumuksensa mukaisesti yksipuolisin hallintotoimin nimitetään[87] tähän

---

sisältöinen, että siihen voidaan selvästi osoittaa sisältyneen valtuuden ylimääräisen toimen perustamiseen. (Ks. *Merikoski*, LM 1944, s. 252). Tästä syystä eivät esim. puolustuslaitoksessa ns. »hankintamomenteilta» palkatut toimihenkilöt ole yleensä ylimääräisiä virkamiehiä. Vrt. myös KHO 30. 1. 1947 n:o 320 ja 3. 5. 1945 n:o 1303. — Omasta puolestamme katsoisimme eduskunnalla olleen tarvittavan kontrollimahdollisuuden ja toimen tästä johtuen olevan ylimääräisen toimen myös silloin, kun toimi on palkattu varoista, joita tulo- ja menoarvion perustelujen mukaan saadaan käyttää yleensä toimihenkilöiden palkkaamiseen, jos valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta, sille VN:n ohjesäännön 37 §:n antaman valtuuden mukaisesti, on antanut luvan ko. varojen käyttämiseen määrätystä, perustettavaksi esitetystä ylimääräisestä toimesta suoritettavaan palkkaukseen.

[85] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 75; *Merikoski* I, s. 152.

[86] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 21 s. ja s. 75. Vrt. myös *Ahla*, s. 36. Suurin osa valtion vakinaisista viroista on kuitenkin peruspalkkaisia ja vain eräät sellaiset virat, joihin kenties muuten olisi vaikea saada sopivia henkilöitä, on järjestetty sopimuspalkkaisiksi. Ks. *Merikoski* I, s. 178. Määräajaksi täytettäviä virkoja ovat sotaylioikeuden puheenjohtajana ja jäseninä toimivien sotaylituomarien virat sekä ammattientarkastajien virat. Ks. STL 7 § ja AmTarkL 2 §. Vakinaisia sivutoimia ovat taas useat tuomarin sivutoimet.

[87] Haluamme erityisesti tähdentää, että vakinainen virkasuhde syntyy vain vakinaiseen virkaan nimittämisen kautta, mutta sitä vastoin ei, jos henkilö vain viransijaisena tai viran väliaikaisena haltijana määrätään vakinaista virkaa hoitamaan. Viran hoidosta annetun määräyksen laatu ilmenee säännöllisesti, paitsi viranhoito-

virkaan. Nimittämisen toimittaa laissa säädettyä menettelyä noudattaen se viranomainen, jolla HM:n 87 tai 88 §:n säännökseen perustuen kulloinkin on nimittämisvalta. Lopullisesti saavuttaa virkaan nimitetty vakinaisen virkamiehen ominaisuuden, kun nimittämispäätös on tullut lainvoimaiseksi.[88] Jos nimittämispäätöksestä on oikeus valittaa, niin päätös saavuttaa lainvoiman yleisten hallintoprosessuaalisten periaatteiden mukaan siis vasta valitusajan umpeen kuluttua tahi, jos päätöksestä on valitettu, kun ylempi viranomainen on valituksen lopullisesti ratkaissut.[89] Kun toisin ei ole säädetty eikä positiivisista säädöksistä voida katsoa muuta johtuvan, niin nimittämiskirjan antamisella, jolla nimittämismenettely säännöllisesti päätetään, on puheena olevassa suhteessa vain toteava merkitys.[90] Tähän viittaa myös nimittämiskirjoille vahvistettujen kaavojen sanamuoto.[91]

Ulkomaisessa, etenkin saksalaisessa tieteisopissa tekevät useat tutkijat, kuten *Laband, Otto Mayer, Georg Jellinek, Walter Jellinek, Hastchek* ja *Heyland,* eron virkaan nimittämisen ja virkatehtäviin määräämisen välillä.[92] Meillä varsinkin *Tarjanne* on tähdentänyt

---

määräyksen sisältävästä päätöksestä itsestään, myös asianomaisen nimittämiskirjan tai määräyskirjan sanamuodosta, jos tällainen on annettu. Huomattava kuitenkin on, että milloin vakinainen virka on lainsäädännöllisin järjestelyin muodostettu määräajaksi tai toistaiseksi täytettäväksi (määräajaksi täytettävät virat ja sopimuspalkkaiset virat), ei viran täyttäminen säädetyllä tavalla ole esteenä vakinaisen virkasuhteen syntymiselle.

[88] Näin myös *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 28 s. Itse nimittämismenettelyyn emme ole tarkemmin puuttuneet, koska se tietäisi liiallista poikkeamista varsinaisesta aiheestamme. Nimittämismenettelyn suhteen ks. *Merikoski* I, s. 166 ss.; *Ståhlberg* I, s. 153 ss.

[89] Samoin *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 29 sekä Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 150. Jos virkaan nimitetty ennen nimittämispäätöksen lainvoimaiseksi tulemista määrätään virkaan kuuluvia tehtäviä hoitamaan, on hän nähdäksemme vain väliaikaisen viranhoitajan asemassa. Tästä johtuvat haitalliset seuraamukset tulevat kuitenkin käytännössä vältetyiksi sen kautta, että niiden viranomaisten nimittämispäätöksistä, joista valittaminen saattaisi tulla kysymykseen, on yleensä nimenomaisin säännöksin kielletty valittamasta. Ks. esim. LHA 59 §:n 4 momentti, A valtionrautateiden hallinnosta 21/12 1932 (AsK 398/1932) 82 §:n 3 momentti, A posti- ja lennätinlaitoksesta 21/5 1937 (AsK 211/1937) 49 §:n 2 momentti, jotka kieltävät valittamasta lääninhallituksen, rautatiehallituksen ja posti- ja lennätinhallituksen nimittämispäätöksistä. Vastaava säännös sisältyy useita muitakin keskusvirastoja koskeviin asetuksiin.

[90] Ks. edellä aliviitettä 59.

[91] Ks. VNp valtion viran ja pysyväisen toimen haltijain valta-, toimi- ja erokirjain kaavain vahvistamisesta 30/6 1926 (AsK 215/1926).

[92] Ks. edellä aliviitteitä 33 ja 25.

tässä suhteessa tehtävää eroa ja huomauttanut, että objektiiviseksi viraksi muodostetun tehtävien yhdistelmän ei suinkaan tarvitse olla sama kuin se subjektiivinen virka, joka vakinaistaa virkamiehen oikeusaseman.[93] Omasta puolestamme emme tekisi puheena olevassa suhteessa näin jyrkkää eroa. Mielestämme on näet lähdettävä siitä, että ennen kuin vakinaisen virkasuhteen syntymisestä saatetaan puhua, tulee olla olemassa objektiiviseksi viraksi muodostettu tehtäväryhmä.[94] Tällaisia virkoja objektiivisessa merkityksessä ovat ne virat, jotka eri virastoista annetut säädökset niihin kuuluvina luettelevat ja jotka on lueteltu myös esim. PalkA:n 1 §:ssä. Kun virkamies nimitetään virkaan, niin hänet määrätään juuri tällaisen objektivoidun tehtäväryhmän vakinaiseksi haltijaksi. Positiivisoikeudellisista säännöksistä riippuu, kuten Tarjannekin huomauttaa,[95] kuinka yksityiskohtaisesti virkaan kuuluvat tehtävät on kulloinkin määritelty. Useimmissa tapauksissa virkaan liittyvät tehtävät ovat määritellyt niin yksityiskohtaisesti, ettei mitään nimittämisestä erotettavaa virkatehtäviin määräämistä enään tarvita. Mutta joissakin tapauksissa, kuten esim. puolutuslaitoksen upseerin virkojen ja aliupseerin toimien kysymyksessä ollessa, tämä säädännäinen järjestely on niin ylimalkainen, että virkamiehen määrääminen virkaan liittyviin tehtäviin on tarpeen toimittaa erityisellä hallintotoimella ja saattaa sen vuoksi tapahtua sekä usein tapahtuukin paljon myöhemmin kuin virkaan nimittäminen. Niinpä upseeri saatetaan nimittää esim. everstiluutnantin virkaan puolustuslaitoksessa, mutta vasta myöhemmin erillisellä hallintotoimella määrätä hoitamaan esim. panssaripataljoonan komentajan tehtäviä sanottuun virkaan kuuluvana tehtäväryhmänä. Tässäkin tapauksessa on kuitenkin jo nimittämishetkellä ollut olemassa objektiiviseksi viraksi muodostettu, joskin vain perusolemukseltaan määritelty tehtäväryhmä ja juuri tämä sama tehtäväryhmä on subjektivoitu nimittämällä virkamies sen vakinaiseksi haltijaksi. Objektiiviseksi viraksi muodostettu tehtäväryhmä ja subjektivoitu virka ovat siis tällöinkin samat, joskin virkaan liittyvät tehtävät on kiinteämmin määrätty vasta myöhemmin ja sen vuoksi erityinen hallintotoimi on juuri näiden tehtävien uskomiseksi virkamiehen hoidettavaksi tarpeen.

---

[93] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 19 s.

[94] Ks. myös *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 50; *Ståhlberg* I, s. 49; *Erich* II, s. 119.

[95] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 20.

Virkasuhde ei ole mikään pelkkä status suhde, josta yksilölle koituisi yksinomaan oikeuksia hänen olematta omasta puolestaan suoritusvelvollinen.[96] Pikemminkin virkasuhde on sellainen hallinto-oikeudellinen prestaatiosuhde, jossa molemmat oikeussuhteen subjektit ovat velvolliset määrätynlaiseen toimintaan tai määrättyihin suorituksiin. Toisen subjektin velvollisuutta tiettyyn suoritukseen vastaa virkasuhteessa yleensä toisen subjektin oikeus tämän suorituksen vaatimiseen ja päinvastoin. Niinpä virkamiehen oikeutta virkasuhteesta hänelle johtuviin taloudellisiin etuihin vastaa valtion velvollisuus näiden etujen säännölliseen suorittamiseen. Tutkimuksemme rajoittuu koskemaan yksinomaan viimeksi mainittua oikeuksien ja velvollisuuksien yhdistelmää virkamiehen palkkaus- ja eläkeoikeuden kannalta, jolloin käsitämme palkkaus- ja eläkeoikeuden jäljempänä tässä johdannossa määritellyssä laajemmassa merkityksessä. Tutkimuksemme ulkopuolelle jäävät näin ollen muut virkasuhteesta virkamiehelle johtuvat oikeudet samoin kuin hänelle virkasuhteesta johtuvat velvollisuudet, jollei niiden selvittäminen ole mainittujen oikeuksien kannalta jossain yhteydessä syystä tai toisesta välttämätöntä.

Tutkimuksemme koskee ensi sijassa valtion vakinaisia peruspalkkaisia virkamiehiä, mutta sen erikoisaseman, jossa sopimuspalkkaa nauttivat virkamiehet ovat, olemme tällöin mahdollisuuksien mukaan ottaneet huomioon. Sen sijaan jäävät tutkimuksemme ulkopuolelle valtion ei-vakinaisten virkamiesten sekä kuntien ja muiden itsehallintoyhdyskuntien virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus, mikäli niiden käsitteleminen ei aiheemme kannalta osoittaudu joissakin tapauksissa tarpeelliseksi.[97] Valtion ei-vakinaisiin virkamiehiin luemme tällöin ylimääräisten virkamiesten lisäksi, joilla ymmärrämme YlimääräisA:n osoittaman pysyväisyyden omaavaan päätoimeen otettua ja sanotun asetuksen mukaista palkkiota nauttivia henkilöitä,[98] myös

[96] *Grette*, s. 18.

[97] Vaikka tutkimuksemme rajoittuukin koskemaan ainoastaan valtion vakinaisia virkamiehiä, niin soveltuvat esitettävät periaatteet myös valtion ei-vakinaisiin virkamiehiin sekä kuntien ja muiden itsehallintoyhdyskuntien virkamiehiin niiltä osin, joissa näiden palkkaus- ja eläkeoikeus määräytyy samojen säännösten ja periaatteiden mukaan kuin valtion vakinaisten virkamiestenkin. Tästä syystä olemme myös oikeustapauksia selostaessamme katsoneet voivamme selostaa valtion ei-vakinaisten virkamiesten ja itsehallintoyhdyskuntain virkamiesten taloudellisista oikeuksista annettuja ratkaisuja, milloin ratkaisusta ilmenee yleisempää laatua oleva, myös valtion vakinaisiin virkamiehiin osaksi tai kokonaan soveltuva periaate.

[98] Näin *Merikoski*, LM 1944, s. 251.

vakinaisia virkoja viransijaisina tai virkaatoimittavina (väliaikaisina) hoitavat virkamiehet. Ei-vakinaisiin virkamiehiin kuuluvina jäävät tietenkin niinikään valtion tilapäiseen tehtävään otetut henkilöt ja harjoittelijat aiheemme ulkopuolelle silloinkin, kun heidän palvelussuhteensa on muodostettu julkisoikeudelliseksi virkasuhteeksi.[99] Kun sivutoimetkin saattavat joissakin tapauksissa olla vakinaisia,[100] kuten edellä olemme havainneet, ja kun lisäksi vakinaiset virkamiehet useissa tapauksissa ovat samanaikaisesti sivutointen haltijoita, käsittelemme sen sijaan pääpiirteittäin myös sivutointen haltijain kysymyksessä olevia oikeuksia.

Lopuksi kiinnitämme huomiota eräisiin terminologisiin seikkoihin. Virkamiehen palkkaus- ja eläkeoikeudella tutkimuksemme aiheena ymmärrämme, paitsi virkamiehen oikeutta hänelle toimikautenaan suoritettaviin palkkausetuihin ja virkasuhteen päätyttyä tulevaan eläkkeeseen, myös virkamiehen oikeutta lakkaustuspalkkaan sekä hänen leskensä ja lastensa oikeutta leski- ja orpokassoista suoritettavaan eläkkeeseen ja erinäisiin muihin siihen läheisesti liittyviin etuihin. Olemme käsittäneet aiheemme näin laajaksi sen vuoksi, ettemme joutuisi rikkomaan sitä yhtenäistä kokonaisuutta, jonka virkamiehen oikeudet sanotuilta osiltaan muodostavat. Kaikista mainituista oikeuksista käytämme jäljempänä yhteisnimitystä virkamiehen t a l o u d e l l i s e t o i k e u d e t.[101] Koska kuitenkin virkamie-

---

[99] Valtion tilapäisistä, julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevista toimihenkilöistä puuttuvat positiivisoikeudelliset säännökset melkein kokonaan. Esim. YlimääräisA:n 12 §:ssä edellytetään kuitenkin selvästi myös tällaisen virkamiesryhmän olemassaoloa.

[100] Sivutoimikonstruktion avulla on mielestämme selitettävissä myös se omalaatuinen virkasuhde, jossa yliopiston dosentit ovat. A sisältävä Helsingin yliopiston säännöt 8/9 1924 (AsK 228/1924) rinnastaa 27 §:ssään dosentit muihin yliopiston vakinaisiin virkamiehiin. Saman asetuksen 54 §:n mukaan on dosenteilla oikeus myös virkavuosien lukemiseen mm. ikälisää varten. Dosenttien opetusvelvollisuus on kuitenkin rajoitettu (64 §) ja pääasiallinen palkkaus järjestetty stipendin muodossa suoritettavaksi (A 26/2 1932, AsK 102/1932). Tähän järjestelyyn katsoen dosenttien toimet ilmeisesti ovat, vaikkakin ne ovat vakinaisia toimia, tarkoitetut sivutoimiksi. Ne eroavat tavallisista sivutoimista kuitenkin mm. siinä, että ne tuottavat oikeuden virkavuosien lukemiseen. Pitäisimme senvuoksi kysymyksessä olevia toimia vakinaisina sivutoimina s u i g e n e r i s. Tästä johtuen dosentti voi samanaikaisesti olla myös jonkin valtion pääviran vakinainen haltija.

[101] V i r k a m i e h e n t a l o u d e l l i s i i n o i k e u k s i i n a h t a a m m a s s a m e r k i t y k s e s s ä, jollaisena olemme tutkimuksessamme mainittua käsitettä lähinnä käyttäneet, olisi oikeastaan luettava myös virkamiehen oikeus tapaturmakorvaukseen. Aiheeseemme katsoen olemme tämän oikeuden kuitenkin yleensä

hen palkkaus- ja eläkeoikeudella tavallisesti käsitetään vain hänen oikeuttaan toimikautena suoritettaviin palkkausluontoisiin etuihin sekä virkasuhteen päätyttyä hänelle itselleen tulevaan eläkkeeseen, käytämme mainittuja käsitteitä jäljempänä tässä vakiintuneessa merkityksessään.[102]

Virkamieslainsäädännössä käytetään valtion vakinaisista viroista ja toimista sekä niiden haltijoista puhuttaessa säännöllisesti nimitystä virka ja toimi tai pysyväinen toimi. Vastaavasti käytetään nimityksiä viran tai toimen tahi pysyväisen toimen haltija. Kun sanotulla, pääasiallisesti vain virkamiesten virassapysymisoikeuden suhteen tehtävällä erolla ei tutkimuksemme kannalta ole mitään merkitystä, käytämme jäljempänä, kuten jo edellä tässä johdannossakin olemme tehneet, kaikista mainituista virkamiehistä yhteisnimitystä virkamies. Vastaavasti nimitämme ylimääräisen toimen haltijoita ylimääräisiksi virkamiehiksi. Sivuviran ja -toimen haltijoista käytämme yhteisnimitystä sivutoimen haltija. Itse viroista ja toimista käytämme vastaavia nimityksiä.

Valtion virkamiesten taloudellisia oikeuksia koskevat järjestelmät poikkeavat useissa valtioissa sangen olennaisesti meillä voimassa ole-

---

sivuuttaneet. Tällaiseen menettelyyn oikeuttaa mielestämme myös se, että mainittu oikeus määräytyy yleensä samojen periaatteiden mukaan kuin työntekijäin oikeus tapaturmakorvauksen saamiseen, josta taas on voimassa kokonaan erillinen lainsäädäntö. — Virkamiehen taloudellisiin oikeuksiin laajemmassa merkityksessä kuuluu taas mm. oikeus vapaisiin matkoihin ja vapaaseen sairaanhoitoon, jotka kuitenkin lankeavat aiheemme ulkopuolelle. Vrt. myös *Erich* II, s. 143; *Heyland*, s. 308.

Taloudellinen etu merkitsee yleensä sellaista etua, jonka arvo on rahassa määrätty tai ainakin määriteltävissä. *Heyland*, s. 365. Vrt. myös *Caselius*, s. 21 ja *Klüber*, Verwaltungsarchiv 1926, s. 224.

Olemme tutkimuksessamme käyttäneet etenkin juuri taloudellisista oikeuksista puhuessamme sanaa yksityinen samassa merkityksessä kuin yksittäinen tai erinäinen korostaaksemme sitä, että taloudelliset oikeudet, samalla kun ne ovat erillisiä oikeuksia, muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. On kuitenkin muistettava, että sanalla yksityinen on suomen kielessä myös toinen merkitys, jolloin se vastaa ruotsin kielistä sanaa privat. Vaikka olemme paikoitellen käyttäneet mainittua sanaa myös tässä jälkimmäisessä merkityksessään, ei tämä seikka mielestämme aiheuta kuitenkaan sekaannusta, koska asianomaisista yhteyksistä aina selviää, kummassa merkityksessä mainittua sanaa on kulloinkin käytetty.

[102] Tarkemmin tulee palkkaus- ja eläkeoikeuden käsite selvitettäväksi jäljempänä tutkimuksemme erityisessä osassa. Emme sen vuoksi ole tässä yhteydessä siihen laajemmin puuttuneet.

vasta järjestelmästä, joskin myös yhtymäkohtia on paljon. Kun tutkimuksellemme saattaa olla hyödyksi tarkastella hiukan lähemmin mielenkiintoisimpia näistä eroavaisuuksista, olemme jäljempänä tehneet lyhyesti selkoa eräiden ulkomaisten palkkausjärjestelmäin pääpiirteistä pitäen erityisesti silmällä juuri mainittuja eroja.

Ruotsissa suoritetaan valtion virkamiehille palkkausta yleisessä palkkausohjesäännössä annettujen määräysten mukaan.[103] Yleinen palkkausohjesääntö käsittää muutamia harvoja poikkeuksia lukuunottamatta kaikki valtion virat. Virkamiehen palkkauksen muodostaa osaksi palkka määrättyine palkanlisineen ja erityisine korvauksineen, osaksi palkkausohjesäännössä luetellut muut taloudelliset edut.[104] Palkkauksien suuruus eri palkkaluokissa on vahvistettu asetuksella. Erityislaatuisena piirteenä palkkausjärjestelmässä on, että virkamies määrävuodet palveltuaan saa suoraan ylemmän palkkaluokan mukaisen palkan. Palkka ei siis lisäänny ikälisien muodossa kuten meillä, vaan pohjapalkka sellaisenaan nousee. Palkannousu on kuitenkin rajoitettu yleensä määrättyyn palkka-asteeseen (lönegrad), joka käsittää useampia palkkaluokkia (löneklass).[105] Lähinnä seuraava palkka-aste liittyy edelliseen siten, että edellisen asteen ylimmät palkkausluokat ovat seuraavassa palkka-asteessa alimpina luokkina. Kun jokaisesta virasta seuraava palkka on sidottu vain määrättyyn palkka-asteeseen, on palkkausjärjestelmä saatu huomattavasti joustavammaksi kuin meillä. Joustavuutta lisää myös se, että paikkakuntien kalleus vaikuttaa suoraan palkkojen suuruuteen.[106] Virkamiesten erottamattomuudesta seuraa, että virkamiehillä on viran tultua lakkautetuksi oikeus määrätyin edellytyksin edelleenkin pitää palkkansa lakkautuspalkkana (indragningsstat).[107] Virkamiehen eläkeoikeus määräytyy erikseen vahvistetun eläkeohjesäännön mukaan. Eläkkeen saaminen edellyttää yleensä määrättyjen ikä- ja eläkevuosien omaamista.[108] Ennen eläkeiän saavuttamista eronneella

[103] Ks. Statens allmänna avlöningsreglemente den 30 juni 1947. Vrt. myös *Herlitz*, Statstjänstemännen, s. 39 ss.

[104] Avlöningsreglementet 22 §.

[105] Avlöningsreglementet 27 §.

[106] Ks. avlöningsreglementet 7 ja 29 §.

[107] *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 51; *LVK* 1920, s. 8.

[108] Ks. 1947 års allmänna tjänstepensionsreglemente den 30 juni 1947. Eläke saattaa olla joko vanhuuseläke (ålderspension), työkyvyttömyyseläke (invalidpension), sairauseläke (sjukpension) tai määrätyin edellytyksin virkamiehelle, joka ei vielä ole eroamisikää saavuttanut, suoritettava eläke (förtidspension). Eläke käsittää yleensä peruseläkkeen (grundbelopp) ja lisäosan (rörligt tillägg).

virkamiehellä on oikeus määrätyin edellytyksin saada hakemuksesta valtion varoista elinkorkoa (tjänstelivränta).[109] Myös virkamiehen jälkeenjääneellä leskellä ja lapsilla on erikseen vahvistetuin edellytyksin oikeus eläkkeen tai elinkoron saamiseen.[110]

Valtion virkamiesten palkkaus T a n s k a s s a rakentuu samankaltaisille periaatteille kuin Ruotsissakin. Mitään varsinaisia palkkaasteita ei tosin ole, mutta kussakin palkkaluokassa (Lønningsklasse) suoritettavan peruspalkan minimi- ja maksimimäärä on laissa vahvistettu.[111] Määrävuosien palvelun jälkeen kohoaa peruspalkka, kunnes vahvistettu maksimimäärä on saavutettu. Laissa on myös lueteltu, mitä virkoja kuhunkin palkkaluokkaan kuuluu. Palkanlisien suhteen, joita on useita, on erityisesti huomattava, että perhelisää lapsiluvun perusteella ei suoriteta. Sitä vastoin suoritetaan virkamiehelle, jos hänellä on huolehdittavanaan alle 18 vuoden ikäisiä lapsia, samoin kuin eräissä muissakin laissa mainituissa tapauksissa, tavallista suurempaa säännöstelylisää (Reguleringstillaeg). Paitsi palkkausta kuuluu virkamiesten taloudellisiin etuihin lakkautuspalkka (Ventepenge) ja eläke (Pension).[112] Eläkettä suoritetaan niin virkamiehelle itselleen (Egenpension)[113] kuin myös hänen kuoltuaan leskelle ja lapsille (Enkepension och Børnepension).[114] Eläkkeiden suorittamiseksi pidätetään virkamieheltä kussakin palkanmaksussa määräprosentti palkasta. Eläkkeen suuruus riippuu eläkeiästä ja suoritetuista eläkemaksuista. Pakollinen eroamisikä on 70 vuotta.[115]

N o r j a s s a ovat niinikään valtion virkamiesten taloudellisista oikeuksista tärkeimmät palkka (løn) ja eläke (pensjon). Palkanlisistä

---

[109] Elinkorko on erilainen riippuen siitä, onko kysymyksessä 65 vuotta täyttänyt virkamies (uppskjuten livränta) tai sitä ennen työkyvyttömäksi tullut virkamies (förtidslivränta).

[110] Ks. 1947 års allmänna familjepensionsreglemente den 30 juni 1947. Myös lesken ja lasten eläke käsittää säännöllisesti peruseläkkeen (grundbelopp) ja lisäosan (rörligt tillägg).

[111] Lov om Statens Tjenestemaend 6 juni 1946. Mainittuun lakiin on koottu kaikki merkittävimmät valtion virkamiehiä koskevat säännökset, joten se on paisunut erittäin laajaksi käsittäen 1001 pykälää. Tanskan virkamieslaki lieneekin laajin tähänastisista virkamieslainsäädännön kodifikatioista. Mainittava on myös, että lain 1 §:n mukaan kuuluu palkkauksen suorittaminen virkamieskäsitteen tunnusmerkistöön.

[112] Ks. *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 197 ss.

[113] Lov om Statens Tjenestemaend 53—63 §.

[114] *ib.* 64—69 §.

[115] *ib.* 53 §.

on mainittava erityinen kylmän vyöhykkeen lisä. Varsinaista perhelisää lapsiluvun perusteella ei suoriteta, mutta huoltovelvollinen virkamies saa sen sijaan lisäpalkkaa.[116] Eräissä tapauksissa suoritetaan lakkautuspalkkaa vastaavaa odotusrahaa (ventepenge).[117] Palkkausta koskevat säädökset ovat yhtenäisen palkkauslainsäädännön puuttuessa hajanaisia. Eläkettä saavat virkamiehet itse sekä kuolleen virkamiehen leski ja lapset eläkekassoista, joihin palkannauttijat suorittavat maksuja.[118] Pakollinen eroamisikä on yleensä sama kuin Tanskassa eli 70 vuotta, mutta naispuolisille viranhaltijoille 65 vuotta.[119]

Valtion virkamiesten palkkauksen muodostivat Saksassa 16 päivänä joulukuuta 1927 annetun palkkauslain mukaan peruspalkka (Grundgehalt), vuokra-apuraha (Wohnungsgeldzuschuss) ja lapsilisät (Kinderzuschlägen). Sitä paitsi virkamies saattoi saada erilaisia lisäpalkkioita (Zulagen). Peruspalkka saattoi olla joko asteittain nouseva taikka kiinteä. Vuokra-apuraha oli naimisissa olevilla suurempi kuin naimattomilla. Peruspalkka, vuokra-apuraha ja erinäiset lisäpalkkiot olivat perustana lakkautuspalkkaa (Wartegeld) ja eläkettä (Ruhegehalt) laskettaessa. Korkein eläke oli 80 % peruspalkasta. Eläke — eikä palkka kuten meillä — oli vuorostaan perustana virkamiehen jälkeenjääneille omaisille tulevien etujen (Hinterbliebenenversorgung) laskemiselle. Näihin etuihin kuului korkeintaan 60 %:iin eläkkeestä nouseva lesken eläke (Witwengeld) ja viimeksi mainittua huomattavasti pienempi orvon eläke (Waisengeld).

---

[116] *Vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 26 ja s. 55.

[117] *Platou*, s. 230; *LVK* 1920, s. 8 s.

[118] Lov om Statens Pensjonskasse 28 juli 1921. Ks. myös Lov om Pensionskasse for Statens Bestillingsmænd 31 maj 1873. — Virkamiehelle itselleen suoritettava eläke saattaa olla joko vanhuuseläke (alderdomspensjon) tai työkyvyttömyyseläke (invalidspensjon). Omaisille tulevat eläkkeet ovat taas joko leskien tai lapsien eläkkeitä (enkepensjon eller barnepensjon).

[119] Lov om aldersgraenser for offentlige tjenestemaend 14 mai 1917 § 2,1. Ks. myös *Lundh*, s. 25; *Morgenstierne*, s. 65 s. — Vaikka Norjassa erotetaan toiselta puolen virkamies (embetsmann), jonka kuningas on valtioneuvostossa virkamieheksi nimittänyt, ja toiselta puolen palvelusmies (bestillingsmann) eli jokainen, joka muutoin on hakemuksestaan julkiseen palvelukseen otettu, ei tekstissä ole tähän erotukseen huomiota kiinnitetty, koska mainittu ero ei sanottavasti vaikuta virkamiesten taloudellisiin oikeuksiin enempää kuin vastaavat jaoitukset muuallakaan Pohjoismaissa. Mainitulla jaoituksella on sen sijaan huomattava merkitys virassapysymisoikeuden suhteen. Ks. puheenaolevasta jaoituksesta Norjassa *Johs Andenaes*, Statsforfatningen i Norge, Oslo 1945, s. 196; *Lund*, s. 6 ss.; *Platou*, s. 219.

Taloudellisten oikeuksien voimaansaattaminen tapahtui säännöllisesti oikeusteitse eikä hallinnollisessa järjestyksessä.[120]

Kansallissosialismin voimaantulo aiheutti muutoksia myös virkamiesten palkkausjärjestelmään. Näihin muutoksiin, jotka oikeudelliselta kannalta eivät tarjoa sanottavasti mielenkiintoa, ei ole tässä yhteydessä enempää kuin tutkimuksessamme muutoinkaan syytä lähemmin puuttua.[121]

R a n s k a s s a ovat valtion virkamiesten taloudellisista oikeuksista tärkeimmät palkka (le traitement) perhelisineen ja asuinpaikanlisineen[122] sekä eläke (la pension).[123] Virkamiehille suoritettavat palkkausedut on virkamieslaissa tarkoin lueteltu. Lisäpalkkioita voidaan suorittaa erityisen vaativissa tai vastuunalaisissa tehtävissä toimiville virkamiehille samoin kuin eräissä muissakin laissa määritellyissä tapauksissa.[124] Ranskan nykyisen palkkausjärjestelmän eduksi voitaneenkin lukea, että mainitunlaisten seikkojen huomioonottaminen on mahdollista paljoa suuremmassa määrin kuin useissa muissa valtioissa. Palkkausjärjestelmä on saatu täten huomattavasti tarkoituksenmukaisemmaksi. Lakkautuspalkkaoikeutta ei Ranskassa ole virkamiehillä samassa laajuudessa kuin meillä.[125] Eläkettä suoritetaan määrätyt ikä- ja eläkevuodet täyttäville virkamiehille. Eläkettä varten toimitetaan palkanmaksujen yhteydessä pidätyksiä palkasta.[126]

E n g l a n n i n virkamiesjärjestelmälle ominainen yleispiirre on palkattomien luottamustoimien suuri lukumäärä. Ammattivirkamiehistö on sen vuoksi suhteellisesti vähälukuisempi kuin useissa muissa maissa. Yhtenäisen palkkauslainsäädännön puuttuessa on palkkausjärjestelmä muodostunut hajanaiseksi. Palkkauksia koskevia mää-

---

[120] Ks. edellä selostetun suhteen *Walter Jellinek*, s. 366 ja s. 379 ss. Ks. myös *Brand*, Das Beamtenrecht, s. 102; *Otto Mayer* II, s. 204 ss.; *Köppe*, s. 607. — Palkkausten suuruuden suhteen ks. *Hyvönen*, s. 61.

[121] Huomattavin muutos aikaisempaan järjestelmään verraten toimeenpantiin 30 päivänä kesäkuuta 1933, jolloin annettiin »das Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des allgemeinen Beamten-, Besolgungs- und Versorgungsrechts». Ks. *Müller-Eckhardt-Reuter*, s. 11.

[122] Loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires art. 31,1.

[123] Ks. *Berthélemy-Rivero*, s. 29 s. ja s. 242 ss.; *Falck*, s. 266 s.

[124] Ks. loi du 19 octobre 1946 art. 31 momentti 3. Asian laita oli aikaisemmin tässä suhteessa toisin. Ks. *Poujade*, s. 162.

[125] Loi du 19 octobre 1946 art. 115 ja art. 121.

[126] Ks. *Berthélemy*, s. 942 ss.; *Berthélemy-Rivero*, s. 242 ss.; *Falck*, BJ 1929, s. 266.

räyksiä on annettu lukuisasti hallinnollisessa järjestyksessä ministeriöiden kiertokirjeillä ja ohjeilla.[127] Tärkeimmät virkamiesten taloudellisista oikeuksista ovat palkka (salary) erilaatuisine palkanlisineen ja eläke (pension).[128] Viran tullessa lakkautetuksi virkamies saa yleensä korvauksen menettämistään palkkaeduista.[129] Periaatteena näyttää olevan, että palkan suuruus määräytyy virkatehtävien tärkeyden sekä niiden palvelusten mukaan, joita virkamiehen edellytetään valtiolle suorittavan.[130] Palkkausluokittelussa on kiinnitetty huomiota erityisesti virkamieheltä vaadittavaan pätevyyteen.[131] Palkan yhtäläisyyden periaatteesta on luovuttu suorittamalla miespuoliselle virkamiehelle huomattavasti suurempaa palkkausta kuin vastaavan viran naispuoliselle haltijalle. Palkat ovat Lontoossa ja eräissä muissa suuremmissa kaupungeissa suuremmat kuin maan muissa osissa. Ikälisien suorittaminen edellyttää, että virkamies on tyydyttävästi virkaansa hoitanut.[132] Ylityökorvausta voidaan maksaa, ei kuitenkaan korkeammassa virka-asemassa oleville.[133] Eläke voidaan virkamiehelle myöntää, mutta mitään subjektiivista oikeutta sen saamiseen hänellä ei ole. Myös eläke on viran miespuoliselle haltijalle suurempi kuin naipuoliselle.[134]

N e u v o s t o l i i t o s s a ei virkamiesoikeus kuulu erityisenä osana julkisoikeuteen, vaan muodostaa osan yleistä työoikeutta.[135] Myös virkamiesten taloudellisia oikeuksia säännöstelevät normit on sen vuoksi löydettävissä yleisestä työoikeudesta.[136] Virkamieskäsitekin

---

[127] Virkamiesten taloudellisia oikeuksia koskevista määräyksistä Englannissa saa verraten selvän käsityksen virkamieskysymystä käsitelleiden valtion komiteain selostuksista. Ks. esimerkiksi »Royal Commission on the Civil Service 1929—31 Report» ja »The Scientific civil Service. Reorganisation and Recruitment during the Recontruction Period». Julkaistut Lontoossa edellinen 1931 ja jälkimmäinen 1945.

[128] *Jespersen*, s. 221 ss.

[129] *LVK* 1922, s. 10.

[130] Ks. *Hyvönen*, s. 61.

[131] *Jespersen*, s. 221 ss.

[132] *Jespersen*, s. 231 s.

[133] *Jespersen*, s. 228 s.

[134] *Eisman*, Aus der englischen Ruhegehaltsgesetzgebung, BJ 1929, s. 47 ss.

[135] *Karadsche-Iskrow*, s. 180.

[136] Kysymystä koskevia erillisiä lakeja on löydettävissä työlakien kokoelmasta ja oikeuskansankomissariaatin vuonna 1941 julkaisemasta »SNTL:n työlainsäädäntö»-nimisestä kokoelmasta sekä ammattiliittojen yleisliittolaisen keskusneuvoston vuonna 1945 julkaisemasta kokoelmasta työpalkkaa koskevia tärkeimpiä lakeja ja asetuksia.

on toinen kuin useimmissa muissa valtioissa.[137] Palkkaa virkamiehet saavat työehtosopimusten määräysten mukaisesti.[138] Kuitenkin on sellaisiakin virkamiehiä, joiden palkkaus on suoraan lainsäädäntöteitse järjestetty.[139]. Lakkautuspalkkaoikeutta ei virkamiehillä ole.[140] Eläkeoikeus taas pohjautuu pitkälle kehitettyyn yleiseen sosiaalivakuutusjärjestelmään.[141] [142]

---

[137] *Karadsche-Iskrow,* s. 181 ss.; *Falck,* BJ 1929, s. 39; *Magnus Feitelberg,* Über die Organisation und Funktion der Sowjetverwaltung, Verwaltungsarchiv 1930 (Bd. XXXV), s. 267.

[138] *Zaitsew,* s. 487 s.; *Falck,* BJ 1929, s. 45. Ks. myös *S. Sawadsky,* Bürgerliches Recht, s. 317. Sisältyy teokseen: Das Recht Sowjetrusslands in Verbindung mit A. Bogolepow, M. Hanfmann, A. Markow, A. Pilenko und C. Zaitsew, herausgegeben von A. Markezow, N. Timaschew, N. Alexejew und S. Sawadsky, Tübingen 1925.

[139] *Karadsche-Iskrow,* s. 182.

[140] Ks. *Falck,* BJ 1929, s. 42 ss.

[141] *Falck,* BJ 1929, s. 45. Vrt. *Karadsche-Iskrow,* s. 207 ss.

[142] Kun virkamiesten palkkauskysymys kokonaisuudessaan on sodan päätyttyä useissa Euroopan valtioissa otettu tarkistettavaksi ja uusimpia ulkomaisia asiaa koskevia lakeja tai niitä kommentoivaa kirjallisuutta ei ole ollut riittävästi saatavissa, saattaa edellä annettu katsaus ulkomaiseen oikeuteen tutkimuksemme painosta ilmestyessä joissakin yksityisissä kohdissa perustua jo vanhentuneeseen lainsäädäntöön. Vertailevan yleikatsauksen antajana se kuitenkin täyttänee tehtävänsä.

YLEINEN OSA

I LUKU.

VIRKAMIESJÄRJESTELMÄN JA VIRKAMIESTEN TALOUDELLISTEN OIKEUKSIEN KEHITYSVAIHEET.

A. *Roomalainen oikeus.*

Yhteisenä piirteenä alhaisella henkisellä sivistystasolla olevien kansakuntien keskuudessa on henkisen ja ruumiillisen työn arvostaminen eri mittapuun mukaan. Myös niiden korvaamista arvostellaan senvuoksi eri tavoin. Pidetään luonnostaan selvänä, että vapaan ruumiillisen työn tekijä on oikeutettu saamaan työstään tavallisimmin luontoisetuina tai rahana suoritettavan palkan, mutta henkisen työn tekijän palkansaantioikeus ei sen sijaan ole mikään luonnostaan lankeava tosiasia. Tämä johtuu siitä, että ruumiillinen työ ja sen tulokset ovat niinhyvin työn tekijän kuin ulkopuolistenkin henkilöiden aistimin havaittavissa, ruumiillinen työ tuloksineen on jotakin silminnähtävää ja konkreettista. Näin ei ole henkisen työn ja sen tulosten laita, jotka useinkin ovat laadultaan enemmän tai vähemmän abstraktisia. On senvuoksi helposti käsitettävissä, että alkeellisen katsantokannan mukaan vain ruumiillinen työ yksin on luovaa ja vaivannäköä kysyvää työtä ja vain siitä on aineellinen korvaus suoritettava. Tämä ei suinkaan merkitse sitä, ettei henkiselle työlle annettaisi mitään arvoa. Päinvastoin saattaa henkinen työ olla hyvinkin arvossapidettyä. Mutta henkisestä työstä suoritettava korvaus ei ole laadultaan a i n e e l l i s t a, vaan kuten itse työkin pääasiallisesti a a t t e e l l i s t a. Palkkana henkisestä työstä on kunnia, maine ja valta.[1]

[1] *Ihering,* Zweck im Recht, s. 105 ss.

Yllä mainittu käsityskanta oli vallalla myös muinaisessa Roomassa. Erityisesti se ilmeni roomalaisen virkamiehistön asemassa. Niinpä roomalainen valtion virkamies, lukuun ottamatta eräitä alimmissa julkisissa tehtävissä toimivia virkamiehiä, ei saanut mitään palkkaa.[2] Viimeisellä vuosisadalla ennen tasavallan päättymistä tapahtui kuitenkin tässä suhteessa huomattava periaatteellinen muutos. Muutos sai alkunsa siitä, että senaatin ediileille julkisten kisojen toimeenpanemiseen myöntämät varat eivät enää riittäneet kisoista johtuvien kulujen peittämiseen. Vajaus oli ediilien täytettävä omista varoistaan. Tähän ei heidän yksityinen varallisuutensa ajan pitkään kuitenkaan riittänyt. Säilyttääkseen edelleen vaikutusvaltaisen asemansa ediilit sen vuoksi hakeutuivat joksikin ajaksi maakunnallisiksi käskynhaltijoiksi. Viimeksi mainittujen virkamiesten oli näet sallittu nostaa palkkaa toimistaan, vaikka palkan vastaanottamista pidettiin muutoin valtion virkamiehen ja yleensäkin vapaan kansalaisen arvolle sopimattomana. Käskynhaltija sai tosin palkakseen aluksi vain säädynmukaisen varustuksen sekä myöhemmin määrätyn korvaussumman (vasarium), mutta hänen pääasialliseksi tulolähteekseen muodostui maakunnan asukkaiden verottaminen senaatilta saamansa luvan perusteella. Tämä oikeus muodostui niin tuottoisaksi, että keisarit huomasivat myöhemmin edullisemmaksi itse huolehtia maakuntien asukkaiden verottamisesta sekä sen sijaan suorittaa käskynhaltijoille heidän näin menettämästään edusta korvausta palkan muodossa. Maakunnista saadun esimerkin vaikutuksesta alettiin vähitellen kaikille muillekin valtion virkakuntaan kuuluville suorittaa palkkaa, joka yleensä maksettiin rahana. Myöhemmällä roomalaisajalla voidaankin palkkauksen suorittamista valtion virkamiehille pitää ainakin jossain määrin sääntönä ja palkattomia virkoja poikkeuksina.[3]

B. *Germaaninen oikeus.*

Varhaisimpana kehityskautena, kun heimojen yläpuolelle ei vielä ollut muodostunut varsinaista valtiovaltaa, hoidettiin julkiset tehtävät yhteisvoimin ilman erityisiä niitä varten muodostettuja elimiä.[4]

---

[2] *Ihering,* Zweck im Recht, s. 108 s. Vrt. myös *Sohm-Haveri,* s. 124 ss. ja s. 545 s.

[3] Ks. *Ihering,* Zweck im Recht, s. 113 s.

[4] *Brunner-Heymann,* s. 8 ss. Ks. myös *Wartiovaara,* Virkamieskysymys, s. 547 ss.

Myöhemmällä kehityskaudella, kun heimot alistettiin yhteisen hallitsijan vallan alaisiksi, hallitsija käytti esiintyvien julkisten tehtäväin suorittamisessa apunaan yksityisiä käskyläisiään tai seurueensa jäseniä taikka muita hänen luottamustaan nauttivia henkilöitä. Hallitusvallalla oli kuitenkin henkilökohtainen luonne. Hallitusvalta ruumiillistui hallitsijan henkilössä, hän käytti hallitusvaltaa henkilökohtaisesti. Myös hallintotehtävien suorittaminen lankesi näin ollen yhteen hallitsijan henkilökohtaisen palvelemisen kanssa.[5]

Tiettyjen tehtäväryhmäin sulautuessa yhdeksi kokonaisuudeksi hallitsijan palveluksessa syntyivät virat.[6] Virkojen hoito muodostui toisaalta hallintotehtävien, toisaalta hallitsijan henkilökohtaiseen palvelemiseen liittyvien tehtävien suorittamiseksi. Virat olivat virkoja hallitsijan henkilökohtaisessa palveluksessa, hallitsijan hovissa. Ei ollut mitään eroa hovin viralla ja valtion viralla. Hallitsijan suhde julkisten virkojen haltijoihin oli puhtaasti yksityisoikeudellinen sopimussuhde. Vasta olojen kehityttyä alkoi ilmetä ero hovin yksityisten virkamiesten ja valtion virkamiesten välillä. Virkasuhteen luonne säilyi kuitenkin edelleen vielä kauan yksityisoikeudellisena.

Palkkauksenaan hallitsijan käskyläiset ja seurueeseen kuuluvat henkilöt saivat tavallisesti ylläpidon hallitsijan omassa taloudessa (Tischgemeinschaft).[7] Poistuessaan loitommalle heille annettiin tarpeelliset matkavarusteet ja osoitettiin ylläpito hallitsijan omistamilla maatiloilla, joita nämä olivat saaneet sotasaaliina tai muulla tavoin omikseen hankkineet. Hallitsijan lähettien ylläpitoon saatettiin käyttää myös osia hänen vero- ja muista tuloistaan. Maan eri osissa olevat hallitsijan luottamusmiehet, jotka yleensä olivat valtakunnan mahtimiehiä, saivat korvaukseksi suorittamistaan tehtävistä kunnialahjoja, erioikeuksia tai maa-alueita läänityksiksi.[8] Vasta myöhemmällä kehityskaudella, kun julkisten tehtäväin hoito alettiin suuremmassa määrin uskoa niitä ammattimaisesti suorittaville henkilöryhmille, tuli vähitellen käytäntöön yhä enemmän myös rahapalkka.[9]

[5] *Brunner-Heymann*, s. 31 s. ja s. 61 ss.; *Hans Planitz*, Germanische Rechtsgeschichte, 3. Auflage, Berlin 1944, s. 63 ss.; *Edén*, Centralregeringens organisation, s. 3.

[6] Tärkein virkamies oli frankkilaiskauden alkuaikoina hovimestari (maior domus), jonka sijaan tuli pfalzkreivi (comes palatii). Ks. *Brunner-Heymann*, s. 61 ss. ja edellisessä aliviitteessä mainittu *Planitz*in teos s. 63 ss.

[7] Ks. aliviitteessä 5 mainittu *Planitz*in teos s. 24 ss.; *Brunner-Heymann*, s. 71 ss.; *Wartiovaara*, Virkamieskysymys, s. 547.

[8] *Wartiovaara*, Virkamieskysymys, s. 547.

[9] Ks. tarkemmin jäljempänä.

C. *Suomen oikeuden kehitysvaiheet.*

a) Suomi Ruotsin yhteydessä.

Varhaisempi Ruotsi-Suomen oikeus ei enempää kuin aikaisempi germaaninenkaan oikeus tuntenut erityisiä valtion virkoja ja virkamiehiä. Hallinnollisia asioita samoin kuin oikeusasioitakin hoidettiin yhteisesti käräjillä.[10] Vähitellen kuitenkin kuninkaan valta voimistui ja hallintovalta valtakunnan yhteisissä asioissa siirtyi hänelle. Kuten germaanisessakin oikeudessa oli myös Ruotsi-Suomessa hallitusvallalla aluksi voimakkaasti henkilökohtainen luonne. Kuninkaalla oli hallintotehtävien hoitamisessa apunaan seurueeseensa kuuluvia henkilöitä. Keskeisen aseman saavutti neuvosto, jonka jäseninä oli joukko valtakunnan mahtimiehiä, eräänlainen *magnum consilium*, joka ei kuitenkaan ollut alinomaa kuninkaan lähettyvillä, vaan kokoontui vasta tärkeämpien asiain sitä vaatiessa.[11] Kuninkaan palveluksessa muodostui näinollen joukko virkoja, joiden täyttäminen ja järjestäminen oli kuitenkin kuninkaan yksityisasia. Virat olivat toisin sanoen kuninkaan, ei valtion. Ylemmistä viroista esiintyi ensimmäisenä kanslerin virka, sittemmin myös drotsin, marskin, amiraalin ja kamarimestarin virat.[12] Vanhimmista paikallishallinnon viroista mainittakoon voutien ja nimismiesten virat.[13]

Vähitellen viroista kuninkaan palveluksessa muodostui, kuten Keski-Euroopassakin, valtion virkoja.[14] Samanaikaisesti ilmenivät myös feodaalisen läänityslaitoksen vaikutukset Ruotsin oloissa.[15] Tähän ruotsalaiselle oikeusjärjestykselle alunperin vieraaseen järjestelmään pakottivat kuninkaan turvautumaan, paitsi kotimaisen koulutetun työvoiman ja rahan puute, myös ne vaikeudet, jotka muun-

---

[10] *Willgren*, Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 3 ss. Ks. myös *Hemmer*, s. 4 s.

[11] *Edén*, Centralregeringens organisation, s. 4.

[12] *Willgren*, Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 35 ss.

[13] *ib.*

[14] *Edén*, Centralregeringens organisation, s. 4. — Ehdotuksessa maanlain kuninkaankaareksi vuodelta 1603 lienee ensimmäisen kerran saanut muodollisen vahvistuksen käytännössä jo paljon aikaisemmin omaksuttu periaate, että virat olivat valtion virkoja eivätkä enää virkoja kuninkaan yksityisessä palveluksessa. Ks. tästä tarkemmin *Edén*, Centralregeringens utveckling, s. 42.

[15] *Edén*, Centralregeringens organisation, s. 4.

laisessa palkkaustavassa olisivat esiintyneet.[16] Läänityksen saajalla oli oikeus kantaa palkkauksenaan valtion tulot läänityksen käsittämiltä alueilta.[17] Huomattava kuitenkin on, ettei läänejä suinkaan annettu yksinomaan palkkaukseksi kuninkaallisille virkamiehille, vaikkakin läänitysten antamisella oli virkamiesten palkkausjärjestelmän kannalta huomattava merkityksensä. Läänityksiä annettiin näet myös sotapalveluksen suorittamisvelvollisuutta vastaan kuninkaan velkojille pantiksi näiden antamasta velasta sekä muista samantapaisista syistä. Näissäkin tapauksissa oli läänityksen saajalla kuitenkin velvollisuus ja oikeus määrättyjen virkatehtävien suorittamiseen,[18] joten läänitys käsitti samalla korvauksen sanottujen tehtävien hoitamisesta. Myös virkoja annettiin läänityksinä. Vähäisemmistä toimista suoritettiin palkkaus vapauttamalla toimen haltija määrätyistä ulosteoista, etenkin maaveroista ja yleisistä rasituksista.[19] Usein palkkaus suoritettiin ylläpidon muodossa.[20]

Jo varhain alkoi näkyä merkkejä toisenlaisestakin palkkaustavasta. Tämä ilmeni ensin valtakunnan palvelukseen 1500-luvun alkupuolella kutsuttujen ulkomaalaisten palkkauksessa. Kun kotimainen aateli oli yhteiskunnallisista ja taloudellisista olosuhteista johtuen[21] useinkin vähemmän halukasta ja soveliasta käytettäväksi kuninkaan palveluksessa, kutsui kuningas hovinsa palvelukseen ulkomaalaisia, etupäässä saksalaisia aatelismiehiä. Näistä ulkomaalaisista tuli kuninkaallisia virkamiehiä *ex professo*. Saksassa vähän aikaisemmin käytäntöön otetun tavan mukaisesti tapahtui palvelukseen ottaminen määrämuotoisella sopimuksella (Bestallung), jossa palvelukseen otetun velvollisuudet ja hänen oikeutensa, etenkin oikeus

---

[16] *Willgren*, Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 35.

[17] *Willgren*, Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 36.

[18] Ks. *Willgren*, Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 36 ss. ja *Edén*, Centralregeringens utveckling, s. 31 ss.

[19] *Willgren*, Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 130. Niinpä nauttivat luotsit vapautusta sotilasmajoituksesta ja sotapalvelukseen otosta. Ks. tästä lähemmin *Karl Willgren*, Finlands sjöfarts- och tullrätt, Helsingfors 1928, s. 23.

[20] Ks. *Willgren*, Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 130.

[21] Kotimaisen aatelin haluttomuus kuninkaan palvelukseen johtui osaltaan siitä, että se oli maa-aatelia, jolle maanomistus antoi taloudellisesti riippumattoman aseman samalla kuin se sitoi aatelismiehen maatilaansa. Osaltaan vaikutti tähän myös aatelissäädyn merkittävä yhteiskunnallinen asema, joka aiheutti, ettei se mielellään alistunut suoranaisesti kuninkaan käskettäväksi. Ks. *Edén*, Centralregeringens organisation, s. 39.

palkkaukseen, olivat tarkoin määritellyt.[22] Palkkaus oli sopimusten mukaan maksettava tavallisesti rahana, mutta siihen sisältyi ilmeisesti myös ylläpito.[23] [24] Tästä kehityksestä huolimatta kuninkaan palveluksessa olevat kotimaiset aatelismiehet saivat palkkansa edelleen pääasiallisesti läänitysten muodossa.[25] Vain alemmissa toimissa palveleville suoritettiin rahapalkkaa.[26]

Seuraavalla vuosisadalla rahapalkkaus tuli yhä yleisemmäksi, vaikkakin läänitykset vielä jonkin aikaa muodostivat tärkeimmän osan ainakin korkeampien virkamiesten palkkauksessa. Syynä tähän kehitykseen oli ennen kaikkea rahalaitoksen voimakas edistyminen.[27] Muutoinkin virkamiesten palkkaedut tällä aikakaudella tarkemmin määriteltiin. Niinpä Kustaa II Adolfin kuninkaanvakuutuksessa ensimmäisen kerran lausuttiin sittemmin 1634-vuoden hallitusmuodossa toistettu periaate, että jokaisesta virasta oli vahvistettava kiinteä palkka viran arvon ja valtakunnan varain mukaan.[28] Kristiina kunin-

[22] Näihin aikoihin otettiin siis ensimmäisen kerran käytäntöön erityinen nimittämiskirja »Bestallung». Oikeudelliselta luonteeltaan oli mainittu »Bestallung» kuitenkin yksityisoikeudellisesta sopimuksesta tehty sopimuskirja, joten se tässä suhteessa erosi virkamiehille nykyisin annettavasta nimittämiskirjasta. Merkillepantavaa on vielä, että palvelukseen ottaminen tapahtui yleensä määräajaksi, jonka umpeenkuluttua sopimus voitiin uudistaa, mutta esiintyi myös tapauksia, joissa sopimus oli tehty epämääräiseksi ajaksi. Ks. lähemmin *Edén,* Centralregeringens organisation, s. 36 ss.

[23] *Edén,* Centralregeringens organisation, s. 37 ss.

[24] Huomattavin ulkomaalainen kuninkaan palveluksessa oli vuonna 1538 kansleriksi kutsuttu saksalainen aatelismies Conrad von Pyhy. Hänen vuosipalkkansa oli »500 gyllen heller daler». Ks. *Edén,* Centralregeringens organisation, s. 38 aliviite 1.

[25] Ilmeisesti oli palkkauksen saaminen läänityksen muodossa ainoa palkanmaksutapa, jonka ruotsalainen aatelismies katsoi arvolleen sopivaksi. Sitäpaitsi tämä palkkausmuoto oli ajan niukkoihin rahavaroihin nähden kruunullekin mieluisin. Poikkeuksia kuitenkin esiintyi. Niinpä mainitaan vuonna 1570 maksetun hovimarsalkka Banérille ja vuonna 1571 hovimestari Bjelkelle 4.000 markkaa rahapalkkaa heille annettujen läänitysten lisäksi. Ks. *Edén,* Centralregeringens organisation, s. 59 ja s. 161 aliviite 3.

[26] Vain niillä virkamiehillä, jotka saivat nimittämiskirjan, oli tarkoin määritellyt palkkaedut. Muilla oli vain »den årslön K.M. den nådigst synes efterlåte» taikka »årslön, efter som de kunna göra skäl före». *Edén,* Centralregeringens organisation, s. 135 aliviite 1.

[27] *Edén,* Centralregeringens utveckling, s. 149 ss.

[28] *Edén,* Centralregeringens utveckling, s. 89 s. ja s. 344 s. *Willgren,* Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 130 s. Hallitusmuotoon sisältyi myös määräys, jonka mukaan virkaan määrätyn oli tyydyttävä siitä vahvistettuun palkkaan eikä luovut-

gattaren hallituskaudelta lähtien alettiin vahvistaa palkkaussääntöjä kokonaisia virkamiesryhmiä varten. Erittäin tärkeätä on todeta, että virkamiesten palkkaus käsitettiin yhä suuremmassa määrin elatuksenluontoiseksi eikä enää niin paljon korvaukseksi tehdystä työstä.[29] [30]

Tämän vuosisadan lopulla kehittyi lopulliseen muotoonsa läänityslaitoksen kanssa läheisessä yhteydessä oleva jaoituspalkkajärjestelmä. Tämän järjestelmän mukaan virkamiehillä oli oikeus palkkauksenaan kantaa vero- ja kruununtaloista meneviä vakinaisia veroja ja kruununkymmenyksiä.[31] Verojen, jotka näin olivat osoitetut virkamiehen palkkaukseen, sanottiin olevan hänelle jaettuja ja virkamiesten, jotka olivat sanotunlaisessa palkkaussuhteessa, sanottiin nauttivan jaoituspalkkaa. Virkamiehelle jaettu palkka oli raha-arvoltaan tarkoin määrätty tahi, oikeammin sanoen, virkamiehen palkka oli vahvistettu rahassa tietyksi veromääräksi, mutta tämä veromäärä oli maksettava tavaroina taikka rahana näiden tavarain käyvän hinnan mukaan.[32] Jaoituspalkkajärjestelmään liittyivät virkatalot, joissa virkamies asui saaden viljellä tilaa omaksi hyväkseen ja kantaa siitä menevät kruununverot. Virkataloja olivat sotilasvirkakunnan ja siviilivirkakunnan virkatalot. Edellisissä erotettiin vielä rälssivapautta nauttivat ja ilman rälssivapautta olevat virkatalot sekä jälkimmäisissä oikeusvirkakunnan ja lääninvirkakunnan virkatalot.[33] [34]

---

tava valtion palveluksesta. Tästä määräyksestä lausuu *Edén*, että vaikkakin säännös sanamuotoonsa katsoen näyttää ehkä tähdentävän alamaisten ja etenkin aatelisten velvollisuutta palvella kuningasta valtion viroissa, niin lienee säännös varsinaisesti syntynyt vain estämään yrityksiä palkkojen painostamiseksi vahvistettuja määriä suuremmiksi. Näin ymmärrettynä käsittäisi säännös tavallaan ensimmäisen lainsäädännöllisen yrityksen virkamiesten palkkaliikkeiden estämiseksi. Siitä ilmenee myös palkkauksen elatuksenluontoisuus.

[29] *Willgren*, Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 131.

[30] Kysymyksessä olevana aikakautena muodostui aatelisto varsinaisesti virkamiessäädyksi. Myös virkamiesten erottamattomuusperiaate omaksuttiin sikäli, ettei tuomaria eikä muuta virka- tai palvelusmiestä, joka ei ollut aivan alistetussa asemassa, saanut virastaan erottaa ilman laillista tutkimusta ja tuomiota. Ks. tästä tarkemmin *Edén*, Centralregeringens utveckling, s. 89 ja s. 147 sekä *Willgren*, Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 42.

[31] *Ståhlberg* I, s. 30; *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 179 s. ja Finanssihallintooikeus, s. 48 ss.

[32] *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 180.

[33] *Hermanson*in mukaan oli virkataloille tunnusomaista: 1) että ne olivat kruunulle kuuluvia maatiloja, 2) että virkamiehellä oli oikeus niitä käyttää ja viljellä

Kysymyksessä olevalla aikakaudella on havaittavissa myös ensimmäiset pyrkimykset virkamiesten eläkeoikeuden järjestämiseksi. Niinpä eräässä syyskuun 23 päivänä 1688 julkaistussa kuninkaallisessa päätöksessä vahvistettiin virkaan kuuluvien palkkaetujen jatkuva nautinta sellaisellekin virkamiehelle, jonka raihnaus tai sairaus pidätti virkansa toimittamisesta.[35] Mainittu määräys, joka oli annettu sen vallalla olleen epäkohdan poistamiseksi, että virkamies sai pysyä virassaan ja nauttia siihen kuuluvat palkkaedut aina kuolemaansa saakka, jäi kuitenkin ansaitsemaansa huomiota vaille.[36] Sensijaan tuli tavaksi, että eroava virkamies luovutti viran seuraajalleen määrättyä ns. akordisummaa vastaan, josta ensinmainittu sai elatuksensa. Virkamies siis tällä tavoin pidätti itselleen virasta erotessaan jonkinlaisen »eläkkeen», jonka hänen seuraajansa sitoutui maksamaan. On selvää, että mainittu v i r a n o s t o- e l i a k o r d i-

---

sekä niillä asua, mistä johtui, että niiden tuli olla rakennettuja, sekä 3) että virkatalon haltijalla oli oikeus saada virkatalosta tuleva vero palkkaansa sisältyvänä (på sin lön). Viimeksi mainittu sanonta tarkoitti sitä, että virkatalon haltijan tosin ei tarvinnut maksaa tilaltaan menevää maaveroa, vaan sai hän sen nauttia hyväkseen, mutta veromäärä oli vähennettävä hänelle maksettavasta palkasta. Veroa ei hän siis saanut nauttia palkkansa l i s ä k s i, kuten palkkatalon haltija. — Virkataloista ks. lähemmin *Ståhlberg* I, s. 30 sekä erittäinkin *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 186 ss. ja Finanssihallinto-oikeus, s. 48 ss.

[34] Varat virkamiesten palkkauksiin saatiin useinkin määräämällä tarkoitusta varten maksettavaksi tietty vero. Niinpä ovat kysymyksessä olevalta aikakaudelta peräisin mm. käräjäjyvien eli käräjäkappojen sekä silta- ja jahtivoudinkappojen nimellä aikaisemmin tunnetut verot. Käräjäkapat syntyivät jo muinaisina aikoina yhteisen kansan velvollisuudesta ylläpitää tuomari ja lautakunta. Milloin tämä kestitysvelvollisuus vaihtui velvollisuudeksi suorittaa kihlakunnantuomarille määrätty vuotuinen maksu, ei varmasti tiedetä. Sanottu velvollisuus mainitaan ainakin jo kunink. päätöksessä Alisen Satakunnan kihlakunnan yhteisen kansan valitukseen 8 päivältä marraskuuta 1650. Silta- ja jahtivoudinkapat olivat taas silta- ja jahtivoutien palkkaamiseen maksettavaksi määrätty vero. Tätä veroa suoritettiin ainakin jo 1600-luvun lopulla. Ks. *Hermanson,* Finanssihallinto-oikeus, s. 108 ss. ja s. 273 ss. sekä Förvaltningsrätt, s. 191 ss.

[35] *Myrberg,* s. 92 aliviite 2. Ks. myös *Palmén,* s. 542.

[36] *Myrberg,* s. 92 aliviite 2. — On huomioonotettava, että mitään pakollista eroamisikää ei tähän aikaan ollut vielä säädetty. Kun toiselta puolen iäkkäät virkamiehet eivät itse enää kyenneet virkojaan hoitamaan, oli seurauksena, että käytettiin viransijaisia, jotka mahdollisimman vähäisestä palkkiosta ottivat viran hoitaakseen. Sijaisen palkkio oli nimittäin viran haltijan itsensä maksettava, mutta hän puolestaan sai nostaa virasta maksettaviksi vahvistetut palkkaedut. Lienee sanomattakin selvää, miten haitallisesti tällainen järjestelmä vaikutti virkojen asianmukaiseen hoitoon. Ks. *Palmén,* s. 542.

järjestelmä[37] johti suuriin epäkohtiin, minkä vuoksi se pian valtiovallan toimesta kiellettiin.[38] Tästä huolimatta järjestelmä, joka kuvastaa virkamiehen oikeusasemasta vallinnutta yksityisoikeudellista käsitystä, säilyi vielä verraten kauan etenkin sotaväen keskuudessa.[39]

Ruotsin vallan viimeisellä aikakaudella valtiovalta kiinnitti yhä suurempaa huomiota virkamiesten palkkaus- ja eläkeoloihin koettaen järjestää niitä tyydyttävälle kannalle. Tässä suhteessa on mainittava vuoden 1778 palkkaussääntö, joka huomattavasti paransi virkamiesten palkkoja[40] ja josta ilmenee palkkauksen käsittäminen periaatteessa elatuksenluontoiseksi. Jaoituspalkkajärjestelmää supistettiin. Erityisesti pyrittiin ottamaan palkkaukset entistä täydellisemmin huomioon tulo- ja menoarvioissa.[41] Tältä aikakaudelta ovat myös peräisin säännökset palkansäästöistä, vakanssi- ja armovuodensäästöstä.[42] Eläkesäännöstö kehittyi niinikään edellisellä vuosisadalla

---

[37] *Ståhlberg* I, s. 222; *Willgren,* Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 136; *Palmén,* s. 542; *Rabenius,* s. 275 ss.

[38] Vuosina 1723, 1734, 1741, 1748, 1751 ja 1774 annetuista toistetuista kielloista huolimatta akordijärjestelmää ei saatu lopetetuksi. Vasta Suomen tultua liitetyksi Venäjään järjestelmä lakkasi Suomessa. Ruotsissa säilyi jälkiä akordijärjestelmästä aina vuoteen 1874. *Palmén,* s. 542 ss.

[39] *Palmén* lausuu tästä: »Suomen v. 1809 erottua Ruotsista oli maan virkamiehistön vastainen asema arkaluontoisimpia ja Porvoon valtiopäivillä suurella huolella käsiteltyjä asioita. Upseerinviroista silloin nimenomaan huomautettiin, että ne ostoon perustuvina edustivat luovuttamatonta omaisuutta, johon lain mukaan saattoi hankkia kiinnityksenkin. Asia selvisi helposti, sillä maan sotajoukkoja palvelusvelvollisuudesta vapautettaessa tunnustettiin v. 1810 upseereille heidän palkkaetunsa vähentymättöminä, joten jokainen pääsi omilleen. Uusia sotajoukkoja järjestettäessä vv. 1812 ja 1830 ja myöhemmin vanha tapa ei enää päässyt valtaan. Sieltäkin, missä akordijärjestelmän jälkiä ehkä vielä muilla aloilla oli olemassa, ne katosivat hallituksen asiaan sekaantumatta.» *Palmén,* s. 544 s. Kuten *Palménin* esityksestä selviää, oli siis akordijärjestelmän perustana käsitys, että virka oli virkamiehen omaisuutta. Ks. myös *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 21 s.

[40] Kungl. Maj:ts Förordning om den förbättrade Embets- och Lönings-Staten den 24 januari 1778.

[41] Ks. myös *Willgren,* Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 133 s.

[42] Vakanssisäästö syntyi siten, että viran tultua avoimeksi virkamiehen kuoleman, eroamisen tai ylentämisen johdosta virkaa ei heti uudelleen täytetty, milloin se ei erityisistä syistä ollut välttämätöntä. Virka pidettiin avoimena säännönmukaisesti vähintään neljä kuukautta, jona aikana virasta seuraava palkka säästyi valtiolle.

Armovuodensäästö tuli taas sellaisen virkamiehen kuolinpesälle, joka ei kuu-

perustettujen eläkekassojen saadessa yhä kiinteämmän muodon ja uusien eläkekassojen tullessa perustetuiksi. Niinpä vuonna 1757 perustettiin armeijan eläkekassa, josta maksettiin eläkkeitä pitkäaikaisen nuhteettoman palveluksen jälkeen eronneille sotilashenkilöille, jotka olivat kassan osakkaita.[43] Samoin perustettiin vuonna 1784 yleinen leski- ja orpokassa, jonka osakkaaksi jokaisella virkamiehellä oli mahdollisuus päästä.[44] Tästä kassasta maksettiin eläkkeitä vain virkamiehen leskelle ja lapsille. Kuitenkin virkamies itsekin saattoi määrätyissä tapauksissa saada eläkkeenä virkaansa kuuluneen palkkauksen osaksi tai kokonaan.[45] Mutta kaikesta huolimatta eläkekysymys oli virkamiesten suuren enemmistön osalta vielä ratkaisematta Suomen erotessa Ruotsista. Vallalle oli kuitenkin päässyt periaatteellinen käsitys siitä, että virkamiehellä, jonka oli määrätyn iän saavutettuaan tai parantumattomaan tautiin sairastuttuaan virastaan erottava, oli oikeus erotessaan saada palkan asemesta eläke.[46]

b) Suomi Venäjän yhteydessä.

Suomen tultua liitetyksi Venäjän yhteyteen tapahtui virkamiesten palkkaus- ja eläkejärjestelmässä huomattavia muutoksia. Niinpä 1840-luvulla alettiin vähitellen luopua jaoituspalkkajärjestelmästä. Jaoituspalkan ja erityisistä toimituksista suoritettujen palkkioiden sijasta melkein kaikki valtion virkamiehet saivat nyt vuo-

---

lunut pappissäätyyn. Pappiserioikeuksia nauttivien armovuodenedusta oli erikseen säädetty. Armovuodensäästö syntyi siten, että viran uusi haltija sai virkaan nimitetyksi tultuaan virasta seuraavan palkkauksen vasta seuraavan vuoden alusta, ei kuitenkaan aikaisemmin kuin kuuden kuukauden kuluttua virkaanastumisestaan lukien. Tänä aikana säästyi virasta seuraava palkkaus armovuodenrahastoon, josta se virkaan nimitetyn kuoltua maksettiin hänen kuolinpesälleen.

Ks. *Willgren,* Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 134 ss.

[43] Näiden tuli virassa olonsa ajan maksaa kassaan 6 % palkastaan, minkä lisäksi kassalle tuli määrätty osuus kruunun kantamista palkansäästöistä sekä kolme viidesosaa Vadstenan sotilashuoneen tuloista. Ks. *Willgren,* Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 136.

[44] *Willgren,* Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 136.

[45] Ks. edellä aliviitteessä 40 mainittu julistus 24 päivältä tammikuuta 1778 kohta 5. Ks. myös kiertokirje maaliskuun 13 päivältä 1770 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 207.

[46] *Willgren,* Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 136 s.

tuisen rahapalkan.[47] [48] Virkatoimista menevät maksut suoritettiin tästä lähtien yleensä suoraan valtiolle. Niinikään peruutettiin useimmat kruununvirkatalot valtiolle, joka antoi ne sitten yksityisille vuokralle. Vain kirkollisvirkakunnan palkkauksessa virkatalot säilyivät edelleen. Joillakin virkamiehillä säilyi oikeus vapaaseen asuntoon.[49] Virat jaettiin sellaisiin, joista seuraava palkka oli otettu vuosirahasääntöön, eli sääntöpalkkaisiin sekä sellaisiin, joista maksettiin ainoastaan palkkiota.[50] Tästä johtui tärkeä ero vakinaisten virkamiesten ja palkkiovirkamiesten välillä, joista edellisillä oli aina palkka (lön) ja sen ohella tavallisesti palkkiokin (arvode), jälkimmäisillä ainoastaan palkkio tai muita vastaavia palkkaetuja.[51] Tämä ero ei ilmennyt yksinomaan palkkauksessa, vaan myös virassapysymis-[52] ja eläkeoikeudessa.[53] Useilla virkamiehillä oli lisäksi oikeus saada palkkionkorotusta määrävuodet samassa virassa palveltuaan sekä joissakin tapauksissa palkkion lisäystä paikkakunnan kalleuden tai

---

[47] *Ståhlberg* I, s. 30 s.; *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 179 ss.; *Willgren,* Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 280.

[48] Jotkut virkamiehet saivat tosin edelleen jaoituspalkkaa, mutta jaoitus oli vain nimellinen. *Hermanson* selostaa tätä palkkaustapaa seuraavasti: »Man bestämde dessa tjänstemäns löner till visst räntebelopp i penningar efter kronovärdet. Men lönen skulle icke få uppbäras från några hemman, utan utbetalas från kronans kassor. För detta fall innebar bestämningen om indelt lön, att lönen skulle af kronan utbetalas med det för varje år varierande belopp i penningar, som utgjorde markegångs- (senare medelmarkegångs-) värdet på de persedlar, vilka enligt en viss undervisning motsvarade den nominelt bestämda lönen.» Keisarillisella kirjeellä 6 päivältä marraskuuta 1844 vahvistettiin suurimmalle osalle virkamiehiä kiinteät palkat. Ks. *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 184 s.

[49] *Ståhlberg* I, s. 30.

[50] *Ståhlberg* I, s. 212. Vuosirahasäännöt olivat virastojen menosääntöjä. Palkkauksiin tarvittavat varat oli määrätty vuosirahasäännöissä, joista ne otettiin vuotuisiin tulo- ja menoarvioihin. Vuosirahasäännöt vahvisti hallitsija, kuitenkin niin, että senaatin talousosasto oli oikeutettu vahvistamaan palkkauksen palvelusmiehille ja joillekuille palkkiovirkamiehille. *ib.*

[51] *ib.*

[52] Ainoastaan vakinaisten sääntöpalkkaa nauttivien virkamiesten katsottiin olevan erottamattomia sikäli, ettei heitä voitu panna viralta muuta kuin tuomioistuimen päätöksellä virassa tai sen ulkopuolella tehdystä rikoksesta. Kuitenkin oli myös vakinaisten virkamiesten keskuudessa ryhmiä, joiden suhteen erottamattomuusperiaate edellä sanotussa mielessä ei ollut voimassa. Ks. *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 44 ja s. 229 ss.; *LVK* 1918, s. 15.

[53] Eläkeoikeus oli aikaisemmin, kuten jäljempänä mainitaan, yleensä ainoastaan vakinaisilla virkamiehillä, joiden palkka oli otettu vuosirahasääntöön. Palkkiovirkamiehillä sen sijaan ei ollut eläkeoikeutta.

kalliin ajan hojalla.[54] Paitsi palkkaa ja palkkiota saattoi joillekin virkamiehelle kuulua elatuksenluontoisina palkkaetuina vielä asuintila maalla[55] tai vapaa asunto valtion rakenuksessa[56] tahi vuokrarahoja[57] samoin kuin myös pöytärahoja[58] ja käräjäjyviä.[59] Korvauksena erityisistä virkatehtävistä virkamiehet saattoivat saada virantoimituspalkkioita[60] ja sivusaatavia eli sportteleita.[61] Virkatoimen aiheuttamista kustannuksista suoritettavista korvauksista olivat tärkeimpiä matkarahat,[62] tarverahat,[63] laskuerehdysrahat[64] ja karistejyvät.[65]

---

[54] *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 212.

[55] *Ståhlberg* I, s. 212 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 186 ss.

[56] Vapaa asunto valtion rakennuksissa oli mm. kuvernööreillä sellaisilla paikkakunnilla, joissa valtiolla oli tähän tarkoitukseen käytettäviä rakennuksia. *Ståhlberg* I, s. 212 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 190.

[57] Jos virkamies, jolle maksettiin vuokrarahoja, sai asunnon valtion rakennuksessa, lakkasi tietenkin vuokrarahain maksaminen. *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 190.

[58] *Hermanson*in mukaan muodostivat pöytärahat yhdessä virkamiehen vakinaisen palkan kanssa hänen yhteiskunnallisen asemansa mukaan määräytyvän elatuksen. *Hermanson,* Förvaltingsrätt, s. 191. Pöytärahoja maksettiin ainoastaan joillekuille ylimmille virkamiehille. *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 213.

[59] Käräjäjyvien muodossa suoritettiin palkkausta tuomareille, joilla ei ollut määräpalkkaa eikä vuotuista palkkiota. Ks. *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 213; *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 191 ss. Ks. myös edellä aliviitettä 34.

[60] *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 213 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 193.

[61] Tällaisia olivat toimituskirjain lunastukset ja toimituspalkkiot, jotka olivat alun perin virkamiehelle itselleen meneviä palkkausetuja eikä, kuten nykyään suurimmaksi osaksi on laita, valtiolle meneviä korvauksia julkisten viranomaisten ja laitosten käyttämisestä. Näistä oli vuosisadan lopulla voimassa tammikuun 15 päivänä 1883 annettu asetus. Ks. *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 213 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 193.

[62] *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 213 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 195. Matkarahat saattoivat olla joko sellaisia, jotka maksettiin laskun mukaan kustakin matkasta erikseen, taikka sellaisia, jotka oli otettu vuosirahasääntöön vain muutamille virkamiehille maksettaviksi.

[63] Tarverahat olivat tarkoitetut korvaukseksi kustannuksista, joita joillakuilla virkamiehillä oli kirjoitusaineiden, valaistuksen, polttopuiden .yms. hankkimisesta. *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 214 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 195.

[64] Laskuerehdysrahoja maksettiin eräille virkamiehille, jotka joutuivat käsittelemään julkisia varoja, että nämä välttyisivät laskuerehdysten aiheuttamilta tappioilta. *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 214 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 195.

[65] Karistejyvinä sai kruununjyvästöjen hoitaja lukea hyväkseen määrätyn prosentin vastaanottamistaan luonnontuotteista. Näistä oli määräyksiä johtosäännössä helmikuun 24 päivältä 1790 sekä sittemmin marraskuun 22 päivältä 1876. — *Ståhl-*

Keisarillisen senaatin kirjeellä toukokuun 18 päivältä 1878 määrättiin, että valtion varoista menevä säännöllinen palkkaus oli maksettava kuukausittain etukäteen, mikä johtui siitä, että palkkaus käsitettiin elatuksenluontoiseksi.[66] Palkkauksen saajalle ei kuitenkaan maksettu vuosirahasääntöön palkkaukseksi merkittyä määrää kokonaisuudessaan, vaan tehtiin palkasta ennen sen maksamista joukko vähennyksiä. Tällaisia palkanlyhennyksiä olivat sentonaali,[67] vakanssisäästön[68] ja armovuodensäästön[69] nimellä tunnetut palkansäästöt sekä eläkemaksu.[70]

Viransijaisten palkkaus järjestettiin määräämällä, että vakinaisen virkamiehen sijaiselle oli tuleva kolmannes hänen vakinaisesta palkastaan ja palkkiostaan sekä muut virkaan kuuluvat palkkaedut vähentämättöminä.[71] Jo aikaisemmin oli säädetty virantoimituksesta erotetun virkamiehen palkkauksen suhteen, että tämä sai yleensä puolet palkastaan sijaisen saadessa toisen puolen.[72]

Julistuksessa helmikuun 8 päivältä 1862 annettiin määräyksiä virkamiesten lakkautuspalkkaoikeudesta. Kun virkamies aikaisemmin oli saanut, hänen virkansa tultua lakkautetuksi, nauttia edelleen virkaan kuuluneet palkkaedut, säädettiin nyt, että mainittu oi-

---

berg katsoo karistejyvillä olevan yksinomaan virkatoimesta aiheutuneista kustannuksista suoritettavan korvauksen luonteen, kun sitä vastoin *Hermanson* lukee karistejyvät pikemminkin korvaukseksi erityisistä virkatehtävistä. Ks. *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 214 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 193 ss.

[66] *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 196.

[67] Sentonaali oli vero, jona otettiin 1 % vakinaisesta palkasta ja eläkkeestä. *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 215.

[68] Vakanssisäästöä maksettiin avoimeksi joutuneista viroista siten, että vakinainen palkka meni leski- ja orpokassaan ylemmistä viroista vähintään neljältä ja alemmista vähintään yhdeltä kuukaudelta. Ks. *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 215 s. ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 197 s.

[69] Armovuodensäästönä eli hautausapumaksuna pidätettiin jokaiselta miespuoliselta henkilöltä, joka nimitettiin virkaan, puolen vuoden vakinainen palkka. Ensimmäisen kerran nimitetyltä pidätettiin puoli palkkaa kahdeltatoista ensimmäiseltä kuukaudelta. Ks. *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 216 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 197 ss. Vrt. myös edellä aliviitettä 42.

[70] Eläkemaksua pidätettiin virkamieheltä koko virassaolon ajan hänen kuolluaan leskelle ja lapsille tulevaa eläkettä varten. Ks. *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 216 ja *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 211 ss.

[71] *Ståhlberg* I, 1. painos (1913), s. 216 ss. ja *Willgren,* Utvecklingen av förvaltningsrätt, s. 282.

[72] *ib.*

keus oli ainoastaan erottamattomilla virkamiehillä.[73] Muilla virkamiehillä oli oikeus pitää palkkaetunsa ainoastaan siihen saakka, kunnes saivat uuden viran, kuitenkin korkeintaan kaksi vuotta.[74] Helmikuun 3 päivänä 1868 annetulla asetuksella määrättiin lakkautuspalkkaoikeus koskemaan kaikkia valtion vakinaisia virkamiehiä, s.o. virkamiehiä, joiden virkaan kuului vuosirahasäännössä vahvistettu palkka. Sitävastoin ne virkamiehet, joilla oli yksinomaan palkkio, eivät olleet lakkautuspalkkaan oikeutettuja.[75]

Myös virkamiesten eläkekysymys joutui uuteen kehitysvaiheeseen. Heinäkuun 28 päivänä 1826 annettiin näet siviilivirkakuntaan kuuluvain virkamiesten eläkkeistä keisarillinen julistus, jota osittain muutettiin kesäkuun 12 päivänä 1866 annetulla julistuksella. Mainittujen julistusten mukaan siviilivirkakuntaan kuuluva sääntöpalkkainen virkamies oli oikeutettu kuusikymmentäkolme vuotta täytettyään ja kolmenkymmentäviisi vuotta nuhteettomasti valtiota palveltuaan saamaan eron ja täyden eläkkeen, joka suuruudeltaan vastasi hänen viimeksi nauttimaansa vakinaista palkkaa.[76] Poikkeustapauksissa virkamiehellä oli oikeus aikaisemminkin saada ero ja eläkettä.[77] Palkkiovirkamiehellä ei sensijaan ollut yleensä oikeutta vakinaisen eläkkeen saamiseen.[78] Sotilasvirkakuntaan kuuluvien eläkeoikeudesta säädettiin huhtikuun 7 päivänä 1886 Suomen sotaväel-

---

[73] Yleisenä periaatteena oli aikaisemmin voimassa, että virkamiestä ei voitu virastaan erottaa muutoin kuin oikeuden päätöksellä sellaisesta syystä, josta laki oli säätänyt viran menetettäväksi (1772 vuoden hallitusmuodon 2 § ja sitä selittävä valtiopäiväpäätös kesäkuun 23 päivältä 1786 4 § sekä 1789 vuoden yhdistys- ja vakuuskirjan 1 § ja vahvistus). Tämä periaate ei kuitenkaan sisältänyt sitä, että virkamies olisi ollut oikeutettu vaatimaan tarpeettomaksi käynyttä virkaansa edelleen pysytettäväksi. Hallituksella oli aina valta yleisen edun niin vaatiessa lakkauttaa virka. Mutta sanotusta periaatteesta oli katsottu johtuvan, että viran tullessa lakkautetuksi virkamies oli edelleen oikeutettu saamaan virkaan kuuluneet palkkaedut. Ks. myös *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 215 ss.

[74] Ks. *LVK* 1920, s. 6. Julistuksella elokuun 26 päivältä 1862 määriteltiin tarkemmin mm., mitkä palkkaedut oli katsottava sellaisiksi, että viranhaltija oli viran lakkauttamisen jälkeen oikeutettu ne edelleen saamaan.

[75] Ks. myös *LVK* 1920, s. 6.

[76] *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 206 ss.; *LVK* 1934, s. 1.

[77] *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 208.

[78] *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 208. — Sen sijaan saattoi palkkiovirkamies samoin kuin sääntöpalkkainenkin virkamies eräissä tapauksissa saada ylimääräisen eläkkeen. Ylimääräisistä eläkkeistä, joiden myöntäminen riippui yksinomaan hallitsijan harkinnasta, oli annettu määräyksiä elokuun 16 päivänä 1814 annetussa julistuksessa. Ks. *Ståhlberg* I, s. 227.

le ja luotsilaitokselle annetussa pensioniohjesäännössä. Edellytykset sanotun ohjesäännön mukaisen eläkkeen saamiseen olivat osittain toiset kuin siviilivirkakuntaan kuuluvien eläkeoikeuden edellytykset.[79]

Virkamiesten lesket ja lapset saivat eläkettä virkamiehen kuoltua niistä leski- ja orpokassoista, joissa virkamies eläessään oli ollut osallinen. Näistä mainittakoon keisarillisella julistuksella joulukuun 16 päivältä 1824 perustettavaksi määrätty siviilivirkakunnan leski- ja orpokassa sekä julistuksella lokakuun 11 päivältä 1819 perustettavaksi määrätty Suomen sotaväen leski- ja orpokassa.[80] Nämä kassat olivat oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia laitoksia, juridisia henkilöitä, jotka olivat niille kuuluvien varallisuusoikeuksien subjekteja.[81] Niillä oli oma hallituksensa, joka hoiti kassan asioita.[82]

c) Kehitys vuoden 1917 jälkeen.

Suomen itsenäistyttyä jatkui valtion virkamiesten taloudellisten oikeuksien kehitys edelleen aikaisemmalta pohjalta. Toimitetuissa uudistuksissa pyrittiin voimassa olleen virkamiesten palkkaus- ja eläkejärjestelmän yhdenmukaistamiseen ja yksinkertaistamiseen. Suurimpana uudistuksena on epäilemättä pidettävä uuden palkkauslain

[79] Sotilasvirkakunnalle maksettuja eläkkeitä ei vahvistettu, kuten siviilivirkakunnalle maksettuja eläkkeitä, suoranaisesti määrätyssä suhteessa palkkaan, vaan eläkkeeseen oikeutetut oli jaettu kahteentoista luokkaan, joissa maksettava eläke oli ohjesäännössä suuruudeltaan määrätty. Muitakin pienempiä eroavaisuuksia oli olemassa. Ks. *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 209.

[80] Siviilivirkakunnan leski- ja orpokassalle annettiin ensimmäinen ohjesääntö elokuun 7 päivänä 1826, mutta sotilasvirkakunnan leski- ja orpokassalle jo sen perustamisvuonna 1819. — Muista leski- ja orpokassoista olivat tärkeimmät Suomen kirkollisvirkakunnan sekä Suomen kouluvirkakunnan leski- ja orpokassat. Ks. *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 211 s.

[81] Ks. *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 44. Toisin *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 212 s., joka pitää näitä kassoja säätiöinä. Tästä tarkemmin jäljempänä erityisessä osassa.

[82] Edellä on mainittu tärkeimmät niistä palkkaus- ja eläke-eduista, joita valtion virkamiehille suoritettiin Suomen ollessa liitettynä Venäjään. Varsinkin vuosisadan alkupuolella, kun jaoituspalkka- ja virkatalojärjestelmän vaikutukset olivat vielä tuntuvammin havaittavissa, oli palkanlisiä muitakin. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan niihin ole syytä tarkemmin puuttua. Ks. *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 179 ss.

aikaansaamista. Jo vuoden 1922 valtiopäiville hallitus jätti esityksen laiksi valtion viroista ja toimista suoritettavien palkkausten yleisistä perusteista.[83] Esityksen tarkoituksena oli silloin voimassa olleen palkkausjärjestelmän yksinkertaistaminen siten, että virkamiehen peruspalkkauksena olisi joko palkka tai palkkio määrätyssä palkkausluokassa, mutta ei enää palkkaa ja palkkiota samasta virasta, kuten siihen saakka virasta saattoi seurata. Useat aikaisemmat erinimiset palkkausedut oli tarkoituksena uuden palkkausjärjestelmän avulla lakkauttaa. Nimenomaan lausuttiin, että ehdotuksen mukaan olisi palkka yleensä toimen elatuksenluontoinen, työn laadun ja vastuullisuuden mukainen pysyväinen korvaus. Samalla oli tarkoituksena saattaa käytäntöön palkkausten luokitus siten, että kukin virka sijoitettaisiin määrättyyn luokkaan, jossa peruspalkkaus oli kerta kaikkiaan vahvistettu.[84] Esityksen yksipuolisuuden vuoksi eduskunta kuitenkin valtiovarainvaliokunnan ja suuren valiokunnan ehdotuksen mukaisesti sillä kertaa hylkäsi esityksen.[85] Ottaen huomioon eduskunnan antamassa vastauksessa tehdyt huomautukset sekä muutoinkin aikaisempaa esitystään täydentäen hallitus antoi vuoden 1923 valtiopäiville uuden esityksen laiksi valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista.[86] Esityksessä ja siihen liittyvässä lakiehdotuksessa, joka pääkohdiltaan oli aikaisemman ehdotuksen kaltainen, puhuttiin peruspalkan asemesta varsinaisesta palkkauksesta, joka käsitti peruspalkan lisäksi perhe- ja ikälisän. Eräistä viroista oli suoritettava palkkausta, kuten aikaisemmankin ehdotuksen mukaan, virkamiehen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Palkkausten sitomisella elinkustannusindeksiin ehdotettiin saatettavaksi käytäntöön ns. liukuva palkkausjärjestelmä. Sivutoimista ehdotettiin suoritettavaksi palkkiota. Sen jälkeen kun lakiehdotukseen eduskuntakäsittelyssä oli tehty eräitä pienempiä, pääasiallisesti ikä- ja perhelisään rajoittuvia muutoksia, hyväksyttiin hallituksen esitys, ja 29 päivänä joulukuuta 1923 vahvistettiin laki valtion viroista ja toimista suoritettavan palkkauksen perusteista. Lain täytäntöönpanoasetus annettiin 31 päivänä tammikuuta 1924.

---

[83] Hallituksen esitys n:o 31/1922.

[84] Hallituksen esitys n:o 31/1922, s. 3.

[85] Valtiovarainvaliokunta lausui näet, että hallituksen lakiehdotuksessa oli tarkoitettu turvata virkamiehille useissa tapauksissa entistä paljon suurempi palkkaus, mutta sivuutettu heidän velvollisuuksiensa määrittely.

[86] Hallituksen esitys n:o 26/1923.

Mainittu laki ja sen täytäntöönpanoasetus,[87] joita myöhemmin useaankin kertaan muutettiin, olivat voimassa aina siihen saakka, kunnes nykyiset valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta 22 päivänä joulukuuta 1942 annettu laki ja 19 päivänä tammikuuta 1943 annettu asetus tulivat noudatettaviksi.[88] Myös viimeksi mainittua lakia ja asetusta on verraten lyhyen voimassaolonsa aikana ehditty jo useaankin otteeseen muuttaa.[89] Ulkomaanedustuksen virkamiesten palkkauksesta on erikseen säädetty.[90]

Palkkausjärjestelmän uudistamisesta oli välittömänä seurauksena myös aikaisemman virkamiesten eläkesäännöstön uudistaminen. Niinpä hallitus jättikin vuoden 1924 valtiopäiville esityksensä laiksi valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen.[91] Eläkeoikeus ehdotettiin seuraamaan kaikkia niitä virkoja, joista uuden palkkauslain mukaan suoritettiin peruspalkkaa. Määräajaksi tai sopimuksen perusteella virkaan otettujen eläkeoikeus ehdotettiin kuitenkin riippuvaksi siitä, mitä asiasta erikseen säädettäisiin tai sovittaisiin. Eläkeoikeutta vaille tulivat jäämään sivutointen haltijat sekä ylimääräiset virkamiehet ja tilapäiset toimihenkilöt. Eläkeoikeuden yleisten edellytysten voimassa ollessa tuli eläkkeen suuruus ehdotuksen mukaan määräytymään virkamiehen eläkevuosien sekä virkaa varten vahvistetun täyden eläkemäärän perusteella.[92] Sitten kun eduskunnan valtiovarainvaliokunnalta, joka oli ehdottanut hallituksen esityksen hylkäämistä, oli hankittu uusi lausunto, jossa valiokunta eräin muutoksin ehdotti esitystä hyväksyttäväksi, ja myös suuri valiokunta oli asettunut esityksen hyväksymistä puoltamaan erinäisin lakiehdotukseen tehtävin lisäyksin, eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen suuren valiokunnan ehdottamassa muodossa. Laki valtion

---

[87] AsK 299/1923 ja 34/1924. Vuoden 1923 palkkauslain yleisistä periaatteista ks. *Ståhlberg* I, s. 211 ss. ja *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 160 ss.

[88] AsK 1030/1942 ja 36/1943.

[89] Voimassa olevaa PalkL:ia on tähän mennessä muutettu seuraavilla laeilla: 8 § lailla 10/11 1944 (AsK 805/1944), 7 § lailla 29/9 1945 (AsK 942/1945) ja 2—6 § lailla 18/4 1947 (AsK 284/1947) sekä 2, 3 ja 6 § uudelleen lailla 4/12 1947 (AsK 861/1947). Viimeksi mainitulla lainmuutoksella saatettiin jälleen voimaan ns. liukuva palkkausjärjestelmä, josta vuonna 1925 kultakantaan siirryttäessä oli luovuttu. Mainittu uudistus toteutettiin sitomalla palkkaukset elinkustannusindeksiin.

[90] Ks. L 11/12 1926 (AsK 350/1926), jonka on kumonnut L ulkomaanedustuksen viran tai toimen haltijain palkkauksesta 30/12 1942 (AsK 1088/1942).

[91] Hallituksen esitys n:o 4/1924.

[92] Hallituksen esitys n:o 4/1924, s. 1 s.

viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen vahvistettiin lopullisesti 30 päivänä joulukuuta 1924, ja sen täytäntöönpanoasetus annettiin 21 päivänä helmikuuta 1925.[93] Mainittu laki on eräiltä osiltaan muutettuna edelleenkin voimassa, mutta sen täytäntöönpanoasetuksen sijaan on tullut asetus valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen 12 päivältä helmikuuta 1943.[94] [95] Niinikään eräiden valtion varoista eläkettä nauttivien henkilöiden eläke-eduista sekä eläkkeiden maksamisen keskittämisestä on säädetty erikseen.[96]

Puolustusvoimiin kuuluvien upseerien, aliupseerien ja lentomestarien oikeudesta eläkkeeseen on nyttemmin voimassa erityinen laki.[97]

Kun aikaisemmin voimassa ollut vuoden 1868 asetus ei tarjonnut riittävästi mahdollisuuksia virastojen ja virkojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virkatehtävistään vapautettujen virkamiesten käyttämiselle uudelleen valtion palveluksessa eikä sanottu asetus muutoinkaan enää vastannut muuttuneiden olosuhteiden asettamia vaatimuksia, hallitus antoi jo vuoden 1921 valtiopäiville ehdotuksen laiksi virkamiehen oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka lakkautetaan.[98] Mainittu ehdotus, joka oli jätetty lepäämään seuraaviin valtiopäiviin, tulikin osittain muutettuna hyväksytyksi ja vahvistettiin laiksi 19 päivänä joulukuuta 1922.[99] Kun pian tämän jälkeen virkamiesten palkkausjärjestelmä, kuten edellä on mainittu, kokonaisuudessaan uudistettiin ja virkamiesten oikeusasema yleensäkin järjestettiin uudelle kannalle lailla valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29 päivältä kesäkuuta 1926,[100] hallitus katsoi välttämättömäksi vuoden 1931 valtiopäiville esittää uuden lakkautuspalkkalain antamista. Hallituksen esityksen pohjalla annettiinkin 22 päivänä toukokuuta 1931 edelleen voimassa oleva laki viran ja toimen haltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi

[93] AsK 323/1924 ja 61/1925.

[94] AsK 151/1943.

[95] Valtion ylimääräisten virkamiesten eläkeoikeus on, samoin kuin mainitun virkamiesryhmän oikeus palkkaukseenkin, erikseen asetuksella järjestetty. Ks. palkkausoikeuden suhteen A 19/1 1943 (AsK 37/1943) ja eläkeoikeuden suhteen A 12/2 1943 (AsK 152/1943).

[96] AsK 108/1943, 331/1947 ja 971/1947 sekä AsK 800/1942.

[97] L 17/1 1941 (AsK 52/1941).

[98] Hallituksen esitys n:o 70/1921.

[99] AsK 292/1922.

[100] AsK 202/1926.

lakkautetaan.[101] Samanaikaisesti annetulla toisella lailla ulotettiin mainitun lain säännökset koskemaan myös puolutuslaitoksen virkamiehiä, joiden lakkautuspalkkaoikeus oli vuoden 1922 lailla jätetty vuoden 1868 asetuksen säännösten varaan.[102]

Mitä vihdoin virkamiesten leskien ja lasten eläkeoikeuteen tulee, niin aikaisempi kehitys on jatkunut itsenäisyyden ajallakin edelleen kassajärjestelmän pohjalla.[103] Uusia eläkekassoja on perustettu ja aikaisempien ohjesääntöjä tarpeen mukaan uusittu. Mitään suuria periaatteellisia muutoksia ei itse järjestelmässä ole näin ollen tapahtunut.

Siitä, millaiseksi valtion virkamiesten oikeudellinen asema heidän taloudellisten oikeuksiensa suhteen on edellä mainitun lainsäädännön kautta muodostunut, olemme jäljempänä tehneet tarkemmin selkoa.

---

[101] AsK 182/1931. Ks. myös L lakkautuspalkan pidättämisestä eräissä tapauksissa 20/5 1932 (AsK 167/1932). Ks. edelleen hallituksen esitys n:o 1/1931.

[102] Ks. L puolustuslaitoksen viran ja toimen haltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan 22/5 1931 (AsK 183/1931). Perusteena puolustuslaitoksen virkamiesten jättämiselle vuoden 1922 LakPalkL:n ulkopuolelle mainittiin asianomaisessa hallituksen esityksessä, että puolustuslaitoksessa virkasuhde oli erilainen ja että puolutuslaitos muutoinkin oli vielä järjestelyn alainen. Ks. hallituksen esitys n:o 70/1921, s. 2. Edellä mainitulla lailla on puolustuslaitoksen virkamiehet kuitenkin, puolustuslaitoksen tultua järjestetyksi vakinaiselle kannalle, saatettu lakkautuspalkkaoikeuden suhteen samaan asemaan kuin muutkin valtion virkamiehet. Muista valtion vakinaisista virkamiehistä ovat lakkautuspalkkaoikeuden suhteen poikkeavassa asemassa enään ulkomaanedustuksen virkamiehet, joiden lakkautuspalkkaoikeudesta on säädetty UlkEdL:n 5 §:ssä (disponibiliteetti).

[103] Ks. *Wartiovaara*, NAT 1925, s. 100 ss.

Äskettäin on valmistunut julkisoikeudellisten eläkekassain toiminnan uudelleen järjestämistä harkinneen komitean mietintö, jossa virkamiehen lesken ja lasten eläkkeiden suhteen ehdotetaan siirryttäväksi perhe-eläkevakuutuksen kannalle ja nykyinen eläkekassajärjestelmä poistettavaksi. Uusi järjestely tulisi koskemaan kaikkia vakinaisia sekä väliaikaisia ja ylimääräisiä virkamiehiä. Vakuutuksenomaajia saattaisivat olla virkamiesten lesken ja alaikäisten lasten lisäksi eräin edellytyksin myös vakuutetun työkyvyttömät vanhemmat. Eläke laskettaisiin määräprosenttina vakuutetun ehdotuksessa tarkemmin määritellystä palkasta. Eräissä tapauksissa tulisi eläkkeen sijasta suoritettavaksi hautausapua tai vakuutusmaksut palautettaviksi. Vakuutusmäärät pidätettäisiin edelleen asianomaisen palkasta. Ks. tästä tarkemmin *Eläkekassakomitea*, s. 8 ss.

II LUKU.

VIRKAMIESTEN TALOUDELLISTEN OIKEUKSIEN OIKEUDELLINEN LUONNE.

A. *Yleiset näkökohdat ja eri teoriat.*

Kuten tutkimuksemme historiallisessa osassa olemme havainneet, virat olivat alkuaan toimia hallitsijan henkilökohtaisessa palveluksessa. Virkasuhde oli hallitsijan ja virkamiehen välinen yksityisoikeudellinen sopimussuhde. Mutta vielä kauan senkin jälkeen, kun virkasuhde jo oli muodostunut valtion ja virkamiehen väliseksi julkisoikeudelliseksi oikeussuhteeksi, virkamiehen taloudelliset oikeudet, ennen kaikkea oikeus palkkaukseen, käsitettiin luonteeltaan yksityisoikeudelliseksi korvaukseksi suoritetusta työstä.[1] Korvauksen suuruus määräytyi virkatehtävien laadun mukaan. Jos valtio jätti korvauksen suorittamatta, virkamiehellä oli mahdollisuus vaatia sitä tuomioistuimessa.[2] Vielä nytkin eräät tutkijat pitävät joitakin virkamiehen taloudellisista oikeuksista luonteeltaan yksityisoikeudellisina. Niinpä *Hatschek* on katsonut, että virkamiehelle kansliamenojen samoin kuin erinäisistä virkatoimista johtuvien kustannusten peittämiseksi suoritettavat korvaukset ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia suorituksia. Tämän käsityksensä hän perustaa siihen, että mainitunlaiset suoritukset johtuvat vain liitännäisesti julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta eivätkä esiinny oikeussuhteen välttämättömänä seurauksena.[3] Sanottua käsityskantaa emme omasta puolestamme kuitenkaan voi hyväksyä. Myös mainitut suoritukset perustuvat julkisoikeudellisiin normeihin. Niiden suorittamisen pohjana on virkasuhde, joskin vain välillisesti, virkasuhteen nojalla suoritet-

---

[1] *Holck*, s. 53 ss.; *Bluntschli*, s. 134 s.; *Carl Friedrich von Gerber*, s. 120, aliviite 11; *Preuss*, s. 441. Vrt. *Rabenius*, s. 356; *Blomberg*, s. 153 s.; *Zachariä*, s. 51.

[2] *Holck*, s. 58; *Carl Friedrich von Gerber*, s. 120, aliviite 11.

[3] *Hatschek*, s. 327.

tujen virkatoimien ollessa niiden välittömänä aiheuttajana. Erityisen selväksi tämä käy silloin, kun tarkastelemme tärkeintä puheena olevaan ryhmään kuuluvaa oikeutta, nimittäin oikeutta matkakustannusten korvaukseen. Oikeuskäytännössä onkin matkakustannusten korvaus säännöllisesti luettu julkisoikeudellisiin suorituksiin, mikä ilmenee sitä koskevien riitaisuuksien käsittelemisestä hallintoasioina.[4] Näin ollen katsomme myös niiden virkamiehen taloudellisten oikeuksien, joiden sisältönä on oikeus korvauksen saamiseen virkatoimesta aiheutuneista kustannuksista, olevan luonteeltaan julkisoikeudellisia.

Epäselvempi sen sijaan on kysymys sopimuspalkkaisen virkamiehen taloudellisten oikeuksien luonteestä. *Klüberin* mukaan virkamiehen taloudellisista oikeuksista tehty sopimus itse asiassa on samankaltainen yksipuolinen, virkamiehen suostumusta edellyttävä hallintotoimi kuin edellä olemme todenneet virkaan nimittämisenkin olevan. Hallintotoimen tarkoituksena on tässä tapauksessa asettaa virkamies hänelle virkasuhteesta johtuviin varallisuusoikeudellisiin vaateisiin nähden tavallisuudesta poikkeavaan asemaan.[5] Tämä järjestely ei Klüberin mielestä muuta mitenkään mainittujen vaatimusten eikä siis ilmeisesti myöskään itse taloudellisten oikeuksien julkisoikeudellista perusluonnetta. *Herrnritt* taas, samoin kuin meillä *Tarjanne,* pitää sopimuspalkkaisen virkamiehen taloudellisten oikeuksien perustana olevaa sopimusta julkisoikeudellisena sopimuksena.[6] Oikeuskäytännön suhteen on huomattava, että sopimuspalkkaisen virkamiehen palkkausta koskevat riidat on meillä, toisin kuin virkamiesten palkkausta koskevat riidat muutoin, käsitelty yleensä yleisessä tuomioistuimessa eikä hallinnollisen lainkäytön järjestyksessä.[7] Tämä käytäntö perustuu ilmeisesti siihen, että mainittujen

---

[4] Ks. esimerkiksi KHO 1940 I 5 ja 1940 II 17 sekä 22. 2. 1944 n:o 684. Samoin on kaupunginvoudin vaatimus konttorin hoitamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta käsitelty riitaisten hallintoasiain käsittelyjärjestyksessä. KHO 1941 II 535.

[5] *Klüber,* Verwaltungsarchiv 1926, s. 223.

[6] *Herrnritt,* s. 448; *Tarjanne,* Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 134 s.

Merikoski katsoo peruspalkkaisen ja sopimuspalkkaisen viran olennaisena erona olevan vain erilaisen palkanmaksutavan. *Merikoski,* LM 1937, s. 254. Ks. myös *Merikoski* I, s. 178 s.

[7] Niinpä sopimuspalkkaisen viran haltijan (apulaiskaupunginjohtajan) vaatimus saada korvausta hänen oikeudettoman toimestaan erottamisen johdosta menettämistään palkkaeduista oli yleisen tuomioistuimen tutkittava. KKO 1931 tied. 555. Vrt. myös NJA 1939 I 42 ja jäljempänä V luku aliviite 16.

oikeuksien perustana olevaa sopimusta on pidetty yksityisoikeudellisena.[8]

Lähtökohtana puheena olevaa kysymystä tarkasteltaessa on mielestämme pidettävä sitä, että myös sopimuspalkkaisen virkamiehen virkasuhteen perustavana toimena on nimittämistoimi, ei sopimus.[9] Sopimuspalkkainenkin virkamies on, tutkimuksemme alussa omaksumastamme kannanotosta johtuen, samanlaisessa julkisoikeudellisessa virkasuhteessa valtioon kuin muukin virkamies. VirkamL:n 25 §:n mukaan sanotun lain säännökset tosin eivät koske sopimuspalkkaisia virkamiehiä, ellei sopimuksessa ole toisin määrätty, mutta mainittu säännös tietää pääasiallisesti vain sitä, että sopimuspalkkaisen virkamiehen sopimuksin järjestettävät virkasuhteen osat saattavat käsittää myös virassapysymisoikeuden järjestelyn. Virkasuhteen perusluonnetta ei puheena oleva seikka muuta. Sopimus ei toisin sanoen ole virkasuhteen perustavana toimena, vaan se ainoastaan tarkemmin määrittelee sen oikeusaseman, joka virkamiehellä henkilökohtaisesti on virassa oleva.[10]

Edellä mainittu sopimuksen luonne ilmenee myös PalkL:n 2 §:n 4 momentista ja erittäinkin sanotun lain 6 §:stä, jotka tarkemmin määrittelevät sopimuspalkkaiseen virkaan nimitettävän kanssa palkkauksesta tehtävän sopimuksen laajuuden. Mainituista lainkohdista ilmenee, etteivät edes sopimuspalkkaisen virkamiehen palkkausedut ole sopimuksin täysin vapaasti määrättävissä, vaan ainoastaan lain sallimissa rajoissa ja laissa vahvistettuja periaatteita noudattaen. Sama periaate ilmenee myös EläkeL:n 1 §:n 3 momentista, jonka mukaan sopimuspalkkaiselle virkamiehelle mahdollisesti tulevasta eläkkeestä sovittaessa on otettava huomioon, mitä peruspalkkaisten virkamiesten eläkkeestä on säädetty. Eläkkeestäkään ei siis voida vapaasti sopia, vaan sopimus on tehtävä EläkeL:n yleisiä periaatteita noudattaen.

Vaikka sopimuspalkkaiseen virkaan nimitettävän virkamiehen kanssa tehtävä palkkaussopimus sellaisenaan viittaa yksityisoikeudellisten sopimusainesten vallitsevuuteen, niin tämän sopimuksen ja siitä johtuvien oikeuksien luonnetta arvosteltaessa on pidettävä mielessä, että sopimuspuolina eivät ole keskenään tasavertaiset oikeus-

[8] Ks. myös. *Tarjanne,* Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 135.

[9] *Tarjanne,* Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 134 s. ja Virkasuhteen lakkaaminen, s. 26 s. ja s. 262.

[10] Ks. myös *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 262.

subjektit, vaan sopimuksen virkaan nimitettävän yksityishenkilön kanssa tekee valtio julkisen vallan kantajan ominaisuudessaan määritelläkseen tarkemmin lain sallimissa rajoissa eräät julkisoikeudellisesta virkasuhteesta virkamiehelle johtuvat oikeudet. Tässä suhteessa sopimus olennaisesti eroaa esim. valtion yksityisen kanssa tekemästä hankintasopimuksesta, jossa sopimuksin tapahtuva järjestely kohdistuu, jos niin saa sanoa, yksityisoikeudelliseen hankintatoimeen. Sopimuksin järjestettävän toimen perusluonne sinänsä on erilainen. Lisäksi on huomattava, jos verrataan palkkaussopimuksessa esiintyvien intressien keskinäistä voimakkuutta, että julkinen intressi esiintyy siinä lopultakin yksityisintressiä voimakkaampana. Sopimuksen perimmäisenä tarkoituksena ei näet ole suinkaan valtion kannalta asiaa arvostellen ainoastaan tavallista parempien taloudellisten etujen myöntäminen jollekin yksityiselle virkamiehelle, vaan tarkoituksena on saada valtion palvelukseen viran asianmukaisen hoidon kannalta siihen soveliaampi henkilö kuin muutoin olisi mahdollista.[11]

Edellä esitetyn perusteella katsomme, että sopimuspalkkaisen virkamiehen kanssa tehtävä palkkaussopimus ei ole yksityisoikeudellinen sopimus enempää kuin toiselta puolen myöskään yksipuolinen hallintotoimi, vaan h a l l i n t o - o i k e u d e l l i n e n s o p i m u s, joka eroaa sanotunlaisen sopimuksen normaalimuodosta siinä, että sopimuspuolista ainoastaan toinen esiintyy julkisen vallan kantajan ominaisuudessa. Sopimuksen julkisoikeudellisesta luonteesta ja sen julkisoikeudellisesta perustasta vuorostaan seuraa, että myös sopimuksen virkamiehelle myöntämät taloudelliset oikeudet ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia oikeuksia.[12]

Kun virkamiehen muiden kuin edellä puheena olleiden taloudellisten oikeuksien julkisoikeudellinen luonne voitaneen pitää nyttemmin yleisesti tunnustettuna,[13] voimme tehdä sen johtopäätöksen, että virkamiehelle virkasuhteesta johtuvat taloudelliset oikeudet ovat yleiseltä oikeudelliselta luonteeltaan j u l k i s o i k e u d e l l i s i a oikeuksia.[14]

---

[11] Ks. *Merikoski* I, s. 178; *Georg Jellinek*, s. 183. Sopimuspalkkaisiksi ei kuitenkaan voida järjestää tuomarinvirkoja. PalkL 2 § in fine.

[12] *Georg Jellinek*, s. 183. Ks. myös *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 135 ja *Klüber*, Verwaltungsarchiv 1926, s. 223.

[13] *Ståhlberg* I, s. 219; *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 231; *Georg Jellinek*, s. 182 s.; *Piloty*, s. 298; *Helfritz*, s. 18; *Hatschek*, s. 327.

[14] Muodollisoikeudellisena seurauksena tästä johtuu, että virkamiesten talou-

Todettuamme virkamiehen taloudellisten oikeuksien julkisoikeudellisen perusluonteen voimme siirtyä tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin niiden yleistä oikeudellista laatua. Pysyttelemme siis edelleenkin yleispiirteittäisen tarkastelun piirissä, josta siirrymme asianomaisten oikeuksien yksityiskohtaiseen tutkisteluun ja tarpeellisten johtopäätösten tekemiseen vasta tutkimuksemme erityisessä osassa. Tällöin havaitsemme, että etenkin virkamiehen palkkaus- ja eläkeoikeuden luonteesta on tieteisopissa lausuttu eriäviä käsityksiä. Ns. korvausteorian *(Gegenleistungstheorie, Lohntheorie)* mukaan virkamiehen palkkaus ja eläke ovat korvaus virkamiehen toimittamista yksittäisistä palveluksista, yksityisistä työnsuorituksista. Teoria rakentuu siis suorituksen ja vastasuorituksen periaatteelle. Korvausteorian kannattajiin kuuluvat mm. saksalaiset tutkijat *Arndt*;[15] *Waber*,[16] *Otto Mayer*,[17] *Walter Jellinek*,[18] italialainen *Griziotti* [19] sekä

---

dellisia oikeuksia koskevat riitaisuudet — myös sopimuspalkkaisten virkamiesten osalta — on käsiteltävä yleensä julkisoikeudellisten riita-asiain suhteen voimassa olevassa käsittelyjärjestyksessä. Palaamme tähän kysymykseen tarkemmin tehdessämme selkoa taloudellisten oikeuksien oikeusturvasta. Kuten edellä olemme huomauttaneet, on kuitenkin oikeuskäytäntö sopimuspalkkaisten virkamiesten taloudellisiin oikeuksiin nähden toisella kannalla.

[15] *Arndt*, Juristische Wochenschrift 1924, Heft. I, s. 50 ss.

[16] *Waber*, s. 70 ss.

[17] *Otto Mayer* II, s. 204 ss.

[18] *Walter Jellinek*, s. 379 s. Saksan myöhemmän virkamieslainsäädännön katsoo Jellinek kuitenkin olevan elatusteorian kannalla. *Walter Jellinek*, Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Nachtrag, Berlin 1934, s. 21.

[19] *Griziotti*, s. 198. Virkamiespalkan katsomista korvaukseksi suoritetusta työstä ja rinnastamista työpalkkaan kannattavat useat huomattavat kansantaloustieteilijät, mutta oikeusoppineiden keskuudessa on sanotulla teorialla suhteellisesti vähemmän kannattajia. Kansantaloudellisesti pidetään virkamiespalkkaa tarkemmin määriteltynä johdettuna tulona erotuksena välittömästi tuotannon tulosten jakamisesta syntyvästä alkuperäisestä tulosta. Myös virkamieseläke on kansantaloudellisesti asianomaisen myöhemmälle iälle lykättynä työpalkan suorituksena johdettua tuloa. Ks. *Laura* ja *Leo Harmaja*, Kansantaloustieteen oppikirja, 4. painos, Helsinki 1940, s. 228. Vrt. *Sven Brisman*, Kansantaloustiede, suomentanut Viljo Hytönen, Porvoo 1925, s. 35; *Köppe*, s. 603; *von Heckel*, s. 633. Ks. myös *Ståhlberg*, Virkamiehen palkasta, s. 279 s. ja siinä viitattua finanssiopillista kirjallisuutta. — Vaikkakin pidämme edellä mainittua kansantaloustieteellistä käsitystä virkamiespalkan ja -työpalkan rinnastettavuudesta positiivisen oikeuden kannalta hylättävänä, on toiselta puolen myönnettävä, että juuri virkamiesten taloudellisten oikeuksien alalla kansantaloustiede ja oikeustiede joutuvat sangen läheiseen kosketukseen keskenään. Vrt. myös *Alanen*, s. 263.

tanskalainen *Andersen*.[20] Myös ranskalainen *Berthélemy* [21] näyttää asettuneen lähinnä korvausteorian kannalle.

N s. e l a t u s t e o r i a n *(Alimentationstheorie, Unterhaltstheorie)* kannattajat pitävät taas virkamiehen palkkausta e l a t u k s e n l u o n t o i s e n a korvauksena siitä, että virkamies on asettanut koko työvoimansa valtion käytettäväksi. Palkkaus ei siis ole korvausta yksityisistä työnsuorituksista, vaan virkamiehen antautumisesta täydellisesti valtion palvelukseen. Samanlainen elatuksenluontoinen korvaus on myös virkamiehen eläke. Elatusteorian kannalle ovat asettuneet mm. saksalaiset tutkijat *Laband*,[22] *von Ihering*,[23] *Georg Jellinek*,[24] *Piloty*,[25] *Meyer-Anschütz*,[26] *Hans Gerber*,[27] *Hatschek*,[28] *Völter*,[29] *Brand* [30] ja *Heyland* [31] sekä ranskalainen *Duguit*[32] ja Ruotsissa ainakin *Reuterskiöld*.[33] Meillä ovat lähinnä elatusteorian kannalla *Hermanson* [34] ja *Tarjanne* [35] sekä ainakin osittain myös *Ståhlberg* [36] *ja Merikoski*.[37]

---

[20] *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 197 s. Virkamieseläkkeen järjestelyyn katsoo Andersen sisältyvän myös vakuutuksellisia näkökohtia. *ib.* Lähinnä Andersenin kannalla näyttää olevan myös *Herlitz*. Ks. *Herlitz* II, s. 46 ja Statstjänstemännen, s. 45.

[21] *Berthélemy*, s. 78 s.

[22] *Laband* I, s. 501 ss. ja Reichsstaatsrecht, s. 102.

[23] *Ihering*, Der Zweck im Recht, s. 153. *Iheringin* mukaan palkka saattaa esiintyä kolmessa eri muodossa: 1) puhtaasti t a l o u d e l l i s e n a p a l k k a n a, jollainen on työntekijälle maksettava työpalkka; 2) puhtaasti i d e a a l i s e n a p a l k k a n a, jollainen on luottamusvirkamiehelle hänelle uskottujen tehtävien suorittamisesta tuleva kunnia, milloin hänelle ei samalla anneta aineellisia etuja, sekä 3) s e k a m u o t o i s e n a p a l k k a n a, jollaista on elatuksenluontoinen virkamiehelle maksettava palkka. Viimeksi mainitussa palkkausmuodossa ovat kaksi ensiksi mainittua palkanlajia yhdistyneet yhdeksi kokonaisuudeksi. Ks. *Ihering*, Zweck im Recht, s. 194 ss.

[24] *Georg Jellinek*, s. 182.

[25] *Piloty*, s. 297 s.

[26] *Meyer-Anschütz*, s. 614 s.

[27] *Hans Gerber*, s. 69.

[28] *Hatschek*, s. 327.

[29] *Völter*, s. 74 s.

[30] *Brand*, Das Beamtenrecht, s. 100.

[31] *Heyland*, s. 313 s.

[32] *Duguit*, s. 106 s.

[33] *Reuterskiöld*, s. 164.

[34] *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 179 ss.

[35] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 22 s. ja s. 231 sekä LM 1935, s. 144.

[36] *Ståhlberg* I, s. 211 ss.

[37] *Merikoski* I, s. 175.

Omasta puolestamme katsomme myös, että virkamiehen palkka ja eläke ovat pääasiallisesti elatuksenluontoisia korvauksia virkamiehen omistautumisesta valtion palvelukseen. Mainitut korvaukset käsittävät korvauksen sekä siitä, että virkamies asettaa koko työvoimansa valtion käytettäväksi, että myös siitä, että hän täten menettelemällä tosiasiallisesti estyy muulla tavoin itselleen elatusta hankkimasta.[38] Kun tätä kysymystä on meillä tieteisopissa vain ylimalkaisesti käsitelty, kaipaa kannanottomme tarkempaa perustelua. Sen tueksi esitämme seuraavaa:

1) Ensimmäisenä perusteena on mainittava historialliset syyt. Jo Kustaa Adolfin kuninkaanvakuutuksen ja 1634-vuoden hallitusmuodon säännökset kiinteästä palkasta, joista tutkimuksemme historiallisessa katsauksessa olemme maininneet, sekä 1723-vuoden aateliserikoikeusiin sisältyvä määräys tarpeellisesta elatuksesta kuvastavat osaltaan käsitystä palkan elatuksenluontoisuudesta.[39] Edelleen ilmenee 1778-vuoden palkkaussäännöstä, että virkamiehille oli vahvistettu palkka sitä varten, että he sivutoimia pitämättä ja ilman omanvoitonpyyntiä voisivat virkojaan hoitaa ja saisivat palkastaan viran arvoa vastaavan toimeentulon. Myöhemminkin sama periaate tulee ilmi useissa säädöksissä. Vuoden 1923 palkkauslain pohjana olevassa hallituksen esityksessä laiksi valtion viroista ja toimista suoritettavien palkkausten yleisistä perusteista vuodelta 1922 lausutaan myös, että palkka on toimen elatuksenluontoinen, työn laadun ja vastuunalaisuuden mukainen pysyväinen korvaus.[40] Voimassa olevan palkkauslain valmistelutöistä ei taas selviä, että tässä kohden olisi tarkoitettu aikaansaada mitään muutoksia vuoden 1923 palkkauslaissa omaksuttuihin periaatteisiin.

2) Palkan suorittaminen on yleensä riippumaton niiden työnsuoritusten laadusta ja määrästä, jotka yksityinen virkamies todellisuudessa aikaansaa.[41] Virkamies saa virasta seuraavan palkan suorit-

---

[38] *Söderholm-Ignatius,* s. 362; *Heyland,* s. 314. Vrt. myös *Ruck,* s. 110 s.

[39] Ks. myös *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 201.

[40] Ks. Kunink.J 24 päivältä tammikuuta 1778 kohta 4 ja hallituksen esitys n:o 31/1922, s. 3.

[41] Niinpä muodollista viransijaismääräystä saamatta toiselle virkamiehelle kuuluvia tehtäviä tämän sairauden aikana oman virkansa ohella hoitanut virkamies ei ollut oikeutettu viransijaisen palkkion saamiseen valtion varoista, vaikka hänen tehtävänsä olivat lisääntyneet. KHO 1933 II 435. — Myöskään ylityökorvausta ei ole virkamiehen tekemästä ylityöstä suoritettu, ellei ole nimenomaan toisin säädetty. KÅ 1939 II 22, 41 ja 51. — Palkkauksen riippumattomuutta yleensä myös

tipa hän tehtävänsä paremmin tai huonommin. Palkkaa maksetaan virkamiehelle silloinkin, kun hän sairauden, julkisen tehtävän tai muun vastaavan syyn takia on tilapäisesti estynyt virkaansa hoitamasta.[42] Maksaminen tapahtuu tällöin periaatteessa rajoittamattomalta ajalta eikä, kuten työntekijälle, vain rajoitetulta ajanjaksolta.[43]

3) Palkanmaksu vakinaisille virkamiehille tapahtuu säännönmukaisesti kuukausittain etukäteen. Palkkaa ei siis suoriteta virkamiehelle jälkikäteen korvauksena jo suoritetusta työstä, vaan etukäteen elatuksena. Virkamies, joka kuukauden alussa on ollut virassa, saa pitää jo nostamansa palkan, vaikka hänen virkasuhteensa kuukauden kuluessa päättyisikin.[44]

4) Lainsäädännössä on useissa kohdin otettu huomioon virkamiehen elatusvelvollisuuden laajuus. Niinpä suoritetaan perhelisää sellaiselle virkamiehelle, jonka elatusvelvollisuus on lisääntynyt perheen kasvamisen vuoksi.[45] Karttuvan iän elatusvelvollisuuden suhteen asettamien vaatimusten lisääntyminen selittää ainakin osaksi ikälisän suorittamisen.[46] Mahdollisuuden varaamista virkamiehelle itsensä ja perheensä elättämiseen tarkoittavat niinikään palkan ja eläkkeen ulosmittauksen rajoittamista koskevat säännökset.[47] Toiselta puolen ei virkamiehelle, joka jo yhdestä virasta saa elatuksensa, suoriteta ainakaan täyttä palkkaa hänen oman virkansa ohella ehkä hoitamastaan toisesta virasta.[48]

---

virkamiehen subjektiivisista ominaisuuksista osoittaa mm., ettei sotilashenkilölle myönnetty ylennys yksistään oikeuta häntä saamaan korkeampaa palkkaa kuin hänen hoitamansa virka edellyttää. *OKa* 1928, s. 57 s.

[42] PalkL 8—10 §. Samoin *Brand,* Das Beamtenrecht, s. 102.

[43] Sairaustapauksessa esim. maksetaan TSL:n 20 §:n 2 momentin mukaan työntekijälle palkka ainoastaan irtisanomisaikaa vastaavalta ajalta, kuitenkin korkeintaan 14 päivältä. PalkL:n 8 §:n nojalla on sitä vastoin virkamiehellä oikeus sairastuessaan saada palkkauksensa ainakin osittain koko sairausajalta edellyttäen tietenkin, ettei virkasuhde sitä ennen pääty.

[44] PalkL 7a §. Samoin ennen PalkL:n voimaantuloakin. KHO 1932 II 1162. Vrt. myös *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 193 ja s. 197.

[45] PalkL 5 §. Kohdissa 4 ja 5 elatusteorian tueksi mainitut perusteet tosin ovat laadultaan sellaisia, että muutkin kuin pelkästään elatukselliset näkökohdat ovat ilmeisesti vaikuttaneet niiden omaksumiseen lainsäädännössä, mutta mainittu seikka ei mielestämme estä vetoamasta niihin myös elatusteorian omaksumista osaltaan osoittavina tosiasioina.

[46] PalkL 4 §. Ks. myös *Brand,* Das Beamtenrecht, s. 101.

[47] UL 4: 6 ja 7.

[48] PalkA 14 §.

5) Elinkustannusten kalleuden huomioonottaminen palkkauksessa on myös ilmaus elatusteorian omaksumisesta. Valtio on velvollinen huolehtimaan virkamiestensä kohtuullisesta elatuksesta myös kalliina ajankohtina ja kalliilla paikkakunnilla. Tähän perustuu ainakin osittain palkkausten sitominen elinkustannusindeksiin ja kalliinpaikanlisän suorittaminen.[49]

6) Elatusteorian omaksumiseen viittaa vihdoin lakkautuspalkka- ja eläkesäännöstön sisällyttäminen palkkausjärjestelmään. Valtio on velvollinen huolehtimaan virkamiehensä elatuksesta silloinkin, kun tämän virka lakkautetaan tai hänet virkasuhteen kokonaan päätyttyä asetetaan eläkkeelle. Mainittuun teoriaan viittaa osittain myös eläkkeiden suorittaminen leski- ja orpokassoista virkamiehen jälkeenjääneille leskelle ja alaikäisille lapsille, vaikkakaan leski- ja orpokassat eivät ole puhtaasti valtion laitoksia.[50]

Elatusteoria ei kuitenkaan edellytä, että kaikkien virkamiesten tulisi saada sama palkka. Valtiovalta on tosin oman etunsa vuoksi velvollinen huolehtimaan siitä, että virkamiehet, jotka ovat omistaneet työvoimansa kokonaisuudessaan valtion palvelukseen, saavat siltä riittävän toimeentulon.[51] Mutta kunkin virkamiehen nauttiman palkkauksen suuruus määräytyy viime kädessä hänen hoitamansa viran yhteiskunnallisen merkityksen mukaan.[52] Viran yhteiskunnallinen merkitys, joka ratkaisee sen aseman palkkausluokittelussa, määräytyy taas viran vastuullisuuden ja työmäärän sekä siihen vaadittavan taidon ja kyvyn mukaan.[53] Aikaisemmin lausuttiin vastaava ajatus siten, että virkamiehen tuli saada säädynmukainen elatus *(ståndsmässigt underhåll, standesgemässe Alimentation)*.[54] Nykyisin puhumme tietyn palkkausluokan mukaisesta palkasta.[55] Vaikkakin jokaisen samassa palkkausluokassa

---

[49] PalkL:n 2 §:n 2 ja 3 momentti.

[50] Ks. myös *Brand*, Das Beamtenrecht, s. 101. Vrt. kuitenkin *Bluntschli*, s. 136.

[51] *Nawiasky*, Berufsbeamtentum, s. 14.

[52] *Völter*, s. 75.

[53] Mainitut näkökohdat on meillä säädetty palkkausluokittelun perusteiksi. Ks. PalkL 3 §.

[54] *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 179 ja 201 ss.; *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 161; *Laband* I, s. 501 ss.; *Piloty*, s. 297 s.; *Georg Jellinek*, s. 181; *Völter*, s. 74. Vrt. myös *Hans Gerber*, s. 70 s.

[55] Viran sijoittamisella palkkausluokkaan on virkaan nimitetyn tai nimitettävän virkamiehen asema tullut laissa määritellyksi. Virkamiehen oikeus palkkaukseen on siten tarkoin säännöstelty. *Perroux* lausuukin tästä sattuvasti: »Le droit au traitement est une situation juridique objective, légale ou réglementaire.» *Perroux*, s. 49.

olevan virkamiehen peruspalkka tai -palkkio on samansuuruinen, tulevat konkreettisessa tapauksessa maksettavan bruttopalkan suuruutta laskettaessa huomioonotettaviksi myös aikaisemmin mainitut elatusvelvollisuudesta ja elinkustannusten kalleudesta johtuvat tekijät. Kaikki nämä seikat yhdessä määräävät virkamiehelle kulloinkin elatuksena maksettavan palkan suuruuden. Tietenkin vaikuttavat elatuksenluontoisenkin palkkauksen suuruuteen osaksi myös puhtaasti sosiaaliset tekijät.[56]

Olemme edellä lausuneet virkamiehen yllä kosketeltujen taloudellisten etujen olevan p ä ä a s i a l l i s e s t i elatuksenluontoisen korvauksen virkamiehen omistautumisesta valtion palvelukseen. Korostamalla sanaa »pääasiallisesti» tarkoitamme tähdentää sitä, että virkamiehen elatuksenluontoisetkin taloudelliset edut ovat jossakin määrin samalla korvausta myös virkamiehen yksittäisistä työnsuorituksista, vaikkakin viimeksi mainittu ominaisuus on elatuksenluontoisissa eduissa huomattavasti taka-alalla.[57] Elatuksenluontoisuus ja korvauksenluontoisuus elatus- ja korvausteoriain käsittämässä mielessä eivät ole nähdäksemme siinä määrin toisilleen vastakkaisia, ettei niiden esiintyminen yhdenaikaisestikin samoissa palkkauseduissa saattaisi olla ajateltavissa. Ellei tämä olisi mahdollista, tulisi elatuksenluontoisen palkkauksen ja virkamiehen muun palkkauksen välille muodostumaan jyrkkä raja, mikä palkkauksen yhtenäisyyden kannalta olisi vaikeasti ymmärrettävissä.[58] Eräät palkkauslainsäädäntöön sisältyvät säännökset ovatkin tyydyttävästi selitettävissä vain siten, että katsotaan elatusmomentin

[56] Palkkauspoliittisesti tärkeänä seurauksena virkamiespalkan elatuksenluontoisuudesta on vaatimus, että alimmissakin palkkausluokissa olevain virkamiesten tulee saada palkastaan elatuksensa, heidänkään palkkansa ei siis toisin sanoen saa laskea toimeentulominimin alapuolelle. Johdonmukaisesti on ylemmissä palkkausluokissa suoritettava viran yhteiskunnallisen merkityksen mukaan vastaavasti suurempi palkka. Valtio, joka vaatii virkamiehiltään virkatehtävien ja velvollisuuksien uskollista ja huolellista täyttämistä, on näet velvollinen omasta puolestaan huolehtimaan virkamiestensä toimeentulosta maksamalla näille riittävää palkkaa. *Piloty*, s. 297. Vrt. myös *Waber*, s. 34 s.; *Nawiasky*, Berufsbeamtentum, s. 14.

Palkkauksen suuruuteen vaikuttavat tietenkin välillisesti myös elatuksenluontoisten palkkausetujen osalta samat puhtaasti kansantaloudelliset ja sosialipoliittiset tekijät, joiden mukaan työpalkkojen suuruuskin määräytyy. Mutta tämä ei nähdäksemme estä asettumasta tekstissä omaksumallemme kannalle palkkauksen oikeudellisen luonteen suhteen.

[57] *Piloty*, s. 297 s.

[58] Vrt. *Walter Jellinek*, s. 380.

ohella myös korvausmomentin sisältyvän niihin. Niinpä viran yhteiskunnallista merkitystä arvosteltaessa, joka virkojen palkkausluokkiin sijoittamisessa on ratkaiseva tekijä, on PalkL:n mukaan muun ohessa otettava huomioon myös viran vastuunalaisuus ja virasta johtuva työmäärä. Samat näkökohdat ovat ratkaisevina erinäisten lisäpalkkioiden suorittamiselle. Vastuullisuuden ja työmäärän huomioonottaminen palkkausta korottavana tekijänä on selitettävissä tyydyttävästi vain suorituksen ja vastasuorituksen periaatteen pohjalta. Kuta vastuunalaisemmat ja enemmän vaivannäköä vaativat virkamiehen suorittamat tehtävät ovat, sitä suurempi on valtion puolelta niistä suoritettava korvauskin oleva. Samoin on yhtenä ikälisän suorittamiseen vaikuttavana tekijänä elatusvelvollisuuden lisääntymisen ohella epäilemättä myös kauemmin aikaa virassa palvelleen virkamiehen työnsuoritusten suurempi pätevyys ja arvo.[59]

Vaikka pääasiallisesti elatuksenluontoiset taloudelliset edut ovat virkamiehen palkkauseduista tärkeimmät, on virkamiehellä kuitenkin myös sellaisia taloudellista laatua olevia etuja, jotka ovat luonteeltaan etupäässä korvausta virkatehtävien muodossa tapahtuneista työnsuorituksista.[60] Samoin kuin elatuksenluontoisissa taloudellisissa eduissa saattaa elatusmomentin ohella ilmetä korvausmomentti, samoin saattaa myös korvauksenluontoisissa eduissa esiintyä korvausmomentin ohella elatusmomentti. Tämä ei kuitenkaan ole aina välttämätöntä enempää kuin korvausmomentinkaan esiintyminen elatuksenluontoisissa eduissa. Esimerkkeinä sellaisista palkkauseduista, jotka ovat pääasiallisesti korvausta yksityisistä työnsuorituksista, mainittakoon sivutoimipalkkiot ja erinäiset muut lisäpalkkiot.

Korvauksenluontoisten palkkausetujen oikeudellinen luonne tulee erityisen selvästi esille silloin, kun kysymyksessä on palkanmaksu virantoimituksen keskeytysajalta. Kun virkamies ei virantoimituk-

---

[59] Elatusvelvollisuuden lisääntymisen ja siis elatusmomentin jäämistä kaikesta huolimatta ikälisän suorittamisessa ratkaisevaksi tekijäksi osoittaa mm. vuoden 1946 palkkausasiantuntijain ehdotus valtion viran tai toimen haltijain palkkauksen uudelleen järjestämiseksi. Sanotussa ehdotuksessa (I osa, s. 184) ehdotettiin näet ikälisien maksamisessa siirryttäväksi nelivuotiskausista kolmivuotiskausiin sillä perusteella, että täten tulisivat ikälisät suoritettaviksi ajankohtina, jolloin perheen menot lasten ollessa 12—18 vuoden ikäisiä olisivat suurimmillaan ilmeisesti kouluttamis- ym. kustannuksista johtuen.

[60] Vrt. *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 193 ss.; *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 161; *Ståhlberg* I, s. 214 ja Lisäyksiä, s. 70.

sen ollessa keskeytyneenä tosiasiallisesti mitään virkatehtäviä suorita, ei hän voi myöskään saada valtiolta tältä ajalta mitään korvausta. Niinpä sivutoimipalkkioita ei makseta siltä ajalta, jona sivutoimen haltija ei tointaan hoida.[61] Virantoimitusrahojen nimellä kulkevaa lisäpalkkiota ei suoriteta virantoimituksen keskeytyksen ajalta jne.[62]

Virkamiehelle virkasuhteesta johtuviin taloudellisiin oikeuksiin eli palkkaetuihin sanan laajimmassa merkityksessä[63] saattaa sisältyä sellaisiakin taloudellisia etuja, jotka eivät ole luonteeltaan enempää elatusta kuin korvaustakaan virkamiehen yksityisistä virkatehtävistä. Tällaisiin etuihin kuuluu korvaus virkamiehellä virantoimituksen vuoksi olleista kustannuksista. Eräät tutkijat eivät lue mainittua korvausta lainkaan virkamiehen palkkausetuihin kuuluvaksi.[64] Tätä käsitystä emme voi puolestamme kuitenkaan hyväksyä.[65] Oikeus korvauksen saamiseen virantoimituksesta johtuneista kustannuksista on taloudellista laatua oleva oikeus ja perustuu virkasuhteeseen aivan samalla tavoin kuin muutkin virkamiehen taloudelliset oikeudet. Myös PalkL rinnastaa puheena olevan korvauksen virkamiehen palkkausetuihin lukien sen lähinnä lisäpalkkioihin kuuluvaksi.[66] Yhdessä muiden palkkausetujen kanssa se tekee virkamiehelle mahdolliseksi viran asianmukaisen hoitamisen, joka juuri on palkkauksen suorittamisen tarkoituksena. Vielä on huomattava, että suoritettava korvaus ei aina täsmälleen vastaa virkamiehelle todellisuudessa koituneita tai koituvia kustannuksia, vaan saattaa käsittää tarkoitusta varten määrärahan muodossa osoitetun tai vahvistettujen yleisten perusteiden mukaan yksityistapauksissa lasketun korvauksen. Korvaus saattaa toisin sanoen ollá summittainen, mikä osoittaa, ettei sitä ole aina edes tarkoitettu täsmälliseksi korvaukseksi aiheutuvista kustannuksista, vaan juuri palkkauseduksi, jonka tarkoituksena on samalla korvata virantoimituksesta olleiden kustannusten muodossa virkamiehelle aiheutuneet haitat. Voidaan myös sanoa, että kustan-

[61] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 265.

[62] PalkA 17 §.

[63] Vrt. myös johdannon aliviitettä 101.

[64] *Piloty*, s. 297 ss. Ks. myös *Merikoski* I, s. 177.

[65] Korvauksen virantoimituksen aiheuttamista kustannuksista lukevat palkkaukseen kuuluvaksi myös *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 194 s.; *Ståhlberg* I, s. 214 s.; *Willgren*, s. 161. Vrt. myös *Rabenius*, s. 417 ss. Toisin *Merikoski* I, s. 177.

[66] PalkL 14 §.

nuksia kysyvien virkatointen korvauksen tulee olla suurempi kuin muista virkatoimista suoritettavan korvauksen ja tämä erotus juuri suoritetaan puheena olevassa muodossa.[67]

Virkamiehen taloudellisten oikeuksien oikeudelliseen luonteeseen liittyy läheisesti kysymys siitä, ovatko taloudelliset oikeudet subjektiivisia julkisia oikeuksia. Niinikään kysymys siitä, ovatko virkamiehen taloudelliset oikeudet saavutetun oikeuden asemassa, valaisee osaltaan niiden oikeudellista luonnetta. Ennenkuin siirrymme tutkimuksemme yksityisiä taloudellisia oikeuksia koskevaan osaan, koetamme senvuoksi ensin vastata näihin kahteen kysymykseen.

B. *Ovatko virkamiesten taloudelliset oikeudet subjektiivisia julkisia oikeuksia?*

Olemme edellä tässä luvussa todenneet virkamiehen taloudellisten oikeuksien julkisoikeudellisen perusluonteen. Jäljellä on vielä kysymys siitä, ovatko mainitut oikeudet samalla subjektiivisia julkisia oikeuksia.

Subjektiivisen oikeuden käsitteellä on erityisen suuri merkitys oikeuden olemuksen ymmärtämiselle. Sitä voidaan pitää eräänä oikeusjärjestelmän keskeisimpänä käsitteenä. On sen vuoksi helposti ymmärrettävissä, että subjektiivisesta oikeudesta on oikeustieteessä aikojen kuluessa paljon keskusteltu. Eräät tutkijat ovat sen olemassaolon kokonaan kieltäneet.[68] Yleensä on subjektiivisen oikeuden käsite kuitenkin hyväksytty, mutta sen sisällöstä on esitetty runsaasti eri mielipiteitä. Vallitsevina voitaneen nykyisin pitää niitä teorioita, jotka näkevät subjektiivisessa oikeudessa oikeuden subjektille voimassa olevan oikeuden mukaan kuuluvan vallan, jos-

---

[67] Myös verotuksessa käsitetään kysymyksessä olevat korvaukset verotuksenalaiseksi tuloksi sikäli, kuin ne eivät ole lisänneet virkamiehelle viran hoidosta normaalioloissa koituvia kustannuksia. TOVL 24 §:n 14 kohta. Ks. myös *Rekola,* Tulo- ja omaisuusverolaki, s. 112 ja s. 216. Virkatoimen aiheuttamista kustannuksista suoritettavalla korvauksella ja erinäisistä virkatehtävistä suoritettavalla korvauksella on sitä paitsi usein käytännössä niin pieni ero, että sekin jo osoittaa niiden olevan oikeudelliselta luonteeltaan palkkausta kuten viimeksi mainitut edutkin.

[68] Objektiivisesta oikeudesta riippumattoman subjektiivisen oikeuden olemassaolon kieltävät mm. *Kelsen* ja *Duguit* sekä *Hägerström-Lundstedt*in koulukunta, jonka kannattajiin on meillä lukeutunut *Sainio*. Ks. *Rekola,* Saamisoikeuden vanhentuminen, s. 3 aliviitteissä 6—9 viitattu kirjallisuus.

kin myös toisenlaiset mielipiteet ovat saavuttaneet erittäin arvovaltaista kannatusta.[69]

Myös subjektiivisten julkisten oikeuksien olemassaolo on eräiden tutkijain taholta kiistetty. Mainitut oikeusoppineet katsovat, ettei yksilöllä voi olla valtiota vastaan julkisoikeuden alalla sellaista valta-asemaa, kuin subjektiivisen oikeuden käsite yksityisoikeudessa edel-

[69] Subjektiivisen oikeuden käsitteestä esitetyt teoriat jaetaan tavallisesti kolmeen pääryhmään. Ns. tahtoteoriat, joiden perustana voitaneen pitää *Windscheidiä*, antavat subjektiivisen oikeuden käsitettä määriteltäessä tahtomomentille ratkaisevan merkityksen. Subjektiivinen oikeus on niiden mukaan objektiivisen oikeuden eli oikeusjärjestyksen yksilölle tiettyyn suuntaan antama tahdonvalta eli tahdonherruus. Tämä tahdonvalta ei kuitenkaan ole yksilön tahdon, vaan oikeusjärjestyksen mukaisen yleistahdon valtaa, jolle yksilön tahto on vain antanut sisällön. Oikeuden olemukseen ei sitä vastoin kuulu, että oikeusjärjestys antaa oikeutetulle tarvittaessa pakkokeinoja käytettäväksi tahtonsa toteuttamiseen. *Windscheid*, s. 155 ss.

Iheringin perustamain intressiteoriain mukaan on taas subjektiivinen oikeus oikeudellisesti suojattu intressi. Oikeusjärjestyksen tunnustama intressi sinänsä ei siis vielä ole subjektiivinen oikeus, vaan tulee siksi vasta, kun oikeutetulle itselleen on uskottu tämän intressin suojeleminen kanteen muodossa. *Ihering* lausuu tästä: »Zwei Momente sind es, die den Begriff des Rechts constituiren, ein substantielles, in dem der praktische Zweck desselben liegt, nämlich der Nutzen, Vortheil, Gewinn, der durch das Recht gewährleistet werden soll, und ein formales, welches sich zu jenem Zweck bloss als Mittel verhält, nämlich der Rechtschutz, die Klage». *Ihering*, Geist, s. 339.

Yllä mainittujen teoriain yksipuolisuutta ovat pyrkineet välttämään ns. kombinaatio- eli välitysteoriat, joiden varsinaisena perustajana pidetään *Bernatzikia*. Hänen esittämänsä teorian mukaan subjektiivisen oikeuden tunnusmerkkinä on tarkoitusmomentti yhdistettynä tahtomomenttiin. Tarkoituksen tulee olla tahdottu. Subjektiivinen oikeus on tahdonvallalla suojattu inhimillinen intressi eli kuten *Bernatzik* (s. 263) lausuu: »Recht ist also nicht ein »Wollen-Dürfen», noch auch das »für sich Wollen-Dürfen», sondern Recht ist ein menschliches Interesse, dessen Verwirklichung durch ein Wollen-Dürfen sichergestellt ist. Anders ausgedrückt: Recht ist ein menschlicher Zweck, berufs dessen Realisierung die Rechtsordnung die Möglichkeit einer Willensherrschaft dadurch erkennt, dass sie rechtliche Wirkungen an dieselbe knüpft, gleichviel wem dieser Wille angehört.» Ks. *Bernatzik*, Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und über die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere, Archiv für öffentliches Recht, Fünfter Band, Freiburg 1890, s. 169 ss. — *Georg Jellinek*, joka myös on asettunut välittävälle kannalle, katsoo puolestaan tahdonvallan muodostavan subjektiivisen oikeuden muodollisen ja intressin sen materiaalisen elementin. Subjektiivisen oikeuden hän määrittelee: »... die von der Rechtsordnung anerkannte und geschützte auf ein Gut oder Interesse gerichtete menschliche Willensmacht.» *Georg Jellinek*, s. 44 s.

Edellä mainittujen teoriain muista kannattajista ks. *Rekola*, Saamisoikeuden vanhentuminen, s. 2 ss. ja *Kekkonen*, s. 5 ss.

lyttää, eikä myöskään samaa mahdollisuutta pakkokeinoin saattaa oikeuttaan voimaan kuin yksityisoikeudessa.[70] Sitä vastoin on valtiovallalla valta oikeusjärjestyksen luojana ja ylläpitäjänä lainsäädäntöteitse milloin hyvänsä vapautua vapaasta tahdostaan alamaisiaan kohtaan ottamistaan velvoituksista. Jos nyt toisesta osapuolesta yksin jää oikeudellisesti täysin riippumaan, haluaako se hyväksyä taikka jättää hyväksymättä ne vaateet, jotka sitä vastaan voidaan kohdistaa, niin ei tällainen vaade voi muodostaa mitään subjektiivista oikeutta eikä asianosaisten välille synny mitään sitovaa oikeussuhdetta.[71] Myös täytäntöönpanopakon käyttäminen olisi mainittujen tutkijain mielestä vaikeasti ajateltavissa valtion ollessa velvoitettuna osapuolena. Johdonmukaisesti sovellettuna johtaisi edellä selostettu käsityskanta kuitenkin, kuten *Bühler* on huomauttanut, siihen, ettei lopulta myöskään yksityisoikeudessa voitaisi subjektiivisen oikeuden olemassaoloa tunnustaa, koska valtiovallalla on mahdollisuus lainsäädäntötietä kumota myös subjektiivisia yksityisoikeuksia.[72] Lisäksi on otettava huomioon, että subjektiivisen oikeuden käsite vain toissijaisesti edellyttää pakkotäytäntöönpanon mahdollisuutta, mutta sitävastoin sen käsitetunnusmerkistöön kuuluu olennaisesti velvoittava vaikutus niin julkis- kuin yksityisoikeudenkin alalla.[73] Vallitseva suunta hyväksyykin sen vuoksi subjektiivisen julkisen oikeuden käsitteen.[74] Subjektiivinen julkinen oikeus voi olla yhtä hyvin valtiolla yksilön suhteen kuin myös yksilöllä valtiota vastaan.[75]

---

[70] Ks. *Bühler*, s. 13 viitattua kirjallisuutta. — Viimeaikainen kehitys näyttää jälleen pyrkivän myös yleensä subjektiivisen oikeuden käsitteelliseen kieltämiseen. Ks. edellä aliviitettä 68 ja siinä viitattua kirjallisuutta.

[71] *Conrad Bornhak*, Preussisches Staatsrecht, 2. Aufl. 1. Bd. 1911, s. 285 ss. ja Grundriss des Verwaltungsrechts, s. 98 s.

[72] *Bühler*, s. 13 aliviite 25.

[73] *Bühler*, s. 13 s.

[74] Ks. *Walter Jellinek*, s. 200 ss. ja *Kekkonen*, s. 15. Ks. myös *Hermanson*, JFT 1887, s. 114; *Granfelt*, s. 23; *Sundström*, s. 5 s. Vrt. myös *Rekola*, Saamisoikeuden vanhentuminen, s. 11 aliviitettä 42.

Schantz katsoo, ettei subjektiivisen oikeuden käsite kuulu enempää yksityis- kuin julkisoikeuteenkaan, vaan näiden yläpuolella olevaan oikeusjärjestyksen yleiseen osaan, jonka käsitteet ja normit ovat voimassa molemmilla mainituilla oikeusaloilla. *Schantz*, s. 51. Vertauksen vuoksi mainittakoon, että subjektiivisen julkisen oikeuden käsite on myös neuvosto-oikeuden kannalta ainakin eräiden tutkijain hyväksymä. Ks. *Karadsche-Iskrow*, s. 185.

[75] *Walter Jellinek*, s. 203; *Herrnritt*, s. 72.

Subjektiivisesta julkisesta oikeudesta on tieteisopissa annettu lukuisia eriäviä määritelmiä.[76] Puuttumatta lähemmin näiden määritelmien sisältöön enempää kuin keskinäisiin eroavaisuuksiinkaan tyydymme tässä vain toteamaan, että yksityisten tutkijain antamat määritelmät riippuvat olennaisesti siitä käsityskannasta, jonka asianomainen tutkija on omaksunut subjektiivisesta oikeudesta yleensä. Voidaan kuitenkin sanoa, ettei mikään annetuista määritelmistä anna niin selväpiirteistä ja yksityiskohtaista kuvaa subjektiivisesta julkisesta oikeudesta, että sen perusteella voitaisiin kaikissa esiintyvissä tapauksissa riidattomasti todeta, milloin subjektiivinen julkinen oikeus on olemassa, milloin ei. Aina jää joukko sellaisia tapauksia, joissa mainitun seikan toteaminen on enemmän tai vähemmän epäselvää. Tämä onkin luonnollista, kun ottaa huomioon, että käsitykset siitä, milloin yksilölle kuuluvan oikeuden on katsottava muodostavan subjektiivisen oikeuden, ovat eri aikoina ja eri oikeusjärjestyksissä alinomaa vaihdelleet ja jatkuvasti vaihtelevat. Viime kädessä on ratkaisevana kussakin valtiossa voimassa oleva oikeusjärjestys.

Lähdettäessä selvittämään subjektiivisen julkisen oikeuden käsitettä meidän voimassa olevan oikeusjärjestyksemme kannalta, herää kysymys, kuuluuko puheena olevaan käsitteeseen, että yksilöllä on oikeutensa toteuttamiseksi käytettävänään oikeuskeinoja? *Kekkonen* on tähän kysymykseen vastannut myöntäen lausumalla subjektiivisesta julkisesta oikeudesta antamansa määritelmän yhteydessä, että sanotun oikeuden toteuttamistienä on joko hallintomenettely taikka hallintoprosessi tai rikosprosessi. Myöhemmin hän kuitenkin rajoittaa kannemahdollisuuden viime kädessä vain hallinto- ja rikosprosessiin.[77] Myös *Merikoski* on katsonut subjektiivisen julkisen oikeuden olemukseen kuuluvan, että oikeuden subjektin vallassa on itsenäisesti toteuttaa oikeussuojavaatimus ja saattaa se täytäntöön velvoitettua kohtaan.[78] Merikoski jättää kuitenkin tarkemmin määrittelemättä, mitä oikeuskeinoja käyttäen tämä oikeussuojavaatimus on toteutettavissa. Mainittujen käsityskantain mukaan on siis subjektiivisen oikeuden olemassaolon edellytyksenä kannemahdollisuus.

---

[76] Ks. *Kekkonen*, s. 17 ja siinä viitattua kirjallisuutta sekä *Walter Jellinek*, s. 201; *Nawiasky*, s. 260.

[77] *Kekkonen*, s. 17 ja s. 18.

[78] *Merikoski*, Yhdistymisvapaus, s. 47 s. Ks. myös *Merikoski* II, s. 20. Vrt. myös *Ihering*, Geist, s. 339 ss.

Tämä käsitetunnusmerkki on samalla erokriteerionä mainitun oikeuden sekä pelkän objektiivisen oikeuden heijastusvaikutuksen välillä.[79] Sanottua käsityskantaa emme kuitenkaan omasta puolestamme ole valmiit sellaisenaan hyväksymään. Ainakin Kekkosen esittämässä muodossa se johtaa mielestämme käytännöllisen hallinto-oikeuden kannalta epätyydyttäviin tuloksiin. Jos hallintoprosessin mahdollisuudella ymmärretään ainoastaan varsinaisia hallinto-oikeudellisia muutoksenhakukeinoja, niin sellaisissa tapauksissa, joissa mahdollisuutta säännölliseen muutoksenhakutiehen ei ole, kuten esim. yleensä valtioneuvoston päätösten ollessa kysymyksessä, ei olisi lainkaan olemassa subjektiivista oikeutta eikä siis myöskään subjektiivista julkista oikeutta. Niinpä esim. virkamiehellä ei olisi ollut ennen nykyisin voimassa olevien palkkaus- ja eläkelakien antamista subjektiivista oikeutta palkkaukseen tai eläkkeeseen, jos palkkauksesta tai eläkkeestä päättäminen oli valtioneuvoston asiana, kun valtioneuvoston päätöksiin ei aikaisemmin ollut oikeutta näissä asioissa hakea muutosta. Sensijaan olisi samanaikaisesti kyllä niillä virkamiehillä ollut subjektiivinen oikeus palkkaukseen ja eläkkeeseen, joiden palkkauksesta ja eläkkeestä päätti keskusvirasto tai lääninhallitus, koska heillä tällöin oli mahdollisuus oikeutensa toteuttamiseen valitusteitse. Jos taas hallintoprosessin mahdollisuus käsittää myös ylimääräiset muutoksenhakukeinot, niin johtuisi siitä, ettei tällaisenkaan muutoksenhakukeinon käyttämiseen esim. pelkästään muodollisoikeudellisen edellytyksen puuttuessa ole konkreettisessa tapauksessa mahdollisuutta, että asianomaisella ei myöskään olisi subjektiivista oikeutta siihen aineelliseen oikeushyvään, josta muutoksenhaunalaisessa päätöksessä on määrätty. Yhtä outoihin tuloksiin tullaan, jos rikosprosessin mahdollisuutta pidetään osoituksena subjektiivisen julkisen oikeuden olemassaolosta. Kun rikosoikeudessa asianomistaja on rikoksen kautta välittömästi loukatun oikeushyvän haltija,[80] jouduttaisiin säännöllisesti rikosprosessin edellytyksiin kuuluvana kysymyksenä ensin ratkaisemaan kysymys, onko asianomistaja oikea asianomistaja, jolloin olisi juuri todettava, onko hänen subjektiivista oikeuttaan loukattu. Vasta tämän jälkeen voitaisiin syyte asiallisesti tutkia. *Tarjanne* onkin juuri edellä mainittui-

[79] *Kekkonen*, s. 18; *Merikoski*, Yhdistymisvapaus, s. 43 s.; *Merikoski* II, s. 20.

[80] *Allan Serlachius*, Suomen rikosoikeuden oppikirja, ensimmäinen osa, Yleiset opit, kolmas painos, Helsinki 1940, julkaisseet *B. A. Salmiala* ja *Brynolf Honkasalo*, s. 163.

hin näkökohtiin nojautuen varsin sitovasti osoittanut, ettei Kekkosen esittämiä perusteluja voida hallinto-oikeuden kannalta hyväksyä.[81] Oikeuskeinojen käyttömahdollisuutta ei mielestämme voidakaan pitää subjektiivisen julkisen oikeuden olemassaolon edellytyksenä, vielä vähemmän sen käsitetunnusmerkistöön kuuluvana. Mahdollisuus oikeuskeinojen käyttämiseen on vain normaalitapauksessa ilmenevä muodollisoikeudellinen seuraus subjektiivisen julkisen oikeuden olemassaolosta. Sanotun oikeuden olemassaolo on pääteltävä muiden, sen aineellisoikeudelliseen sisältöön kuuluvien tunnusmerkkien perusteella. Aineellinen ja muodollinen oikeus on tässä suhteessa pidettävä erillään.[82] [83]

Lähdettäessä tältä pohjalta tarkemmin selvittelemään subjektiivisen julkisen oikeuden käsitetunnusmerkkejä ovat myös Suomen oikeuden kannalta suureksi hyödyksi ne erinomaisen selväpiirteiset tulokset, joihin *Bühler* on subjektiivisen julkisen oikeuden käsitteen ja olemassaolon suhteen laajoissa ja perusteellisissa tutkimuksissaan päätynyt. Myös hän hylkää oikeuskeinojen käyttömahdollisuuden mainitun käsitteen tunnusmerkkinä.[84] Yksilö on Bühlerin mukaan subjektiivisen julkisen oikeuden perustavassa oikeudellisessa suhteessa valtioon silloin, kun hän oikeustoimen (Rechtsgeschäft) tai yksilöintressiensä turvaksi annetun pakottavan oikeussäännöksen (Rechtssatz) nojalla, johon hän saattaa vedota, voi valtiolta jotakin vaatia. Tämän kanssa on rinnastettava tapaus, jolloin yksilö maini-

---

[81] *Tarjanne*, LM 1937, s. 116 ss. Ks. myös *Bühler*, s. 12.

[82] *Ellilä*, s. 4 ss., on huomauttanut, että roomalaisen oikeuden actiossa kyllä aineellinen ja muodollinen puoli kytkeytyi yhteen, mutta sittemmin on prosessioikeustieteessä enimmäkseen pyritty erottamaan toisistaan toiselta puolen suojattava oikeus sinänsä ja toiselta puolen sen nauttima oikeussuoja. Ellilän esityksestä käy myös ilmi, että kannesuojaa (esim. vahvistuskantein) voi saada muukin kuin se, jolla on subjektiivinen oikeus. Kun nykyaikainen prosessioikeustiede näyttää suovan oikeussuojan kanteitse ilman subjektiivisen oikeuden pohjaa, niin ei senkään vuoksi tunnu loogilliselta pitää kannekelpoisuutta subjektiivisen oikeuden kiinteänä kriteeriona. Ks. myös *Sundström*, s. 21.

[83] *Tarjanne*, LM 1937, s. 120, tähdentää niinikään, että kysymys subjektiivisen julkisen oikeuden olemassaolosta on ratkaistava asianomaisen intressin oikeudellista luonnetta ja asianomaisen lainsäännöksen tarkoitusta ja järjestelyä yleensä koskevien tunnusmerkkien mukaan. Myöskään *Windscheid* ei näytä ehdottomasti edellyttävän oikeuskeinojen käyttömahdollisuuden kuulumista itse oikeuden käsitteeseen. Ks. *Windscheid*, s. 164. Ks. myös *Georg Jellinek*, s. 351.

[84] *Bühler*, s. 18 ss. ja s. 55.

tuin perustein on oikeutettu johonkin ryhtymään.[85] Yksilöllä on viimeksi mainitussa tapauksessa valtiovallan puuttumiselta turvattu oikeuspiiri, jossa hän saa vapaasti toimia. Yksilön oikeutta häiriintymättömään toimintaan vastaa valtion puolelta velvollisuus tämän toiminnan häiritsemättömään sallimiseen. Siinä tapauksessa, etteivät edellä mainitut subjektiivisen julkisen oikeuden tunnusmerkit ole olemassa, on kysymyksessä pelkkä objektiivisen oikeuden heijastusvaikutus.[86] Muodollisoikeudelliselta kannalta katsottuna ilmenee ero subjektiivisen julkisen oikeuden ja objektiivisen oikeuden heijastusvaikutusten välillä taas siinä, että yksilöllä on edellisessä tapauksessa subjektiivisen oikeutensa seurauksena ja juuri siitä johtuen käytettävissään oikeuskeinoja vaatimuksensa toteuttamiseksi, jälkimmäisessä tapauksessa eli heijastusoikeuden toteuttamiseksi, jos niin saa sanoa, yleensä ei.[87] Poikkeustapauksissa saattaa kyllä tällöinkin olla oikeuskeinojen käyttömahdollisuus tarjona.[88] [89]

---

[85] *Bühler*in subjektiivisesta julkisesta oikeudesta antama määritelmä kuuluu: »Subjektives öffentliches Recht ist diejenige rechtliche Stellung des Untertanen zum Staat, in der er auf Grund eines Rechtsgeschäftes oder eines zwingenden, zum Schutz seiner Individualinteressen erlassenen Rechtssatzes, auf den er sich der Verwaltung gegenüber soll berufen können, vom Staat etwas verlangen kann oder ihm gegenüber etwas tun darf.» *Bühler*, s. 224. Ks. myös *Bühler*, Zur Theorie des subjektiven öffentlichen Rechts, s. 36. Vrt. *Walter Jellinek*in (s. 201) antamaan määritelmään.

[86] *Fleiner*in mukaan lainsäätäjällä on valittavanaan kaksi tapaa suodessaan kansalaiselle julkisia oikeuksia: 1) joko jättämällä säännösten toteuttaminen yksinomaan viranomaisille ja antamalla yksityisille kansalaisille vain yleinen vaade, että viranomaiset panisivat täytäntöön hänen hyväkseen annetut lait, 2) taikka antamalla laissa jokaiselle yksityiselle kansalaiselle konkreettisia, tarkoin rajoitettuja vaateita laissa hänelle myönnettyjen oikeuksien toteuttamiseksi, jolloin oikeutettu on vaatimustensa voimaansaattamisessa samassa suhteessa velvoitettuun viranomaiseen kuin velkoja velalliseen. Edellisessä tapauksessa on kysymyksessä objektiivisen oikeuden heijastusvaikutus, jälkimmäisessä tapauksessa kansalaiselle myönnetty subjektiivinen julkinen oikeus, *Fleiner*, s. 172. Vrt. myös *Fleiner*, s. 76 ja *Bühler*, Zur Theorie des subjektiven öffentlichen Rechts, s. 26. Ks. niinikään *Georg Jellinek*, s. 68 ss., joka johtaa kysymyksessä olevan eron yksilöintressien ja yhteisintressin (Gemeininteresse) välisestä erosta.

[87] Vrt. *Nawiasky*, s. 124 ja s. 206. Ks. myös *Merikoski*, Yhdistymisvapaus, s. 44 ja *Kekkonen*, s. 11 s.

[88] *von Köhler*, s. 221 s. Ks. myös *Hakulinen*, s. 568 ja *Georg Jellinek*, s. 70 ss.

[89] Vaikka olemme edellä hylänneet oikeuskeinojen käyttämismahdollisuuden subjektiivisen julkisen oikeuden käsitetunnusmerkkinä, niin johtuu siitä, että pidämme sanottua mahdollisuutta jo olemassa olevan subjektiivisen oikeuden normaali-

Tekemämme kannanoton jälkeen meidän on vastattava kysymykseen, ovatko virkamiehen taloudelliset oikeudet subjektiivisia julkisia oikeuksia? Vaikka tähän kysymykseen vastaaminen saattaisi kenties olla paremmin paikallaan vasta yksityisiä taloudellisia oikeuksia koskevan esityksemme jälkeen, meidän on kuitenkin pakko ottaa mainittu kysymys tutkittavaksemme jo tässä yhteydessä sen yleisluontoisuuden sekä ennen kaikkea sen erinomaisen tärkeän merkityksen vuoksi, joka annettavalla vastauksella on yksityisten taloudellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta.

Olemme yllä havainneet *Bühler*in kannan mukaisesti subjektiivisen julkisen oikeuden käsitetunnusmerkkeihin kuuluvan, että yksilöllä tulee olla oikeus vaatia jotakin valtiolta oikeustoimen tai pakottavan oikeussäännöksen nojalla. Oikeustoimi tulee julkisoikeudellisten oikeuksien perustamistoimena harvemmin kysymykseen. Sitä vastoin oikeussäännöksillä on oikeuksien perustajina julkisoikeuden alalla verrattomasti tärkeämpi merkitys. Näin on myös laita virkamiesten taloudellisten oikeuksien ollessa kysymyksessä. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin sopimuspalkkaisten virkamiesten taloudelliset oikeudet, joiden olemme edellä todenneet perustuvan hallinto-oikeudelliseen sopimukseen.[90]

Perustaakseen subjektiivisen julkisen oikeuden tulee oikeussäännöksen olla luonteeltaan p a k o t t a v a, sen tulee sulkea pois vapaan harkinnan mahdollisuus.[91] Kun hallinto käsittää valtion tehtävien ja

tapauksessa ilmenevänä muodollisoikeudellisena seurauksena, että subjektiivinen julkinen oikeus yleensä on olemassa silloin, kun yksilöllä on intressinsä toteuttamiseksi oikeuskeinoja käytettävissään. Käytännössä voidaankin sen vuoksi useimmissa tapauksissa mainitun seurauksen nojalla päätellä subjektiivisen julkisen oikeuden olemassaolo, vaikka tätä oikotietä noudattavaa menettelyä ei voidakaan teoreettiselta kannalta pitää hyväksyttävänä tekstissä mainituista syistä. Ks. *Tapio Tarjanne*, Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta: V. Merikoski, Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta, LM 1936, s. 281.

[90] Hallintotoimi sitä vastoin ei yleensä saata tulla yksinomaisesti kysymykseen virkamiesten taloudellisten oikeuksien perustamistoimena näiden oikeuksien lakisääteisen luonteen vuoksi. Hallintotoimella voidaan säännöllisesti ainoastaan lain sallimissa rajoissa vahvistaa virkamiehelle kulloinkin tulevat yksittäiset taloudelliset edut. Vrt. *Merikoski* II, s. 32.

[91] Ks. *Bühler*, s. 21 ss. *Piloty-Schneider*in mukaan on harkintakysymys yleensä olemassa »wenn dem durch Zweckmässigkeitsrücksichten bestimmten Handeln der Verwaltung weder ein Recht einer Person oder Körperschaft noch ein objektiver Rechtssatz entgegensteht». Ks. *Piloty-Schneider*, s. 56. Vrt. *Adamovich*, s. 191.

tarkoitusten toteuttamiseksi oikeusjärjestyksen rajoissa tapahtuvan toiminnan,[92] niin valtion tarkoitusperien toteuttaminen on myös vapaaharkintaisessa hallintotoiminnassa viranomaisten toimintaa ohjaavana ja määräävänä tekijänä. Vapaa harkinta ei toisin sanoen ole samaa kuin mielivalta. Mutta jos tässä toiminnan rajoittamisessa mennään pitemmälle ja lainsäädännössä yksityiskohtaisesti määrätään ne perusteet, joiden mukaan viranomaisen tulee ratkaisunsa tehdä, niin siirrytään pois vapaan harkinnan piiristä ja tullaan pakottavien oikeussäännösten säännöstelemälle alueelle. Mielestämme ei yleisellä säännöllä voida tarkoin määritellä, missä tämä raja kulloinkin on vedettävä. Ratkaisu riippuu viime kädessä aina asianomaisen oikeussäännöksen sisällöstä ja tarkoituksesta.

Virkamiehen taloudelliset oikeudet perustuvat lakien ja asetusten sekä eräissä tapauksissa myös valtioneuvoston päätösten säännöksiin. Näitä säännöksiä tarkasteltaessa havaitaan helposti, että ne yleensä ovat sellaisia, joita ei voida vapaasti harkiten soveltaa. Ne ovat sisällöltään pakottavia. Vain poikkeustapauksissa on taloudellisen oikeuden perustana säännös, joka jättää sijan vapaalle harkinnalle edellä tarkoitetussa mielessä. Esimerkkeinä sanotuista poikkeustapauksista voidaan mainita PalkL:n 3 §:n 3 momentti, jonka nojalla valtioneuvosto v o i eräissä tapauksissa määrätä maksettavaksi henkilökohtaista palkanlisää sekä EläkeL:n 12 §:n 3 momentti, jonka mukaan valtioneuvosto v o i siinä mainituissa tapauksissa hakemuksesta palauttaa menetetyn eläkkeen. Niinikään kuuluu puheena oleviin säännöksiin EläkeL:n 7 §:n 1 momentin säännös siitä, että virantoimituksen aiheuttaman ruumiinvamman tai sairauden johdosta palvelukseen kykenemättömänä eronnut virkamies v o i saada täyden eläkkeen ikä- ja eläkevuosista riippumatta.[93] Näissä tapauksissa virkamiehellä siis ei ole oikeutta henkilökohtaisen palkanlisän tai asianomaisessa lainkohdassa tarkoitetun eläkkeen saa-

---

[92] *Ståhlberg* I, s. 3; *Merikoski* I, s. 10 s.

[93] Myös korkein hallinto-oikeus on katsonut, että virkamiehellä, joka virantoimituksen aiheuttaman ruumiinvamman takia oli tullut kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa, josta hänet sen johdosta oli erotettu, ei EläkeL:n 7 §:n nojalla ollut ehdotonta oikeutta täyden eläkkeen saamiseen, vaan eläkkeen määrä riippui viranomaisen h a r k i n n a s t a: KHO 1. 4. 1946 n:o 912.

Selvää on, että oikeussäännöksen soveltamisen harkinnanvaraisuus saatetaan laissa ilmaista muullakin tavoin kuin käyttämällä juuri teonsanaa voida. Ks. myös *Bühler*, s. 21 ss. ja s. 164 ss.

miseen. Milloin taas vapaa harkinta ei tule kysymykseen taloudellisten oikeuksien myöntämisessä virkamiehille, kuten säännönmukaisesti on asianlaita, mainitut oikeudet täyttävät puheena olevan subjektiivisen julkisen oikeuden tunnusmerkin.

Subjektiivisen julkisen oikeuden perustaakseen oikeussäännöksen tulee edelleen olla säädetty yksilöintressien turvaamiseksi. Oikeusnormi ei toisin sanoen saa olla annettu yksinomaan yhteisintressien palvelemiseksi, vaan määrättyjen yksilöiden tai yksilöryhmien oikeuksien turvaamiseksi. Virkamiesten taloudellisia oikeuksia säännöstelevien oikeusnormien suhteen saatetaan kenties huomauttaa, että niiden tarkoituksena on palvella valtion intressejä takaamalla valtiolle mahdollisuus kyvykkään virkakunnan saamiseen siten, että virkamiehille myönnetään riittävät taloudelliset edut. Vaikka tämä pitääkin paikkansa, niin on otettava huomioon, että erityisesti julkisoikeudessa oikeusnormit palvelevat yleisiä tarkoitusperiä silloinkin, kun niiden lähimpänä tarkoituksena on yksilöintressien turvaaminen. Näin on nähdäksemme myös virkamiesten taloudellisia oikeuksia säännöstelevien oikeusnormien laita. Niiden l ä h i m p ä n ä tarkoituksena on yksilöintressien turvaaminen, vaikka mainitut normit samalla, kuten julkisoikeudelliset yksilöintressejä turvaavat normit yleensä,[94] välillisesti palvelevat myös julkisia intressejä. Katsomme siis virkamiesten taloudellisten oikeuksien täyttävän tämänkin subjektiivisen julkisen oikeuden käsitteeseen kuuluvan tunnusmerkin.

Kolmantena ja samalla viimeisenä subjektiivisen julkisen oikeuden käsitetunnusmerkkinä on *Bühler*in asettamaa tunnusmerkistöä edelleen seuraten, että yksilön tulee voida vedota hänen yksilöintressiensä turvaksi annettuun oikeussäännökseen. Yksilön tulee tämän oikussäännöksen nojalla voida vaatia viranomaisilta tiettyä suhtautumista.[95] Mainitun tunnusmerkin asettaa subjektiiviselle julkiselle oikeudelle myös *Georg Jellinek* selittäen tarkoittavansa sillä yksilön mahdollisuutta omassa intressissään saattaa toimintaan asian-

[94] Ks. *Georg Jellinek*, s. 53; *Bühler*, s. 44.

[95] *Bühler*, s. 47 ss. Sanonnan »voida vaatia» (»verlangen können») selittää Bühler tarkoittavan julkisoikeudessa samaa kuin yksityisoikeudessakin eli juuri sitä, mitä teonsana vaatia yleisessä kielenkäytössä ilmaisee. Niinpä virkamies anoo tulla huomioonotetuksi virkaa täytettäessä, mutta vaatii palkkaansa. Kunta hakee valtionapua, mutta vaatii toiselta kunnalta tämän puolesta suorittamiensa köyhäinhoitokustannusten korvausta jne. Ks. tästä tarkemmin *Bühler*, s. 12 s.

omainen oikeusnormi.[96] Kun molemmat mainitut tutkijat esityksessään useissa kohdin tähdentävät, ettei oikeuskeinojen käyttömahdollisuutta voida sellaisenaan katsoa subjektiivisen julkisen oikeuden käsitetunnusmerkiksi,[97] eivät he voi tarkoittaa puheena olevalla, jossain määrin epämääräisellä tunnusmerkillä mahdollisuutta oikeuskeinojen käyttämiseen. Käsittäisimme omasta puolestamme tällä tunnusmerkillä tarkoitettavan lähinnä yksilön mahdollisuutta oikeusnormiin vetoamalla saada viranomainen toimimaan normin kulloinkin edellyttämällä tavalla. Perustaakseen subjektiivisen julkisen oikeuden oikeusnormin materiaalisen sisällön tulee jo sinänsä velvoittaa viranomaista, jolle normin soveltaminen kuuluu, määrätynlaiseen toimintaan tai suhtautumiseen ja vetoamalla tähän normiin sisältyvään velvoitukseen yksilöllä on mahdollisuus huomauttaa sanotun velvoituksen olemassaolosta. Jos viranomainen ei tätä oikeusnormin asettamaa velvoitusta täytä ja toimi normin edellyttämällä tavalla, niin viranomainen säännöllisesti menettelee virkavelvollisuutensa vastaisesti. Vasta tällöin tulevat esille ne muodollisoikeudelliset seuraamukset, joiden olemme huomauttaneet subjektiivisen julkisen oikeuden käsitteestä johtuvan. Toisin sanoen vasta subjektiivisen julkisen oikeuden käsitetunnusmerkistöön kuuluvan primäärisen velvoituksen täyttämättä jättäminen aiheuttaa näiden sekundääristen seuraamusten syntymisen.

Tärkeänä seurauksena edellä sanotusta johtuu, etteivät pelkät virkakoneiston sisäiset yleisohjeet ja -määräykset, kuten sellaiset ohje- tai johtosäännöt, jotka tosin velvoittavat viranomaista, mutta joihin yksilöllä ei ole oikeutta vedota omassa nimessään vaatien niiden soveltamista, voi perustaa subjektiivisia julkisia oikeuksia.[98] Jos esim. ministeriö antaa jollekin keskusvirastolle tarkempia ohjeita tietyn tulo- ja menoarvioon sisältyvän määrärahan käyttämisestä, niin eivät nämä ohjeet sellaisinaan vielä tuota yksilölle sub-

[96] *Georg Jellinek* käyttää sanontaa »Fähigkeit, Rechtsnormen in individuellem Interesse in Bewegung zu setzen». *Georg Jellinek*, s. 51, s. 79 ja s. 127. Ks. myös seuraavaa aliviitettä.

[97] Ks. *Bühler*, s. 12, s. 18 ja s. 55. Myöskään *Georg Jellinek* ei aseta oikeuskeinojen käyttömahdollisuutta subjektiivisen julkisen oikeuden ehdottomaksi käsitetunnusmerkiksi. Ks. *Georg Jellinek*, s. 70 ss. ja s. 351. Kuitenkin tähdentää viimeksi mainittu tutkija sanotun kriteerion merkitystä vedettäessä rajaa subjektiivisen oikeuden ja objektiivisen oikeuden heijastusvaikutusten välillä. Ks. mainittu teos s. 106.

[98] *Bühler*, s. 49.

jektiivista oikeutta vaatia määrärahaan perustuvia suorituksia. Joissakin harvoissa poikkeustapauksissa saattaa kuitenkin olla ajateltavissa, että esim. määrätyn lisäpalkkion suorittaminen tietylle virkamiesryhmälle perustuu tällaiseen suoraan tulo- ja menoarvioon pohjautuvaan yleismääräykseen.[99]

Positiivinen oikeusjärjestys viime kädessä osoittaa, milloin edellä subjektiivisen julkisen oikeuden tunnusmerkiksi asetetun ehdon täyttävä oikeussäännös on olemassa.[100] Niinpä virkamiehelle taloudellisia oikeuksia perustavien yksittäisten positiivisoikeudellisten säännösten sisältö ja tarkoitusperä osoittavat mainittujen normien yleensä täyttävän myös puheena olevan ehdon. Niissä harvalukuisissa poikkeustapauksissa, joihin edellä viittasimme, tämä ehto jää kuitenkin täyttämättä.

Myös hallinto-oikeudellinen sopimus, milloin se poikkeuksellisesti tulee virkamiehelle virkasuhteesta johtuvien taloudellisten oikeuksien perustamistoimena kysymykseen, perustaa virkamiehelle oikeuden sopimukseen vedoten yllä sanotulla tavalla vaatia valtiolta sopimuksen lain sallimissa rajoissa myöntämien etujen suorittamista. Tämä johtuu jo sopimuksen sisällöstä ja tarkoitusperästä sekä siitä, että laki nimenomaan edellyttää tällaisen sopimuksen tekemistä sopimuspalkkaisten virkojen ollessa kysymyksessä. Sopimus on näissä tapauksissa verrattavissa yksilöintressien turvaksi annettuun pakottavaan oikeusäännökseen.

Edellä esittämämme perusteella voimme tehdä sen johtopäätöksen, että valtion virkamiesten taloudelliset oikeudet ovat yleensä subjektiivisia julkisia oikeuksia.[101] [102] Vain niissä poikkeuksellisina pidettävissä tapauksissa, joissa

[99] Vrt. myös *Nevanlinna*, s. 110 s. Ks. myös asiakirjoja asiassa Kho 17. 9. 1947 n:o 2442, jossa oli tuomionpurun yhteydessä kysymys mm. myös siitä, perustivatko valtioneuvoston antamat ohjeet puolustuslaitoksen palveluksesta eron saaneille upseereille myönnettäviin ylimääräisiin eläkkeisiin osoitetun määrärahan jakamisesta näille subjektiivisen julkisen oikeuden eläkkeen saamiseen, vai muodostivatko ne vain viranomaisia sitovan yleisohjeen.

[100] *Bühler* huomauttaa tästä: »es ist aus den Umständen, die für den Erlass eines Gesetzes massgebend waren, insbesondere aus dem Zweck des Gesetzes zu entnehmen, ob es subjektive öffentliche Rechte für die Untertanen erzeugen oder nur die Verwaltung binden soll.» *Bühler*, s. 54.

[101] Pääasiallisesti samoin *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 153; *Otto Mayer* I, s. 112; *Fleiner*, s. 177; *Walter* Jellinek, s. 207; *Bühler*, s. 48; *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 410 s.; *Heyland*, s. 308 ss.; *Schantz*, s. 27; *von Köhler*, s. 219. Ks. myös *Ståhlberg* I, s. 326.

[102] Sitä vastoin ei esim. viran hakijalla ole subjektiivista oikeutta viran saami-

virkamiehen taloudellinen oikeus perustuu sellaiseen oikeussäännökseen, joka jättää taloudellisen edun myöntämisen viranomaisen harkinnasta riippuvaksi, samoin kuin niissäkin vielä harvinaisemmissa tapauksissa, joissa taloudellisen edun perustava normi on tarkoitettu yksin viranomaisia velvoittavaksi, ilman että yksilöllä olisi oikeutta siihen vedota omassa nimessään, ei virkamiehellä ole subjektiivista julkista oikeutta kysymyksessä olevaan etuun.

Meidän on vielä tämän jälkeen vastattava kysymykseen, ovatko virkamiehen taloudelliset oikeudet edellä mainitussa laajuudessa subjektiivisia julkisia oikeuksia jo heti virkamiehen tultua virkaan nimitetyksi, vai muodostuvatko ne subjektiivisiksi oikeuksiksi kenties vasta jonakin myöhempänä ajankohtana? Jos esitettyyn kysymykseen vastattaisiin jälkimmäisen vaihtoehdon mukaan, olisi lähinnä mahdollisuus, että virkamiehen taloudelliset oikeudet olisivat ennen sanottua ajankohtaa eräänlaisen julkisoikeudellisen odotusoikeuden asemassa. Odotusoikeuksillahan ymmärretään näet *von Tuhr*in,[103] *Enneccerukse*n [104] ja useiden muiden tutkijain mukaan [105] pelkkää odotustilaa voimakkaampia oikeuksia, jotka kuitenkin erottaa täydellisestä subjektiivisesta oikeudesta jonkin tai joidenkin sellaisten tosiseikkain puuttuminen, jotka oikeusjärjestys edellyttää kuuluvan tietyn subjektiivisen oikeuden olemuksen muodostavaan tosiseikastoon.[106] Vaikka odotusoikeuden käsite onkin pääasiallisesti yksityisoikeuden piirissä syntynyt ja kehitetty, niin katsovat useat

---

seen edes siinä tapauksessa, että hän on muodollisesti virkaan pätevä. Nimittävä viranomainen ei myöskään ole velvollinen täyttämään virkaa jollakulla hakijoista, vaan voi julistaa sen uudelleen haettavaksi. Ks. tästä lähemmin *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 141 s. ja s. 201; *Aura*, Valtioneuvoston päätöksen purkaminen, s. 101. Vrt. edelleen *OKa* 1925, s. 84 ja 1929, s. 76 s.; *OA* 1932, s. 26 ja 1933, s. 37 ss. Vrt. myös *KHO* 1922 II 934 ja 1927 II 1612. — Vertauksen vuoksi mainittakoon, ettei myöskään Saksassa eikä Ranskassa virkamiehellä katsota olevan subjektiivista oikeutta viran saamiseen. Ks. *Heyland*, s. 49 ja *Berthélemy*, s. 74 aliviite 2.

[103] *von Tuhr*, s. 180 ss.

[104] *Enneccerus-Kipp-Wolff*, s. 181.

[105] Ks. erittäinkin *Ekström*, s. 252 s.; *Rekola*, Saamisoikeuden vanhentuminen, s. 78, s. 105 ja s. 363; *Ilmari Caselius*, Sopimukseen perustuvat irroittamisoikeudet, Helsinki 1934, s. 13 ss. ja siinä viitattua kirjallisuutta; *Windscheid*, s. 715.

[106] Odotusoikeus (Anwartschaftsrecht, Warterecht) saattaa olla kysymyksessä silloinkin, kun useampi tietyn oikeuden saavuttamiseen vaadittava tosiseikka puuttuu, mutta yleensä on tällöin kysymyksessä vain yhden tosiseikan puuttuminen. *Von Tuhr*, s. 180. Vrt. myös *Ekström*, s. 252 s. ja *Enneccerus-Kipp-Wolff*, s. 181.

tutkijat, kuten *Preuss,*[107] *Heyland* [108] ja meillä *Rekola,*[109] mainitun säännöstön soveltuvan myös julkisoikeuteen. Kun odotusoikeussäännöstö epäilemättä sisältää sellaisen yleisen oikeusajatuksen, jota hyvällä syyllä voidaan pitää yhteisenä molemmille mainituille oikeusaloille, niin ei itse odotusoikeuskäsitteen soveltamiselle julkisoikeudessa, jäljempänä yksityisoikeuden piirissä alunperin syntyneiden periaatteiden soveltamisesta julkisoikeudessa omaksumamme käsityskannan mukaisesti, ole nähdäksemme sinänsä mitään estettä. Eri asia on, että julkisoikeudessa vallitseva julkinen intressi saattaa aiheuttaa tämän säännöstön soveltamisessa tiettyjä rajoituksia.

Tutkittaessa odotusoikeuden käsitteen soveltuvaisuutta virkamiehen taloudellisiin oikeuksiin edellä esitetyissä puitteissa, on mielestämme pidettävä lähtökohtana sitä, että virkamiehelle virkasuhteesta johtuvat taloudelliset oikeudet ovat sen huolenpitovelvoituksen ilmauksia, josta valtio on ottanut vastataksen virkamiehen omistaessa työvoimansa kokonaisuudessaan valtion käytettäväksi. Nämä lakiin perustuvat oikeudet muodostavat yhdessä eräänlaisen oikeuskompleksin, joka tuottaa virkamiehelle oikeuden jatkuviin, eri muodoissa yleensä toistuviin suorituksiin. Sanotun oikeuksien muodostaman kompleksin vastapainona on virkamiehen velvollisuuksien kompleksi. Virkasuhteen olemukseen toisin sanoen kuuluu, että valtio on lainsäädäntöteitse taannut virkamiehelle jo virkasuhteen syntyessä tietyn, joskaan ei suuruudeltaan vielä tällöin täsmällisesti määritellyn toimeentulomahdollisuuden. Oikeus vaatia valtion huolenpitovelvollisuuden täyttämistä tiettyyn minimimäärään, jonka muodostavat säännöllisesti elatuksenluontoiset taloudelliset edut, syntyy sen vuoksi mainitun oikeuskompleksin käsittävänä täydellisenä subjektiivisena oikeutena yleensä jo virkaan nimittämisen välittömänä seurauksena. Puheena oleva eri taloudellisten oikeuksien muodossa ilmenevä oikeus on eli toisin sanoen virkamiehen taloudelliset oikeudet sanotun oikeuskompleksin osina ovat siis jo tässä abstraktisessa muodossaan, vastedes toteutettavina oikeuksina, subjektiivisia julkisia oikeuksia, joskin niiden asteittaiseen toteuttamismahdollisuuteen nähden sangen heikkoja subjektiivisia oikeuksia. Kun mainittujen oikeuksien tosiasiallisen olemuksen muodostava tunnusmer-

[107] *Preussin* mukaan on esim. virkamiehen oikeus saada eläke työkyvyttömäksi tultuaan välittömästi nimityksen tapahduttua vain odotusoikeus, joka vasta kymmenen palvelusvuoden kuluttua muodostuu täysoikeudeksi. *Preuss,* s. 462 s.

[108] Ks. *Heyland,* s. 49.

[109] Ks. *Rekola,* Tulo- ja omaisuusverolaki, s. 298. Ks. myös edellä aliviitettä 105.

kistö jo tällöin on täydellisenä ja periaatteessa muuttumattomana [110] olemassa, niin taloudelliset oikeudet jo tässä asteessaan ovat siis myös enemmän kuin pelkkiä odotusoikeuksia. On kuitekin muistettava, että tarkoitamme edellä vain niitä taloudellisia oikeuksia, joille yleensä myönnämme subjektiivisen julkisen oikeuden ominaisuuden ja lisäksi näistäkin oikeuksista vain niitä, jotka, kuten jäljempänä tutkimuksemme erityisessä osassa tulemme tarkemmin selvittämään, syntyvät välittömästi virkaan nimittämisen seurauksena. Niiden subjektiivisina oikeuksina niinikään pidettävien taloudellisten oikeuksien taas, joiden syntyminen, sen mukaisesti kuin jäljempänä tulee puhe, riippuu määrätyn, asianomaisen oikeuden edellyttämään tosiseikastoon kuuluvan, mutta vasta myöhemmin tapahtuvan tosiseikan ilmaantumisesta, kuten esim. korvauksenluontoiset palkkausedut riippuvat asianomaisen työn suorittamisesta, voidaan kenties katsoa ennen tämän välttämättömän edellytyksen täyttymistä olevan odotusoikeuden asemassa. Useissa tapauksissa ei kuitenkaan tällöin vielä ole olemassa edes odotusoikeutena pidettävää oikeutta.[111]

Subjektiivisina julkisina oikeuksina pidettävät virkamiehen taloudelliset oikeudet nauttivat jo vastedes toteutettavina oikeuksina sangen laajaa perustuslain turvaa, kuten kohta tulemme havaitsemaan. Kun odotusoikeudet yleensä eivät nauti perustuslain suojaa siinä mielessä, ettei niitä voitaisi supistaa muuta kuin perstuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä,[112] niin tämäkin seikka osaltaan tukee yllä omaksumaamme käsitystä.

Vastaamme siis asettamaamme kysymykseen sen sisältämän ensimmäisen vaihtoehdon mukaisesti, kuitenkin sellaisin rajoituksin, kuin edellä olemme esittäneet.

Niistä tärkeistä muodollisoikeudellisista seurauksista, jotka johtuvat virkamiehen taloudellisten oikeuksien käsittämisestä valtaosaltaan subjektiivisiksi julkisiksi oikeuksiksi, tulee jäljempänä taloudellisten oikeuksien oikeusturvan yhteydessä tarkemmin puhe.

---

[110] Toisin on nähdäksemme yleensä laita odotusoikeuksien suhteen. Niinpä perinnönjättäjä voi säännöllisesti määrätä perinnöstä toisin aina kuolemaansa saakka siitä huolimatta, että perillisellä saattaa olla odotusoikeus perintöön perinnönjättäjän eläessä. Ks. *von Tuhr*, s. 182 ja *Ekström*, s. 252 s.

[111] Odotusoikeuden (Warterecht) ja pelkän odotustilan (Erwartung) välinen raja ei useinkaan ole selvä. *von Tuhr*, s. 182.

[112] Näin myös *Triepel*, s. 365. Tämä johtuu siitä, ettei odotusoikeuksia pidetä subjektiivisina oikeuksina ja HM:n 6 §:n suoma omaisuuden turva rajoittuu vain subjektiivisiin oikeuksiin. Ks. *Kastari*, s. 25 ja *Kaira*, s. 261.

C. *Ovatko virkamiesten taloudelliset oikeudet saavutettujen oikeuksien asemassa?*

Virkamiesten taloudellisten oikeuksien oikeudellisen luonteen selvittämiseksi asetimme vastattavaksemme kysymyksen, ovatko taloudelliset oikeudet saavutetun oikeuden asemassa? Tarkoitamme kysymyksellämme lähinnä sitä, missä määrin virkamiehen taloudelliset oikeudet nauttivat lainsäätäjää vastaan sellaista perustuslain suojaa, kuin saavutetuille oikeuksille yleensä katsotaan kuuluvan. Voidaanko niitä muuttaa virkamiehelle epäedullisemmiksi vain perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä? Vaikkakin kysymys on lähinnä valtiosääntöoikeudellinen eikä sellaisena suoranaisesti kuulu hallinto-oikeudellisen tutkimuksen piiriin, olemme kuitenkin ottaneet kysymyksen tutkittavaksemme sen erinomaisen tärkeän merkityksen vuoksi, joka siihen annettavalla vastauksella on virkamiehen taloudellisten oikeuksien kannalta.

Vuoden 1772 hallitusmuodon 39 §:n mukaan tuli jokaisen saada nauttia laillisia oikeuksiansa ja rehellisesti saamiansa erioikeuksia (lagliga rättigheter och välfångna privilegier). Tästä ennen nykyistä hallitusmuotoamme voimassa olleesta perustuslain säännöksestä on johdettu ns. s a a v u t e t t u j e n o i k e u k s i e n (iura quesita, förvärvade rättigheter) käsite.[113] Puuttumatta yksityiskohtaisemmin tähän sangen riidanalaiseen käsitteeseen ja sen sisältöön, tyydymme vain toteamaan, että saavutettujen oikeuksien katsottiin olevan sangen laajasti perustuslain turvaamia siten, ettei niitä voitu muuttaa tai kumota muuta kuin perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä. Edelleen toteamme, että saavutettujen oikeuksien perustuslain turvan katsottiin koskevan myös virkamiehen taloudellisia oikeuksia siten, ettei virkamiehelle virkaan nimitettäessä kuuluneita palkkausetuja voitu virkasuhteen kestäessä vähentää eikä myöskään hänen eläkeoikeuttaan supistaa.[114]

Nykyiseen hallitusmuotoomme vuodelta 1919 ei sisälly mitään yleistä säännöstä saavutetuista oikeuksista. Hallitusmuodon syntyhistoria osoittaa kuitenkin, että saavutettuja oikeuksia koskevan nimenomaisen säännöksen jättäminen pois hallitusmuodosta ei ole tapahtunut sen vuoksi, että olisi tahdottu poistaa niiden aikaisemmin

[113] *Erich* I, s. 227 s.; *Björkstén*, JFT 1925, s. 460 ss.; *Wrede*, Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, s. 32.

[114] *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 218 ss.; *Björkstén*, JFT 1926, s. 140.

nauttima perustuslain suoja. Syynä poisjättämiseen on ollut lähinnä vain saavutetun oikeuden käsitteen epämääräisyys ja riidanalaisuus.[115] Hallitusmuoto ei puhu myöskään mitään taannehtivasti vaikuttavista laeista, jota koskeva kysymys läheisesti liittyy kysymykseen saavutetuista oikeuksista. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden oikeusturvaa koskevasta säännöksestä kuitenkin johtuu perustuslain turva melko laajalti saavutetuille oikeuksille. Edellytyksenä on, että saavutettu oikeus voidaan katsoa omaisuudeksi. Omaisuudella ei tällöin tarkoiteta ainoastaan omistusoikeutta sanan siviilioikeudellisessa merkityksessä, vaan yleensä oikeuskeinoin toteutettavissa olevia varallisuusintressejä.[116] Myös varallisuusarvoiset julkiset oikeudet voivat vallitsevan käsityskannan mukaan muodostua perustuslain saavutettuina oikeuksina erityisesti turvaamiksi varallisuusintresseiksi.[117] Kuuluvatko virkamiehen taloudelliset oikeudet puheena oleviin varallisuusintresseihin? Kysymykseen tulevat tietenkin vain virkaan jo nimitettyjen virkamiesten oikeudet.

Mitä ensinnäkin jo ansaittuun palkkaukseen ja lakkautuspalkkaan sekä maksettavaksi erääntyneeseen eläkkeeseen tulee, niin on vastaus tässä suhteessa mielestämme täysin selvä. Ne on selvinä varallisuusintresseinä rinnastettava kokonaisuudessaan HM:n 6 §:n turvaamaan omaisuuteen ja nauttivat siis sellaisina perustuslain turvaa. Virkamiehen oikeutta niihin voidaan supistaa vain perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä. Tässä suhteessa ei ole eroa sillä, mihin virkamiesryhmään kuuluvan virkamiehen oikeus kulloinkin on kysymyksessä. Sama koskee virkamiehen muitakin maksettavaksi erääntyneitä taloudellisia etuja.[118]

Sitä vastoin ei ole yhtä helppoa löytää vastausta silloin, kun kysymyksessä ovat virkamiehen taloudelliset oikeudet vastedes toteutettavina oikeuksina. *Kastari*, joka on tätä kysymystä kosketellessaan tullut muun virkamiehen kuin tuomarin palkansaantioikeuden suhteen kielteiseen tulokseen, on perustanut käsityksensä siihen, että

---

[115] Tästä lähemmin *V. Merikoski*, LM 1947, s. 205; *Kastari*, s. 13 s.; *Hakkila*, s. 47.

[116] Ks. *Kaira*, s. 261 ja LM 1946, s. 168 s. Kairan mukaan hallitusmuodon 6 §:n käyttämä sanonta l a i n m u k a a n tarkoittaa, että omaisuusoikeuksia koskeva varsinainen lainsäädäntö voi kyllä tapahtua yleisellä lailla perustuslain suojatessa vain lainsäätäjän poikkeuksellisilta puuttumisilta näiden oikeuksien käyttämiseen tai luovuttamiseen. Ks. myös *Erich* I, s. 225; *Kastari*, s. 25; *Björkstén*, JFT 1925, s. 476.

[117] *Ståhlberg* I, s. 326; *Kastari*, s. 25.

[118] Näin myös *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 254; *Walter Jellinek*, s. 211.

virkamiehellä ei voi olla palkkaansa parempaa oikeutta kuin virkaansakaan. Kun tuomareita lukuunottamatta virkamiesten virassapysymisoikeutta voidaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, ei myöskään supistettaessa heidän oikeuttaan palkkaan tarvitse noudattaa perustuslain säätämisestä voimassa olevaa järjestystä. Lakkautuspalkka- ja eläkeoikeus ovat Kastarin mielestä sitä vastoin toisessa asemassa.[119]

Virkamiehen virassapysymisoikeutta ei kuitenkaan voida rinnastaa tässä suhteessa hänen palkansaantioikeuteensa. Aikaisemmin oli asia toisin. Vuoden 1772 hallitusmuodon 2 §:n mukaan kuninkaan tuli hallita valtakuntaansa mm. kenenkään »onnea» turmelematta. Valtiopäiväin päätöksessä 23 päivältä kesäkuuta 1786 selitettiin »onni» sanan käsittävän myös viran ja palveluksen, niin ettei yleensä ketään virka- ja palvelusmiestä saanut ilman laillista tutkimusta ja tuomiota virastaan erottaa. Virassapysymisoikeus samoin kuin virkamiehen oikeusasema yleensäkin oli siis aikaisemmin perustuslain turvaama eikä sitä voitu virassa jo olevien virkamiesten suhteen huonontaa muutoin kuin perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä.[120] Nykyisen hallitusmuodon 91 §:ssä sensijaan on muiden virkamiesten kuin tuomarien erottamattomuutta koskevilta oikeussäännöksiltä otettu pois niiden aikaisemmin nauttima perustuslain turva määräämällä, että heidän oikeudestaan pysyä virassaan säädetään lailla. Virkamiesten virassapysymisoikeutta voidaan siis tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä supistaa. Tämä on mahdollista virassa jo olevienkin virkamiesten suhteen sen vuoksi, että virassapysymisoikeus ei ole sellainen varallisuusoikeudellinen intressi, joka nauttisi HM:n 6 §:n omaisuudelle suomaa turvaa, enempää kuin hallitusmuodon muidenkaan säännösten antamaa perustuslain suojaa edellä tarkoitetussa mielessä.[121] Toisin on sitä vastoin laita useimpain virkamiehen taloudellisten oikeuksien. Virkamiehen oikeuden palkkaukseen on edellä todettu olevan suurimmalta osaltaan elatuksenluontoinen korvaus hänen antautumisestaan valtion palvelukseen. Oikeus palkkaukseen on varallisuusintressi, joka yleensä on, kuten myöhemmin tulemme havaitsemaan, tarvittaessa pakkokeinoin valtiota vastaan toteutettavissa. Virkamies on antaessaan suostumuk-

[119] *Kastari*, s. 25 aliviite 36.

[120] *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 218 ss.; *Erich* II, s. 146 s.; *Björksten*, JFT 1926, s. 140 s.; *Hakkila*, s. 335.

[121] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 258 s.

sensa virkaan nimittämiseen tehnyt sen sillä edellytyksellä, että hänellä säilyy ainakin virkaan nimitettäessä voimassa olleen lainsäädännön mukainen oikeus virasta johtuviin taloudellisiin etuihin. Tällaisena vastedes toteutettavana varallisuusintressinä virkamiehen oikeus palkkaukseen on sen vuoksi sellainen omaisuusarvoinen oikeudellinen intressi, joka nauttii HM:n 6 §:n mukaista perustuslainturvaa. Vuoden 1919 hallitusmuoto ei ole tässä suhteessa muuttanut aikaisemmin voimassa ollutta oikeutta, kuten on laita virassapysymisoikeuden suhteen. HM:n 6 §:n säännöksellä on siis säilytetty ainakin useimpien virkamiehelle virkasuhteesta johtuvien t a l o u d e l l i s t e n o i k e u k s i e n perustuslain turva, kun se sitä vastoin on HM:n 91 §:ssä muiden kuin tuomareiden v i r a s s a p y s y m i s o i k e u d e n suhteen nimenomaan poistettu. Näin ollen emme puolestamme voi yhtyä Kastariin hänen katsoessaan, ettei virkamiehellä voi olla palkkaansa parempaa oikeutta kuin virkaansakaan. Virkamiehen virassapysymisoikeuden laajuudesta ei voida päätellä hänen palkkausoikeutensa lainsäädännöllisiä muutoksia vastaan nauttiman perustuslain suojan laajuutta. Ainakin virkamiehen palkkauksen perusteet sekä varsinainen palkkaus, peruspalkka ikä- ja perhelisineen, ovat edellä esittämillämme perusteilla perustuslain turvaa nauttivia saavutettuja oikeuksia.[122] Niitä ei voida virkasuhteen kestäessä vähentää eikä niiden saamisperusteita muuttaa virkamiehelle epäedullisemmiksi siitä, mitä ne virkaan nimitettäessä olivat. Vähentämisellä tarkoitamme tällöin mainittujen etujen kokonaismäärän alentamista. Sitä vastoin ei mielestämme ole estettä yksityisten palkkauksen osien, esimerkiksi ikälisien, alentamiseen tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos vain kokonaispalkkaus rahamääräisesti muiden palkkauksen osien ainakin vastaavassa määrässä tapahtuneen korottamisen johdosta pysyy samana tai nousee.[123] Palkkauksen osien keskinäisen suhteen järjestely on pelkästään palkkausteknilli-

---

[122] *Merikoski* I, s. 177. Vrt. myös *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 255 ss.; *Wartiovaara*, NAT 1925, s. 98; *Söderholm-Ignatius*, s. 360 ss.; *Triepel*, s. 361 ja s. 370.

[123] Samoin *Ullman*, s. 537 s.; *Morgenstierne*, s. 82. Vrt. myös *Castberg*, s. 106 s. Vaikka virkamiesten palkkaus N o r j a s s a yleensä on perustuslain turvaama, on määrätyn palkanlisän suorittaminen katsottu voitavan lopettaa, mikäli kokonaispalkkaus ei samalla alennu. Høiesteretts dom 21/10 1930 (NRT 1930, s. 1269 ss.) ja 6/12 1930 (NRT 1930, s. 1390). Vrt. Norjan aikaisemman oikeuden suhteen myös *Aschehoug*, s. 193 s. ja s. 284 s.

nen ja palkkauspoliittinen kysymys, joka ei vaikuta virkamiehen elatukseen sellaisenaan. Virkamiehen varallisuusoikeudellinen intressi, hänen »omaisuutensa» hallitusmuodon tarkoittamassa mielessä kokonaisuudeksi käsitettynä ei sen johdosta pienene. Samoin edellytyksin on vieläpä palkkausluokan alentaminenkin mahdollista.[124] Mainittu toimenpide ei merkitse kajoamista palkkausjärjestelmän perusteisiin. Kenelläkään virkamiehellä ei ole saavutettua oikeutta tulla palkatuksi aina saman palkkausluokan mukaan. Palkkausluokittelu on vain ilmaus yksittäisen viran yhteiskunnallisen merkityksen arvostamisesta, kuten edellä olemme todenneet. Ne tekijät, joiden mukaan tämä arvostaminen tapahtuu, saattavat muuttua. Virasta johtuva työmäärä ja virkaan kuuluvat tehtävät esimerkiksi saattavat siinä määrin vähentyä, ettei virkaa enää voida palkkauksellisesti rinnastaa muihin saman palkkausluokan virkoihin. Kun palkkausluokan alentaminen kuitenkin edellyttää, ettei palkkaus rahamääräisesti alene, on toimenpide mahdollinen vain sellaisen palkkausjärjestelyn yhteydessä, jossa virkamiesten peruspalkkoja tai kokonaispalkkausta muutoin vastaavasti korotetaan. Objektiiviteettiperiaatteesta johtuu taas, että toimenpiteen tulee olla objektiivisesti perusteltavissa eikä se saa johtaa mielivaltaan. Edelleen on huomattava, ettei virkamiehen eläkeoikeus, joka myös on saavutetun oikeuden asemassa, kuten kohta tulemme toteamaan, saa palkkausluokan alentamisen johdosta huonontua. Kun virkamiehen eläkeoikeus määräytyy peruspalkan mukaan siinä palkkausluokassa, johon virkamies eläkkeelle joutuessaan kuului, virkamiehen eläkeoikeus tulisi säännöllisesti palkkausluokan alentuessa huonontumaan. Näin ollen voidaan palkkausluokkaa alentaa vain siinä tapauksessa, että virkamiehelle samalla pidätetään oikeus saada eläkkeelle myöhemmin siirtyessään vähintään aikaisemman palkkausluokkansa mukainen tai ainakin rahamäärältään suhteellisesti yhtä suuri eläke.

Omaksumaamme kantaa, että virkamiehen oikeus palkkaukseen ainakin edellä tarkoitetussa laajuudessa on saavutettuna oikeutena muutettavissa virkamiehelle epäedullisemmaksi vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä, tukee myös meillä lainsäädännössä noudatettu menettely. Niinpä on säädettäessä sellaisia lakeja, joilla virkamiesten palkkausta on väliaikaisesti alennettu, säännöllisesti nou-

[124] *Walter Jellinek*, s. 210. Vrt. myös *Ullman*, s. 539. Ks. edelleen *vuoden 1946 palkkauskomitea*, s. 162 s.

datettu perustuslainsäätämisjärjestystä.[125] Ilmauksena mainitusta käsityskannasta voidaan pitää myös PalkL:n 28 §:ään sisällytettyä määräystä, joka varaa ennen lain voimaan tuloa nimitetylle virkamiehelle mahdollisuuden säilyttää aikaisempien säännösten mukainen palkkausoikeutensa tekemällä siitä määräajassa ilmoituksen valtiovarainministeriölle. Vastaava määräys on otettu niihin palkkauslain muutoksiin, joilla palkkauksen perusteita sekä palkkausluokittelua on jokin aika sitten olennaisesti muutettu.[126]

Olemme edellä todenneet ainakin virkamiehen peruspalkan ikä- ja perhelisineen nauttivan saavutettuina oikeuksina perustuslain turvaa. Miten on virkamiehen muiden palkkausetujen laita? Mitä ensinnäkin niihin palkkausetuihin tulee, jotka ovat pääasiallisesti korvausta virkamiehen yksittäisistä työnsuorituksista, niin niiden maksaminen riippuu siitä, että virkamies on konkreettisessa tapauksessa todella suorittanut ne tehtävät, joista mainitut edut on vahvistettu korvaukseksi. Mainittujen etujen luonteeseen kuuluu siis olennainen riippuvaisuus niiden työnsuoritusten arvosta, jotka virkamies kulloinkin suorittaa. Sen vuoksi ne eivät ole periaatteessa yhtä pysyväisluontoisia kuin virkamiehen elatuksenluontoinen palkkaus, vaan pikemminkin edellyttävät muuttuvaa ja vaihtelevaa työnsuoritusten arvostukseen perustuvaa arviointia. Virkamiehen on jo virkanimitykseen suostuessaan ollut huomioonotettava, että hänelle virkatoimista suoritettavat korvaukset saattavat olosuhteiden muuttuttua supistua siitä, mitä ne virkaan nimitettäessä ovat olleet. Samaa on sanottava niistäkin palkkauseduista, jotka ovat tarkoitetut korvaukseksi virkatoimista aiheutuvista kustannuksista, ainakin, mikäli korvaus ei muodostu todellisuudessa koituneita kustannuksia alemmaksi. Tärkeätä on myös huomata, että yllä mainittuja palkkausetuja suoritetaan yleensä vain tulo- ja menoarvion rajoissa. Kun

---

[125] Lait eräiden viran- ja toimenhaltijain palkkausten vähentämisestä 22/12 1931 (AsK 362/1931), 21/12 1932 (AsK 338/1932) ja 22/12 1933 (AsK 329/1933). Hallituksen esityksen perusteluissa tosin ehdotettiin palkkojen alennus säädettäväksi perustuslain mukaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä sen vuoksi, että a i n a k i n sopimuspalkkaisten virkamiesten palkkojen alennus vaati perustuslainsäätämisjärjestyksen noudattamista. Mutta sanotun seikan tähdentäminen on turhaa, sillä mainituilla palkkausmuodoilla ei ole tässä suhteessa eroa, vaan molemmissa on kysymyksessä samanlainen varallisuusintressi. Ks. myös *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 256.

[126] L valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta annetun lain muuttamisesta 18/4 1947 (AsK 284/1947) ja 4/12 1947 (AsK 861/1947).

näiden palkkausetujen suorittaminen siis riippuu siitä, että eduskunta vuosittain myöntää tulo- ja menoarviossa niihin tarvittavan määrärahan, eivät ne useimmissa tapauksissa tämänkään vuoksi voi muodostua sellaisiksi saavutetuiksi oikeuksiksi, joiden supistaminen tai lakkauttaminen olisi mahdollinen vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä.[127] Poikkeuksen muodostavat tietenkin jo maksettaviksi erääntyneet edut.

Viimeksi mainitusta syystä eli riippuvaisuutensa vuoksi tulo- ja menoarvioon kulloinkin otettavasta määrärahasta ovat myös useat virkamiehen elatuksenluontoisista palkkauseduista ja muista taloudellisista oikeuksista supistettavissa ja lakkautettavissa virassa jo olevienkin virkamiesten osalta perustuslainsäädäntöjärjestystä noudattamatta. Näin on laita esimerkiksi kalliinpaikanlisien sekä useiden lisäpalkkioiden, joita tulo- ja menoarvion rajoissa voidaan suorittaa. Useimmissa tapauksissa eivät näet mainituista suorituksista aiheutuvat menot ole sellaisia lakiin tai laillisessa järjestyksessä annettuihin asetuksiin perustuvia kiinteitä menoja, joihin eduskunnan olisi HM:n 68 §:n säännöksestä johtuen ehdottomasti varat myönnettävä.[128] Virkamiehellä saattaa olla tällaisen palkkausedun saamiseen subjektiivinen oikeuskin, kuten yleensä on valtioneuvoston päätöksellä jo vahvistettujen perusteiden mukaan myönnettävien lisäpalkkioiden laita, ilman että mainitulla oikeudella silti olisi perustuslainvoimaista saavutetun oikeuden oikeusturvaa. Subjektiiviset oikeudet voidaan näet järjestää eri asteisiksi riippuen siitä, millaista muutostomenpidettä vastaan ne kulloinkin ovat turvatut. Turvatuimpia voidaan muuttaa vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä annettavalla lailla, toisia tavallisella lailla, toisia asetuksella, muutamia jopa hallintotoimenpitein.[129] Julkisoikeudessa eivät siis suinkaan kaikki varallisuusarvoiset subjektiiviset oikeudet nauti saavutetuille oikeuksille yleensä kuuluvaa perustuslain turvaa.[130]

Kun kysymys virkamiehen palkkausoikeuden käsittämisestä saavutetuksi oikeudeksi ei ole riippuvainen siitä, minkälaiseksi virkamiehen virassapysymisoikeus on järjestetty, on selvää, ettei tuoma-

[127] Ks. myös *Merikoski* I, s. 177. — Toiselta puolen on huomattava, että pelkästään määrärahan ottaminen tulo- ja menoarvioon ei vielä oikeuta ketään vaatimaan valtiolta sen suorittamista. *Nevanlinna*, s. 111; *Merikoski* II, s. 197.

[128] Ks. tästä lähemmin *Hermanson*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, s. 180 s.; *Ahla*, s. 5; *Nevanlinna*, s. 36.

[129] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 252; *Walter Jellinek*, s. 204 ss.

[130] Vrt. *Kastari*, s. 25; *Eickel*, s. 18.

reiden virassapysymisoikeuden perustuslain suoja aiheuta puheena olevassa suhteessa mitään eroa tuomareiden ja muiden virkamiesten välillä.[131]

Virkamiehen lakkautuspalkka on luonteeltaan samanlainen elatuksenluontoinen korvaus antautumisesta valtion palvelukseen kuin virkamiehen palkkauskin elatuksenluontoisten palkkausetujen osalta. Lakkautuspalkkaoikeudella ja palkkausoikeudella ei ole olennaista periaatteellista eroa. Sen vuoksi oikeus lakkautuspalkkaan on perustuslain suojaaman saavutetun oikeuden asemassa vastaavassa laajuudessa kuin virkamiehen palkkausoikeuskin. Jo saavutettu lakkautuspalkkaoikeus ja oikeus tulla asetetuksi lakkautuspalkalle ovat tässä suhteessa samassa asemassa.[132]

Lakkautuspalkkaoikeuden suhteen omaksumaamme käsityskantaa tukee myös se, että vuoden 1922 LakPalkL, koska sanottua lakia oli sovellettava ennen sen voimaantuloakin nimitettyihin virkamiehiin ja se saattoi joissakin tapauksissa huonontaa heidän oikeuttaan, säädettiin siinä järjestyksessä kuin perustuslaista on säädetty. Kun lain säätämiseen perustuslaista voimassa olevassa järjestyksessä oli muitakin syitä,[133] ei yksistään tätä lakia säädettäessä noudatettu menettely kuitenkaan oikeuta edellä tehtyyn johtopäätökseen. Voimassa olevan vuoden 1931 LakPalkL:n säätämisjärjestys ei taas anna puheena olevassa suhteessa mitään johtoa sen vuoksi, että viimeksi mainittu laki on säädetty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tämä johtuu siitä, ettei laki asiallisesti huonontanut jo nimitettyjen eikä lakkautuspalkalle asetettujen virkamiesten asemaa.[134] Sitä vastoin vahvistaa käsityskantaamme se, että puolustuslaitokseen kuuluvien viran ja toimen haltijain lakkautuspalkkaoikeudesta vuonna 1931 annettu laki on säädetty siinä järjestyksessä, joka perustuslaista

---

[131] Osittain toisin *Kastari*, s. 25 aliviite 36.

[132] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 257. Ks. myös *Kastari*, s. 25 aliviite 36. Vrt. *Björkstén*, JFT 1926, s. 145.

[133] Ks. hallituksen esitys laiksi virkamiehen oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka lakkautetaan n:o 70/1921.

[134] Asiallista huonontamista aikaisemman lain säännöksistä tietää vain LakPalkL:n 10 §:n 2 momentin sisältämä rajoitus, joka sanamuotonsa mukaan koskee ainoastaan lain voimaan tultua virkaan nimitettyjä virkamiehiä. Hallituksen esitykseen n:o 1/1931 liittyvässä Edk:n Prv:n lausunnossa, jonka pohjana on eräs *K. J. Ståhlbergin* asiantuntijalausunto, huomautetaankin, että ennen lain voimaan tuloa nimitettyjen virkamiesten lakkautuspalkka- ja eläkeoikeutta voitaisiin supistaa ainoastaan säätämällä laki siinä järjestyksessä kuin perustuslaista on voimassa.

on voimassa, koska mainittu laki rajoittaa virkaan lain voimaan tullessa jo nimitettyjen virkamiesten lakkautuspalkkaoikeutta.[135] Samassa järjestyksessä on säädetty lait lakkautuspalkan pidättämisestä eräissä tapauksissa.[136]

Myös virkamiehen eläke on elatuksenluontoinen korvaus virkamiehen työvoiman asettamisesta kokonaisuudessaan valtion käytettäväksi, joskin tämä korvaus tulee suoritettavaksi vasta virkasuhteen lakattua. Oikeus eläkkeeseen on kuitenkin abstraktisessa muodossa olemassa jo virkasuhteen kestäessä. Varallisuusarvoisena ja tarvittaessa valtiota vastaan pakkoteitse toteutettavana intressinä on eläkeoikeus sen vuoksi sellainen HM:n 6 §:n omaisuutena turvaama saavutettu oikeus, joka on muutettavissa virkamiehelle epäedullisemmaksi tai lakkautettavissa vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä.[137] Tästä on ilmauksena myös EläkeL:n 18 §, joka varaa ennen sanotun lain voimaan tuloa nimitetyille virkamiehille mahdollisuuden säilyttää aikaisemmin voimassa olleiden säännösten mukainen eläkeoikeutensa ilmoittamalla siitä määräajassa valtiovarainministeriölle, sekä saman lain 19 §, jonka mukaan EläkeL ei aiheuta muutosta ennen sen voimaan tuloa eläkkeelle tulleiden tai virkaeron saaneiden eläkeoikeuteen.

Ovatko myös kuolleen virkamiehen lesken ja lasten oikeudet saavutetun oikeuden asemassa edellä tarkoitetussa mielessä? Mitä ensinnäkin tulee virkamiehen omaisten oikeuteen virka- ja armovuodenetuun, niin on kysymykseen tämän oikeuden osalta, milloin sen suorittaminen vielä tulee kyseeseen, vastattava myönteisesti. Tämä johtuu siitä, että sanottu oikeus perustuu perustuslain pyhyydellä voimassa oleviin papiston erioikeuksiin, vaikka sen suorittaminen ei rajoitukaan yksinomaan kirkollisiin virkamiehiin. Kysymykseen ei kuitenkaan ole syytä tutkimuksessamme laajemmin puuttua enempää mainitun edun kuin myöskään virkamiehen omaisille eräissä tapauksissa suoritettavan lahjapalkkion ja hautausavun suhteen jo siitäkään syystä, että näiden etujen suorittaminen saattaa

---

[135] Ks. L puolustuslaitoksen viran ja toimen haltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan 22/5 1931 (AsK 183/1931).

[136] Ks. L lakkautuspalkan pidättämisestä eräissä tapauksissa 10/11 1944 (AsK 789/1944) sekä aikaisemmin voimassa ollut samanniminen L 20/5 1932 (AsK 167/1932).

[137] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 254 s.; *Kastari*, s. 25 aliviite 36; *LVK* 1934, s. 5. Toisin *Björksten*, JFT 1926, s. 142 s.

tulla kyseeseen enään vain muutamissa harvoissa poikkeustapauksissa.[138]

Tärkeämpi sen sijaan on kysymys siitä, minkälainen asema puheena olevassa suhteessa on virkamiehen lesken ja lasten oikeudella niihin eläkkeisiin, joita eräät valtion varoista avustusta nauttivat leski- ja orpokassat määrätyin edellytyksin suorittavat kassan osakkaana eläessään olleen virkamiehen leskelle ja lapsille. Haettaessa vastausta mainittuun kysymykseen on otettava huomioon, että virkamiehen lesken ja lasten oikeus eläkkeen saamiseen tällaisista kassoista, jotka, kuten jäljempänä tutkimuksemme erityisessä osassa tulee tarkemmin puhe, ovat oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia, rajoitetun itsehallinto-oikeuden omaavia laitoksia, perustuu virkamiehen ja kassan väliseen suhteeseen ja järjestyy asianomaisen kassan sääntöjen mukaan. Virkamiehen kuuluminen osakkaana näihin kassoihin on yleensä pakollinen, ja hänelle kulloinkin suoritettavasta palkasta pidätetään osa eläkemaksuna kassalle. Nämä eläkemaksut ja osakkaiden kassoille tietyissä tapauksissa suorittamat muut maksut sekä valtion varoista vuosittain tuleva avustus ja kassan kantapääoma muodostavat säännöllisesti mainittujen kassojen varallisuuden.[139]

Kun leski- ja orpokassat ovat julkisoikeudellisia laitoksia ja siis julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, on esittämällämme kysymyksellä tietty yhteys kysymykseen oikeushenkilöiden omaisuudenturvasta yleensä. Viimeksi mainittu kysymys on meillä ollut tieteisopissa vilkkaan pohdinnan alaisena. Esitetyt mielipiteet voidaan ryhmittää kahteen eriävään mielipidesuuntaan. Niinpä *Björksten* ja *Hakulinen* katsovat HM:n 6 §:n takaavan siinä tarkoitetun omaisuudenturvan ainakin yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille,[140] kun taas toiselta puolen *Kaira, Merikoski* ja *Hakkila* ovat sitä mieltä, että mainitun perustuslain säännöksen takaama oikeusturva ulottuu oikeushenkilöihin vain välillisesti, sikäli kuin oikeushenkilön omaisuuteen kajoaminen voi siitä yksityisille kansalaisille aiheutuvien vaikutusten

---

[138] Ks. L papiston erioikeuksien 13 kohdan muuttamisesta 29/12 1923 (AsK 318/1923) ja A. kunniamerkin nuhteettomasta palveluksesta ja lahjapalkkion sekä hautausavun saamisen lakkauttamisesta 7/5 1926 (AsK 140/1926). Vrt. myös hallituksen esitys n:o 26/1923, s. 3.

[139] Ks. siviilivirkakunnan leski- ja orpokassan ohjesääntö (AsK 296/1926) 2 §. Vastaava määräys sisältyy yleensä muidenkin eläkekassain ohjesääntöihin.

[140] *Björksten*, JFT 1926, s. 148 s. ja *Hakulinen*, s. 589. Ks. myös *Y. J. Hakulinen*, Lisämietteitä yhteisöjen oikeusturva-asiassa, LM 1947, s. 230 ss.

vuoksi muodostua perustuslain suojaamiin yksityisiin oikeuksiin puuttumiseksi.[141] Viimeksi mainitulla kannalla on nähdäksemme myös *Kastari*, joskin hänen kysymyksenasettelunsa on ainakin muodollisesti osittain toinen.[142]

Leski- ja orpokassain luonteesta julkisoikeudellisina oikeushenkilöinä johtuu, että kannanottomme edellä mainittuun riitakysymykseen supistuu vain sen toteamiseen, suojaako ja missä määrin HM:n 6 §:n säännös julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden omaisuutta. Tähän vastattaessa on mielestämme lähdettävä siitä, että julkisoikeudelliset laitokset täyttävät tiettyä julkista tehtävää ja ovat olemassa ensi sijassa valtion tarkoitusperien toteuttamista varten muodostaen itse asiassa osan valtion hallintoa.[143] Näin on myös leski- ja orpokassain laita. Huolehtiessaan eläkkeitä valtion virkamiesten jälkeenjääneille omaisille suorittamalla ainakin osittain näiden toimeentulosta, leski- ja orpokassat pitävät huolta eräästä virkasuhteesta valtiolle johtuvasta velvoituksesta. Katsauksessa ulkomaiseen oikeuteen olemme havainneet, että useissa muissa valtioissa mainittu tehtävä onkin uskottu suoraan valtion välittömille hallintoelimille. Sen vuoksi olisi eläkekassain oikeudellisen luonteen vastaista, jos valtion mahdollisuus puuttua sen tehtävistä huolehtivien elinten omaisuuteen ja toimintaan olisi rajoitetumpi eläkekassain kuin valtion varsinaistenkaan hallintoelinten osalta. Näin ollen ja kun HM:n 6 § ei ainakaan sanamuotoonsa katsoen anna aihetta muunlaiseen tulkintaan, ei eläkekassoilla voi mielestämme olla turvatumpaa oikeudellista asemaa kuin niiden oikeusaseman perustavat säännökset edellyttävät. Toisin sanoen leski- ja orpokassat eivät sellaisinaan nauti HM:n 6 §:n suomaa omaisuudenturvaa yllä tarkoitetussa merkityksessä.[144]

Jos sitä vastoin leski- ja orpokassain oikeusasemasta annetaan sellaisia säännöksiä, jotka samalla supistavat sen yksityisten osakkaiden oikeuksia, muodostuu asia toiseksi. Kun HM:n 6 §:n säännös turvaa yksityisten Suomen kansalaisten omaisuutta ja yleensä varallisuusarvoisia subjektiivisia oikeuksia,[145] niin se turvaa näitä oikeuksia myös silloin, kun niiden velvoituskohteena on leski- ja orpokassa. Tällaisten säännösten antaminen on sen vuoksi yleensä

---

[141] *Kaira*, s. 260 ja LM 1946, s. 167 s.; *Merikoski*, LM 1947, s. 211; *Hakkila*, s. 42.

[142] *Kastari*, s. 34. Myös Kastarin johtopäätökset ovat osittain toiset.

[143] *Kaira*, s. 269 s.

[144] Samoin *Kaira*, s. 270.

[145] Ks. edellä aliviitteessä 116 viitattua kirjallisuutta.

mahdollinen vain perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä. Tarkastelkaamme kuitenkin lähemmin tätä kysymystä.

Leski- ja orpokassain oikeudelliseen asemaan sekä yksityisten kansalaisten oikeusasemaan näiden eläkekassain osakkaina voidaan yleensä puuttua kahta eri tietä.

Ensiksikin on ajateltavissa, että valtiovalta suoranaisesti puuttuu mainittujen oikeushenkilöiden oikeusasemaan esim. säätämällä, että leski- ja orpokassat on lakkautettava. Jos mainittu valtiovallan toimenpide ei samalla kajoa kassan osakkaiden oikeuksiin, vaan ne pysytetään supistamattomina esim. siten, että leski- ja orpokassain tehtävät ja omaisuus uskotaan jollekin muulle oikeushenkilölle taikka annetaan valtion omien hallintoelinten suoritettavaksi, ei tällainen toimenpide edellä esitetyn mukaisesti siis edellytä perustuslainsäädäntäjärjestystä.[146] Mutta jos toimenpide loukkaa yksityisten osakasten subjektiivisia varallisuusoikeuksia, on sen suorittaminen mahdollista vain perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä.

Toiseksi voidaan ajatella, että leski- ja orpokassat oma-aloitteisesti ryhtyvät muuttamaan ohjesääntöjään siten, että toimeenpantava muutos tulee koskemaan kassan osakkaiden tai näiden jälkeenjääneiden ja eläkkeeseen oikeutettujen omaisten oikeuksia. Ohjesäännön muutos on kuitenkin voimaan tullakseen asianomaisen ministeriön vahvistettava.[147] Saatetaan kysyä, voiko ministeriö tällaisen muutoksen ilman muuta vahvistaa silloinkin, kun muutos tietää kassan osakkaiden varallisuusoikeuksien supistamista? Mielestämme riippuu annettava vastaus huomattavasti siitä, onko kassan ohjesäännöissä annettu kassan hallintoelimille mahdollisuus osakkaita kuulematta muuttaa kassan ohjesääntöä. Useiden eläkekassojen ohjesääntöjen mukaan on kassan johtokunnalla tai valtuusmiehillä täl-

[146] Tälle kannalle on asettunut ilmeisesti myös *eläkekassakomitea* ehdottaessaan mietinnössään perhe-eläkevakuutukseen siirtymisen, joka edellyttää nykyisten eläkekassain lakkauttamista, toimeenpantavaksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

[147] Tämä menettely perustui aikaisemmin senaatille 13 päivänä syyskuuta 1892 annetun ohjesäännön 98 §:n 35 kohtaan. Senaatin tehtävät kysymyksessä olevilta osin siirtyivät sittemmin valtioneuvostolle, jolle taas VNRatkL 2 § myöntää oikeuden siirtää tämänluontoiset asiat asianomaisen ministeriön ratkaistavaksi. Mainittua järjestystä, jonka noudattamisesta useissa eläkekassain ohjesäännöissä on nimenomainen määräys, onkin käytännössä eläkekassojen ohjesääntöjä muutettaessa seurattu. Ks. myös *OKa* 1937, s. 60 ss.

lainen oikeus.[148] Ohjesääntöjen muuttamisoikeutta rajoittaa tällöin nähdäksemme vain ohjesäännöissä säännöllisesti tavattava määräys, jonka mukaan kassan omaisuutta ei saa käyttää kassalle vieraisiin tarkoituksiin.[149] Sitä vastoin ei kassan osakkailla voi olla parempaa oikeutta, kuin minkä ohjesääntö osakkaille kulloinkin myöntää. Toisin sanoen ohjesääntöön voidaan mainitussa tapauksessa tehdä sellaisiakin muutoksia, jotka supistavat kassan osakkaiden oikeuksia, kunhan vain muutokset eivät tiedä edellä mainitun kassan omaisuuden käyttämistä koskevan rajoituksen ylittämistä. Asianomainen ministeriö voi tällaisen muutoksen silloin myös vahvistaa. Toisin on nähdäksemme asian laita kuitenkin, jos ohjesäännössä ei ole varattu sanotunlaista muutoksentekomahdollisuutta. Tällöin ei ministeriö voi ohjesäännön muutosta ilman muuta vahvistaa, vaan osakkaiden varallisuusoikeuksia supistava muutos voidaan toteuttaa vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Kun virkasuhteesta johtuvista taloudellisista oikeuksista voidaan, kuten jäljempänä tulemme havaitsemaan, luopua vain rajoitetussa määrin, ei kassan osakkailta kenties hankittu suostumuskaan tee osakkaiden edellä tarkoitettuja oikeuksia supistavaa sääntöjen muuttamista mahdolliseksi muuta kuin rajoitetusti. Jos taas muutos ei huononna kassan osakkaiden subjektiivisia varallisuusoikeuksia, ei muutoksen vahvistamiselle tietenkään ole edellä mainituissa tapauksissa mitään estettä, vaikka muutos tulisi muuttamaan itse kassan oikeusasemaa sellaisenaan.[150] Ainoastaan kassan osakkuuteen perustuva virkamiehen lesken ja lasten eläkeoikeus sekä oikeus saada vastaisuudessa kassan osakkuuden perusteella sen ohjesäännön edellyttämä eläke ovat sel-

[148] Ks. siviilivirkakunnan leski- ja orpokassan ohjesääntö (AsK 290/1926) 64 §, kouluvirkakunnan eläkekassan ohjesääntö (AsK 294/1926) 79 §, sotaväen ja eräiden kulkulaitosvirastojen leski- ja orpokassan ohjesääntö (AsK 287/1926) 82 §, valtionrautateiden eläkelaitoksen ohjesääntö (AsK 84/1921) 80 § ja puolustuslaitoksen leski- ja orpokassan ohjesääntö (AsK 197/1931) 73 §.

[149] Siviilivirkakunnan leski- ja orpokassan ohjesäännön (AsK 290/1926) 2 §:n 2 momentin mukaan »kaikki mikä näin on kassan omaa tahi vasetedes voi sen omaksi tulla pysyy sen ainaisena omaisuutena eikä sitä saa minkään syyn varjolla käyttää tarkoitukseen, joka on vieras kassan toiminnalle». Muiden eläkekassain ohjesäännöt sisältävät vastaavia määräyksiä. Mainittujen määräysten tarkoituksena on nähdäksemme vain estää eläkekassain varallisuuden käyttäminen niille vieraisiin tarkoitusperiin, mutta ne eivät suojaa itse kassoja kaikilta oikeusaseman muutoksilta.

[150] Ks. myös *Kaira*, s. 270.

laisia varallisuusintressejä, jotka voidaan lakkauttaa tai supistaa vain siinä järjestyksessä, kuin perustuslain säätämisestä on voimassa.[151]

Olemme edellä todenneet, että virkamiehellä on vain perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä lakkautettavissa tai supistettavissa oleva saavutettu oikeus eräiden taloudellisten etujen saamiseen vähintään samansuuruisina, kuin ne virkaan nimitettäessä olivat. Mainittujen etujen luonteesta johtuu mielestämme kuitenkin, etteivät ne ole perustuslailla turvatussa asemassa ainoastaan sellaisina kuin ne olivat nimittämishetkellä, vaan myös sellaisina, miksi ne mahdollisesti myöhemmin virkasuhteen kestäessä virkamiehen eduksi ovat muuttuneet. Kysymyksessä olevat taloudelliset edut ovat toisin sanoen saavutetun oikeuden asemassa edellä tarkoitetussa mielessä sen suuruisina, miksi kulloinkin voimassa oleva lainsäädäntö on ne vahvistanut.[152] Ottakaamme esimerkiksi peruspalkka. Virasta nimitettäessä seurannut peruspalkka on tällöin se saavutettu minimi, jonka alle peruspalkkaa ei virkasuhteen kestäessä voida tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä muuttaa. Mutta jos peruspalkka on myöhemmin virkasuhteen kestäessä korotettu, ei tämän uuden korotetun peruspalkan muuttaminen virkamiehelle epäedullisemmaksi ole mahdollista tavallisella lailla, vaikka muutoksella ei tarkoitettaisikaan pienentää peruspalkkaa alle virasta nimittämishetkellä seuranneen peruspalkan. Virkamiehen on täytynyt voida virkaan nimitettäessä ottaa huomioon, että virasta seuraavat taloudelliset edut suoritetaan hänelle sen suuruisina, kuin kulloinkin voimassa oleva

---

[151] Ks. *Kaira*, s. 275; *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 110; *Helfritz*, s. 24 ss. Toisin kuitenkin *OKa* 1937, s. 60 ss. — Leski- ja orpokassan ohjesäännön muuttamisella ei ole katsottu voitavan riistää kassan osakkaana ohjesääntöä muutettaessa jo olleen virkamiehen lapselta tämän oikeutta avustuksen saamiseen. NJA 1915 I 80. Samoin NJA 1907 I 91 ja 1912 I 70.

[152] Samoin *Ståhlberg* I, s. 226; *LVK* 1934, s. 5 (eläkeoikeus). Sama ajatus on peruspalkan osalta nimenomaan lausuttu julki myös siinä mm. *K. J. Ståhlbergin* allekirjoittamassa eriävässä mielipiteessä, joka on liitetty Edk:n Prv:n lausuntoon n:o 2 vuoden 1931 valtiopäivillä (23/4 1931) kansanedustaja *Tarkkasen* ym. kansanedustajien valtion viran- ja toimenhaltijain sekä kansakoulunopettajain palkkausten alentamisesta vuoden 1931 valtiopäiville tekemän toivomusaloitteen johdosta. (Valtiopäiväasiakirjat 1932 V: 2). Ks. myös *F. Möller*, s. 315 ja *Rabenius*, s. 357; *Blomberg*, s. 153 s.; *Aschehoug*, s. 285; *Grette*, s. 20 ss. — Kun *Tarjanne* (Virkasuhteen lakkaaminen, s. 250 ss.) ei rajoita perustuslain turvaa vain virkaan nimitettäessä virkamiehelle kuuluneisiin oikeuksiin, näyttää hänkin hyväksyneen tekstissä esitetyn kannan. Vrt. *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 218 ss. Vrt. myös *Triepel*, s. 364.

lainsäädäntö määrää, sekä että näitä etuja, mikäli ne ovat saavutetun oikeuden asemassa, ei virkasuhteen kestäessä vähennetä siitä, miksi ne olosuhteiden johdosta ovat mahdollisesti myöhemmin tulleet nostetuiksi. Mainitun korotetun palkan virkamies on saavuttanut virassa pysymällä ja hänen on katsottava suostuneen edelleen palvelemaan vain vähintään tällä parannetulla palkalla. HM:n 6 §:n säännös turvaa omaisuuden loukkaamattomuuden, ja virkamiehen omaisuudensuojaa nauttivat varallisuusintressit muodostavat tämän omaisuuden sellaisina, kuin kulloinkin voimassa oleva lainsäädäntö on ne vahvistanut.

Edellä on pidetty silmällä ainoastaan vakinaisten peruspalkkaisten virkamiesten taloudellisten oikeuksien asemaa saavutettuina oikeuksina. Vastaavien oikeuksiensa suhteen ovat myös sopimuspalkkaiset virkamiehet samassa asemassa. Sopimuksen sisällöstä saattaa kuitenkin yksityistapauksissa tällöin johtua pitemmällekin ulottuvia rajoituksia.

Yhteenvetona edellä esitetystä havaitsemme, että vain perustuslain säätämisestä voimassa olevassa järjestyksessä virka- tai eläkesuhteessa jo olevalle virkamiehelle epäedullisemmaksi muutettavissa tai kokonaan lakkautettavissa olevan saavutetun oikeuden asemassa ovat vakinaisten virkamiesten taloudellisista oikeuksista:

1) Kaikki taloudelliset oikeudet, mikäli ne kohdistuvat maksettaviksi erääntyneisiin etuihin sekä oikeus jo ansaittuun, vaikkakaan ei vielä erääntyneeseen palkkaukseen;

2) palkkausoikeus vastedes toteutettavana oikeutena, jolloin palkkausoikeus käsittää palkkauksen perusteet sekä varsinaisen palkkauksen suuruuden kuitenkin niin, että varsinaisen palkkauksen eri osien keskinäistä suuruussuhdetta voidaan muuttaa edellyttäen, ettei muutoksen johdosta palkkaus rahamääräisesti pienene eikä eläkeoikeus supistu;

3) oikeus jo myönnettyyn lakkautuspalkkaan sekä lakkautuspalkkaoikeus vastedes toteutettavana oikeutena, jolloin lakkautuspalkkaoikeus käsittää lakkautuspalkkaoikeuden perusteet ja lakkautuspalkan suuruuden;

4) oikeus jo myönnettyyn eläkkeeseen sekä eläkeoikeus vastedes toteutettavana oikeutena, jolloin eläkeoikeus käsittää eläkeoikeuden perusteet ja eläkkeen suuruuden;

5) aikaisemmin mainituin rajoituksin virkamiehen lesken ja lasten oikeus leski- ja orpokassasta myönnettyyn tai vastedes ehkä

myönnettävään eläkkeeseen käsittäen eläkkeen saamisperusteet ja suuruuden, samoin kuin myös mainittujen virkamiehen oikeudenomistajain oikeus erinäisiin muihin edellä lueteltuihin etuihin.

Sivutoimipalkkion luonteesta korvauksena suoritetuista virkatoimista johtuu, että sivutoimen haltijan palkkausoikeus nauttii puheena olevaa turvaa vain edellä 1) kohdassa mainitussa laajuudessa.[153] [154]

---

[153] Vrt. myös *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 265.

[154] Oikeuskäytännössä on meillä kysymys virkamiesten taloudellisten oikeuksien asemasta saavutettuina oikeuksina tullut esille etupäässä vain kuntain virkamiesten osalta. Tällöin on yleensä katsottu, ettei kunnan virkamiehen palkkaa voida kesken hänen toimikauttaan alentaa. Niinpä kunnanvaltuusto ei ole voinut kesken toimikautta alentaa sitä vuosipalkkaa, jonka kunta oli sitoutunut suorittamaan ammattientarkastajalleen (KHO 1933 II 146) ja eläinlääkärilleen (KHO 1933 II 1468). Vastaavasti ei kauppalanhallitus voinut alentaa kesken toimikautta kauppalan virkamiesten palkkoja. KHO 14. 10. 1942 n:o 3687. Vrt. myös KHO 1934 II 1325 ja 1927 II 2518.

Ruotsin oikeuden suhteen ks. *Reuterskiöld* I, s. 155; *Myrberg*, s. 13, s. 131 s. ja s. 176 s.

Norjassa ovat virkamiehen taloudelliset oikeudet yleensä perustuslain suojaamia. Aikaisemmin viitattujen tutkijain lisäksi ks. *Castberg*, s. 106 s., s. 124 aliviite 2 ja s. 164 s. Oikeuskäytännöstä ks. NRT 1931, s. 1082 ss.

Tanskassa tulee perustuslain suoja virkamiesten taloudellisten oikeuksien suhteen vain harvoin kysymykseen. Ks. *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 157 ss. Oikeuskäytännöstä ks. UfR 1912, s. 545 s. ja NAT 1932, s. 104 s.

Ranskassa on virkamiehen oikeus palkkaukseen lainsäädäntöteitse tarkoin määritelty ja yleensä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä vapaasti muutettavissa. *Perroux*, s. 49.

Englannin oikeuden suhteen ks. *Finer*, s. 109 ss.

ERITYINEN OSA

I LUKU.

YKSITYISET TALOUDELLISET OIKEUDET JA NIIDEN SYNTY.

A. Yleiset näkökohdat.

Valtion virkamiesten oikeudellisen aseman muodostuminen sellaiseksi, kuin se meillä nykyisin on, ei ole hetkellisten oikeudellisten suuntausten aikaansaama ilmiö, vaan pitkän historiallisen kehitysprosessin tulos.[1] Lainsäädännön kannalta tätä kehitystä ja sen tulosta tarkastellessa saattaa ensi silmäyksellä näyttää siltä, kuin pääpaino olisi aina pantu virkamiehen oikeuksille ja vasta toissijaisesti kiinnitetty huomiota virkamiehelle virkasuhteesta johtuviin velvoituksiin. Lainsäädäntö on järjestänyt virkamiehen oikeudet paljon yhtenäisemmin kuin hänen velvollisuutensa valtiota kohtaan. Virkamiehen oikeuksien velvollisuuksia yhtenäisempi järjestely ei kuitenkaan oikeuta edellä mainitun päätelmän tekemiseen. Valtio ei ole mikään huoltolaitos, joka olisi olemassa vain valmistaakseen toimeentulomahdollisuuden palvelukseensa ottamilleen henkilöille, virkamiehille, vaan päinvastoin virkamiehistö on olemassa valtion intressissä, valtiolle kuuluvien tehtävien suorittamista varten. Valtio huolehtii niistä henkilöistä, jotka ovat ottaneet sen palvelemisen ammatikseen, virkamiehistään,[2] lähinnä omassa intressissään saadakseen

[1] Voimassa olevan oikeuden ymmärtämiseksi on sen vuoksi historiallisen katsauksen sisällyttäminen virkamiesten taloudellisia oikeuksiakin koskevaan tutkimukseen ollut välttämätöntä. Ks. myös *Alanen*, s. 267.

[2] Tällä ei ole tahdottu suinkaan sanoa, että kaikki valtion palveluksessa olevat henkilöt olisivat ammattivirkamiehiä. Valtiolla on palveluksessaan lukuisasti henkilöitä yksityisoikeudellisen työsopimuksen perusteella. Sitäpaitsi saattaa valtiolla olla, kuten muillakin julkisoikeudellisilla yhdyskunnilla, palveluksessaan myös luottamustoimen haltijoita (*Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 5 ss.). Ammatti-

heidän avullaan omat tehtävänsä suoritetuiksi. Ne taloudelliset edut, jotka valtio virkamiehilleen myöntää, ovat vastasuoritus valtion tehtävien asianmukaisella hoitamisella täytetystä primäärisestä velvoituksesta. Taloudellisten etujen suorittaminen tapahtuu vain p r o p t e r h o c. Tästä johtuu, että valtion oman edun kannalta ei ole suinkaan yhdentekevää, minkälaiset taloudelliset elinmahdollisuudet se kulloinkin lainsäädännöllään virkamiehilleen takaa. Mitä paremmin valtio virkamiehistään huolehtii taloudellisia etuja myöntämällä, sitä varmemmat takeet valtiolla on siitä, että sen tehtävät tulevat virkamiesten toimesta asianmukaisesti hoidetuksi.[3] Vaikkakin toiselta puolen liian runsaiden taloudellisten etujen myöntämisellä on omat varjopuolensa, niin toiselta puolen liian vähäinen huomion kiinnittäminen virkamiehistön elinetuihin aiheuttaa virkamiesten taholla välinpitämättömyyttä valtion omien tehtävien hoitamisessa sekä kyvykkäämmän virkamiesaineksen siirtymistä paremmin palkatuille ammattialoille.[4] Valtiovallan suhtautuminen virkamieskuntansa taloudellisen toimeentulon järjestämiseen antaa näin ollen parhaimman kuvan siitä, miten valtiossa virkamiehistön asemaa arvostetaan ja mikä merkitys sen toiminnalle annetaan. Valtiolla ei kuitenkaan ole rajattomia mahdollisuuksia taloudellisten etujen myöntämisessä virkamiehilleen. Rajoittavana tekijänä on ennen kaikkea valtion oma taloudellinen tila ja taloudelliset mahdollisuudet. Myös viimeksi mainittu tekijä kuvastuu sen vuoksi osaltaan valtion virkamiehistön taloudellisessa asemassa.[5]

Virkamiesten palkkausjärjestelmä on meillä mitä suurimmassa määrin lakisääteinen. Virkamiesten taloudelliset edut on lainsäädäntöteitse tarkoin järjestetty. Yksityiskohtaisemmat määräykset on annettu asetuksilla ja valtioneuvoston päätöksillä sekä osittain myös

---

virkamiehillä tarkoitammekin vain niitä henkilöitä, jotka ovat ottaneet valtion palvelemisen virkamiehinä ammatikseen ja saavat tästä pääasiallisen toimeentulonsa. Vrt. *Heyland*, s. 33.

[3] Myös *Duguit* tähdentää taloudellisten etujen olevan myönnettyjä virkamiehelle, että tämän olisi mahdollista vapaana toimeentulon aiheuttamista huolista mahdollisimman hyvin hoitaa virkatehtävänsä. Duguit lausuu: »Le traitement, la pension de retraite, accessoire de traitement, et tous les avantages matériels sont fixés ... pour donner au fonctionnaire une situation matériélle et morale en rapport avec la fonction qu' il remplit et qui lui permette d'assurer le bon fonctionnement du service public sans avoir à se préoccuper des besoins de la vie.» *Duguit*, s. 106 s. Samoin *Jèze*, s. 783.

[4] *Piloty*, s. 297 s. Vrt. myös *Nawiasky*, Berufsbeamtentum, s. 14.

[5] *Völter*, s. 30; *Honka*, s. 84.

hallinnollisilla yleismääräyksillä. Tästä johtuu toiselta puolen, että virkamiehelle ei yleensä voida antaa mitään muita taloudellisia etuja kuin ne, jotka on säädetty virasta seuraaviksi. Toiselta puolen on taas seurauksena, että virkamiehellä on oikeus vaatia itselleen kaikki ne edut, jotka voimassa olevat säädökset hänelle myöntävät. Yksityiset sopimukset valtion ja virkamiehen välillä virkamiehelle tulevista taloudellisista eduista ovat mahdollisia vain poikkeustapauksissa. Tällaisen poikkeustapauksen muodostavat sopimuspalkkaiset virat. Sopimuspalkkaisetkin virat on kuitenkin jaettu palkkaluokkiin, joita sopimuksessa on seurattava. Sopimuspalkkaiselle virkamiehelle ei myöskään voida myöntää oikeutta ikä-, perhe- eikä kalliinpaikanlisiin, ja laki on muutoinkin rajoittanut sopimusvapautta (Palk L:n 6 §:n 2 momentti). Sopimuspalkkaisuuskaan ei tiedä siis täydellistä vapautta sopimuksin määrätä virkasuhteesta johtuvista taloudellisista oikeuksista enempää kuin muistakaan virkasuhteesta seuraavista oikeuksista.[6]

Jos nimittävä viranomainen on kaikesta huolimatta luvannut virkamiehelle muita taloudellisia etuja, kuin laki edellyttää virasta seuraavan, tai tehnyt virkamiehen kanssa mainituista eduista laista poikkeavan sopimuksen, on selvää, että tällainen lupaus tai sopimus ei ole valtiota sitova.[7] Se saattaa määrätyin edellytyksin perustaa lupauksen antaneille tai sopimuksen tehneille virkamiehille rikosoikeudellisen vastuun ja vahingonkorvausvelvollisuuden, mutta ei valtiolle sitovaa velvoitusta sovittujen tai luvattujen taloudellisten etujen suorittamiseen. Viranomainen on, samoin kuin yksityinen virkamieskin, sidottu niihin säädöksiin, joilla virkasuhteesta johtuvat

[6] Ks. *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 26 s. ja Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 134 ss.; *Merikoski* I, s. 178 s.

[7] Ks. myös *Brand,* Das deutsche Beamtengesetz, s. 79; *Heyland,* s. 358; *Eickel,* s. 16 s. Vrt. myös *Andersen,* NAT 1926, s. 82.

Jos taas luvatut tai sovitut taloudelliset edut vastaavat laissa vahvistettuja etuja, niin on nämä edut tietysti virkamiehelle annettava. Mutta velvollisuus näiden etujen antamiseen ei tällöinkään perustu tehtyyn sopimukseen tai annettuun lupaukseen, vaan absoluuttisesti velvoittavaan säädökseen. — Osittain toisenlaiseksi saattaa asianlaita muodostua kunnallishallinnossa, jossa kunnan itsensä päätettävissä yleensä on, mitä ja kuinka suuria palkkausetuja se virkamiehilleen maksaa. Jollei muuta ole säädetty eikä myöskään kunnan virkasääntö sisällä poikkeavia määräyksiä, niin on asianomaisten kunnan elinten antama lupaus palkkaeduista kuntaa sitova. Niinpä kunta on velvoitettu suorittamaan lääkärillensä koko se palkkamäärä, joka tointa haettavaksi julistettaessa oli ilmoitettu lääkärin vuosipalkaksi, siitä riippumatta, että valtion avustus lääkärin palkkaukseen oli lakannut. KHO 1920 I 104.

taloudelliset oikeudet on etukäteen abstraktisesti määritelty. Näistä säädöksistä ei voida poiketa enempää virkamiehen eduksi kuin vahingoksikaan. Viranomaiset ovat ainoastaan julkisoikeudellisen subjektin, valtion toimielimiä eivätkä sellaisina voi toimia tämän puolesta muuta kuin lain sallimissa rajoissa.

Virkasuhteen totesimme tutkimuksemme alussa syntyvän virkaan nimittämisellä, joka käsittää yksipuolisen, mutta nimitettävän suostumuksen edellyttävän hallintotoimen. Virkaan nimittämisen kautta virkamies joutuu sellaiseen oikeudelliseen suhteeseen valtioon, joka perustaa hänelle tavallisiin kansalaisiin verraten lisättyjä oikeuksia ja velvollisuuksia. Virkamiehen oikeuksien perustavana toimena on näin ollen viime kädessä nimittämistoimi. Mitä erityisesti taloudellisiin oikeuksiin tulee, niin virkaan nimittäminen perustaa kuitenkin säännöllisesti vain oikeuden taloudellisten etujen saamiseen erikseen säädetyin edellytyksin. Vaikka siis taloudelliset oikeudet perustuvat nimittämistoimeen, niin ne tulevat useassa tapauksessa voimaan konkreettisessa muodossaan vasta myöhemmin. Niinpä esimerkiksi eläkeoikeus tulee vuotuisiin suorituksiin kohdistuvana konkreettisena oikeutena voimaan vasta virkasuhteen lakattua. Niinikään on huomattava, että virkamiehellä on oikeus vaatia taloudellisten etujen suorittamista itselleen säännöllisesti vasta näiden etujen maksettaviksi eräännyttyä. Kun mainittu ajankohta samoin kuin eräät muutkin siihen liittyvät seikat muodostuvat yksityisten taloudellisten oikeuksien osalta erilaisiksi, voidaan ne tässä sivuuttaa ja käsitellä sopivimmin kussakin yhteydessä erikseen.

Virkaan nimittämisen perustavasta merkityksestä virkamiehen taloudellisille oikeuksille johtuu, että virkamies nimittämisen kautta saavuttaa oikeuden juuri siitä virasta seuraaviin taloudellisiin etuihin, johon hänet on nimitetty. Ratkaisevana on yksinomaan sen tehtäväryhmän käsittämä virka, johon nimittäminen on tapahtunut. Jos viran nimitys myöhemmin muuttuu sen käsittämän tehtäväryhmän pysyessä edelleen samana, ei tällä muutoksella ole vaikutusta virasta johtuviin taloudellisiin etuihin.[8] Virka itsessään on näet tällöin pysynyt edelleen samana.

---

[8] Kun II palkkausluokan asemamiehen toimi oli muutettu nimitykseltään III palkkausluokan asemamiehen toimeksi, ei tämä seikka aiheuttanut muutosta toimen haltijan palkkaetuihin. KHO 1937 II 3706. Sama periaate ilmenee KHO:n ratkaisusta 28. 1. 1944 n:o 266. Vrt. myös *OA* 1937, s. 34 s.

Tekstissä lausutusta ei kuitenkaan ole tehtävä e c o n t r a r i o sitä johtopää-

Virkamiehen taloudellisista oikeuksista on keskeisin virkamiehen oikeus palkkaukseen eli palkan saamiseen. Niille vakinaisille virkamiehille, joiden virat syystä tai toisesta on täytynyt lakkauttaa, suoritetaan palkka edelleen lakkautuspalkan muodossa. Kun palkka ja lakkautuspalkka periaatteellisesta yhtäläisyydestään huolimatta kuitenkin useissa kohdin eroavat toisistaan, käsitellään jäljempänä tässä luvussa erikseen virkamiehen oikeutta palkkaukseen ja oikeutta lakkautuspalkan saamiseen. Erikseen tulee niinikään käsiteltäväksi virkamiehen oikeus virkasuhteen päätyttyä suoritettavaan eläkkeeseen. Lopuksi on luotava silmäys niihin taloudellisiin oikeuksiin, joita virkasuhteen perusteella on kuolleen virkamiehen jälkeenjääneillä omaisilla.

B. Oikeus palkkaukseen.

Oikeus palkkaukseen [9] on virkamiehen taloudellisista oikeuksista tärkein. Virkasuhteen perustaminen ei kuitenkaan ehdottomasti edellytä, että virkamiehelle samalla syntyy edes abstraktisessa muodossa oikeus tiettyjen palkkausetujen enempää kuin muidenkaan taloudellisten etujen saamiseen.[10] Vaikka yleisenä oikeusperiaatteena niin julkis- kuin yksityisoikeudessakin voidaan pitää, että työstä on kohtuullinen palkka maksettava, niin tämä sääntö ei poikkeuksetta sovellu virkasuhteeseen.[11] Virkasuhde saattaa olla sikäli epätäydel-

---

töstä, että tehtäväryhmän muuttuminen puolestaan ilman muuta aiheuttaisi muutoksia virasta seuraaviin taloudellisiin etuihin. Ks. myös PalkL 19 §.

[9] *Jèze* on antanut palkkauksesta määritelmän, joka pääpiirteissään soveltuu myös meidän oikeuteemme. Hän lausuu: »Le traitment proprement dit est essentiellement l'allocation periodique d'une somme d'argent suivant un tarif préalablement établi et moeynnant la réunion de toutes les conditions fixées par les lois et les réglements pour son obtention.» *Jèze,* s. 784. Vrt. myös *Brand,* Das deutsche Beamtengesetz, s. 431 ja *Heyland,* s. 308.

[10] *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 179. Ks. myös *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 18; *Dänzer-Vanotti,* s. 491. Palkkaus ei siis kuulu virkamieskäsitteen tunnusmerkistöön. Näin myös Saksan Reichsgericht erään 4. 3. 1930 antamansa päätöksen perusteluissa. Ks. JW 1930, s. 2123 ss. Toisin kuitenkin Tanskassa. Ks. Lov om Statens Tjenestemaend 6/6 1946 § 1.

[11] Osoituksena tämän yleisen periaatteen soveltamisesta myös julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa voidaan pitää KHO:n päätöstä 13. 10. 1943 n:o 3318. Kunnan väestönsuojelupäällikkö, jonka palkkauksen suhteen ei ollut mitään säädetty, mutta jota ei kuitenkaan voitu pitää luottamusvirkamiehenä, katsottiin oikeutetuksi kohtuullisen palkkion saamiseen toimestaan. Samoin KHO 15. 11. 1943 n:o

linen, että se tuottaa virkamiehelle joitakin oikeuksia ja velvollisuuksia, mutta ei kaikkia, joiden voidaan katsoa täydelliseen virkasuhteeseen sisältyvän. Niinpä aikaisemmin oli varsin tavallista, ettei viraston palvelukseen harjoittelijoiksi otetuille nuorille virkamiehille suoritettu mitään palkkausta. Vaikka nykyisin tällaisella harjoittelijalla useimmiten on jonkinlainen palkattu ylimääräinen tai tilapäinen toimi, niin palkattomia harjoittelijan virkasuhteita esiintyy yhä vieläkin. Sääntönä on kuitenkin pidettävä, että virkasuhteesta johtuu virkamiehelle oikeus palkkauksen saamiseen. Sellaisia epätäydellisiä virkasuhteita, joista ei seuraa virkamiehelle mainittua oikeutta, muodostuu vain harvoissa poikkeustapauksissa.

Vaikka virkamiehen taloudelliset oikeudet perustuvat viime kädessä virkaan nimittämiseen, niin nimittämisen ajankohta ei kuitenkaan yksistään ratkaise niiden konkreettisen voimaantulon hetkeä. Viimeksi mainittu ajankohta samoinkuin taloudellisten etujen maksettavaksi lankeaminenkin on erikseen säädetty. Niinpä virkaan nimitetyn oikeus varsinaiseen palkkaukseen alkaa kuukauden alusta, jos virkamies silloin ryhtyy virkaansa hoitamaan, mutta muussa tapauksessa virkaan ryhtymistä seuraavan kuukauden alusta.[12] Ratkaisevana on siis varsinaisen palkkauksen suhteen virkaan ryhtymisen ajankohta. Lain sanamuotoon katsoen on selvää, ettei pelkkä viran muodollinen vastaanottaminen riitä, vaan virkamiehen on todella itse henkilökohtaisesti ryhdyttävä virasta johtuvista tehtävistä huolehtimaan. Viran hoitaminen on virkamiehen henkilökohtainen velvollisuus, jonka hän voi siirtää toiselle vain poikkeustapauksessa.

Poikkeuksen säännöstä, jonka mukaan virkaan ryhtymisen ajankohta yksin ratkaisee konkreettisen palkansaantioikeuden syntymisen, muodostavat nähdäksemme ne tapaukset, joissa virkamies hänestä itsestään riippumattomasta syystä ei voi ryhtyä virkaa hoitamaan välittömästi virkanimityksestä tiedon saatuaan. Tällaisia tapauksia ovat ennen kaikkea ne PalkL:n 10 §:ssä mainitut tapaukset,

---

3711. Vrt. myös KHO 1943 II 277 ja 16. 1. 1946 n:o 128 (työvoimalautakunnan puheenjohtaja). Ks. myös *A. K. Ikkala,* Valitus kunnanvaltuuston päätöksestä alistettavassa asiassa, Juhlajulkaisu Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 Högsta förvaltningsdomstolen, Helsinki 1943, s. 182 in fine.

[12] PalkL 7 §:n 2 momentti. Ks. myös *OKa* 1929, s. 68 s.; *Perroux,* s. 50 s. Vrt. myös *Andersen,* Hovedpunkter af Forvaltningsretten, s. 124 ss.

Laillisen esteen vaikutuksesta tässä suhteessa ks. tekstiä jäljempänä sekä *Heyland,* s. 317; *Brand,* Das Beamtenrecht, s. 105.

joissa muu julkisoikeudellinen ja virkasuhteesta johtuvaan virantoimitusvelvollisuuteen nähden ensisijainen velvollisuus estää virkamiehen viimeksi mainittua velvollisuuttaan täyttämästä. Mutta myös sellaisilla laillisilla esteillä, jotka OK 12: 1 laillisina esteinä luettelee, täytyy olla mainittu seuraamus. Tämä on periaatteen ultra posse nemo obligatur johdonmukainen seuraus palkansaantioikeuden suhteen. Sitä paitsi olisi vaikeasti ajateltavissa, että virkanimityksen saanut virkamies olisi palkkaukseen nähden huonommassa asemassa, jos hän esim. on sairastunut ennen kuin on ehtinyt ryhtyä virkaansa hoitamaan, kuin jos sairastuminen olisi tapahtunut hänen ehdittyään olla kenties vasta vajaan päivän virassaan. Kaikesta huolimatta on virkamies kuitenkin velvollinen ilmoittamaan esteestä heti, kun hänelle siihen mahdollisuus ilmaantuu. Mainittu velvollisuus johtuu virkamiehelle jo virkasuhteen yleisestä luonteesta ja on sitä paitsi johdettavissa rikoslain 40 luvun 21 §:n 3 momentin samoin kuin myös edellä mainitusta oikeudenkäymiskaaren säännöksestä.

Edellä mainituissa poikkeustapauksissa virkamies on siis oikeutettu saamaan palkkauksensa siitä ajankohdasta lukien, jolloin hän, ellei estettä olisi ollut, olisi ilmeisesti ryhtynyt virkaansa hoitamaan ja näin ollen yleensä virkaan nimittämisestä, jos nimittäminen on tapahtunut kuukauden ensimmäisenä päivänä, mutta muussa tapauksessa nimittämistä lähinnä seuraavan kuukauden alusta.

Milloin oikeus palkkaukseen alkaa, jos nimitetyllä jo ennestään on valtion virka?

Jos virkaan nimitetty jo nimitettäessä on valtion vakinaisessa virassa, katkaisee uusi virkanimitys ilman muuta aikaisemman virkasuhteen. Mitään eron pyytämistä ja myöntämistä aikaisemmasta virasta ei tarvita.[13] Tämä johtuu virkasuhteen perustavan hallintotoimen luonteesta sekä siitä, että virkaan nimittää sama oikeussubjekti, valtio, joka on aikaisempaankin virkaan nimittänyt ja sen vuoksi on myös oikeutettu entisen virkasuhteen virkamiehen suostumuksella lakkauttamaan. Hakemalla uutta virkaa taikka, jos virka on hakemuksetta täytettävä, ilmoittautumalla siihen halukkaaksi, virkamies on osoittanut suostuvansa aikaisemman virkasuhteen lakkauttamiseen siinä tapauksessa, että uusi virkasuhde tulee perustetuksi. Asianlaita on sama, jos aikaisempi tai molemmat virkasuhteet

[13] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 199; *Ståhlberg* I, s. 167 ja s. 247; *Merikoski,* LM 1944, s. 265.

ovat luonteeltaan ei-vakinaisia.[14] Vain siinä tapauksessa, että valtion vakinaisessa virassa oleva virkamies joutuu ei-vakinaiseen virkasuhteeseen tulemalla määrätyksi ylimääräiseen toimeen taikka väliaikaisena tai viransijaisena hoitamaan toista vakinaista virkaa, ei määräys ilman muuta katkaise aikaisempaa vakinaista virkasuhdetta.[15] Luonnollista myös on, ettei määräys sivutoimeen katkaise aikaisempaa päävirkasuhdetta, koska sivutoimen pitäminen on asianmukaisella luvalla yleensä sallittua pääviran ohella.[16] Myöskään kunnan tai muun julkisoikeudellisen yhdyskunnan virkaan nimittäminen ei e o i p s o katkaise aikaisempaa virkasuhdetta valtioon, koska uuteen virkaan nimittävällä viranomaisella ei tällöin ole oikeutta määrätä aikaisemmasta virkasuhteesta. Eri asia on, jos kunnan virka kuuluu valtion viranomaisen täytettäviin.[17]

Puuttumatta lähemmin muihin yllämainituista mahdollisuuksista on meidän rajoituttava vastaamaan edellä esittämäämme kysymykseen valtion vakinaisen virkasuhteen osalta. Tällöin on selvää, että

---

[14] *Merikoski,* LM 1944, s. 265. Merikoski tosin edellyttää vain ylimääräisen virkamiehen määräämistä toiseen ylimääräiseen virkaan, mutta muut ei-vakinaiset virkasuhteet ovat ylimääräiseen virkasuhteeseen tässä kohden täysin rinnastettavissa.

[15] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 199. Huomattava on, että sopimusluontoiset virat ovat puheena olevassa suhteessa samassa asemassa kuin muutkin vakinaiset virat.

[16] PalkL:n 21 § määrää, ettei virkamies saa ottaa vastaan muuta palkattua tointa, josta hänen on lupa kieltäytyä, ellei hän saa siihen lupaa. PalkA:n 18 §:n mukaan antaa mainitun luvan myöntämisestä tarpeelliset määräykset valtioneuvosto. Asetuksen tarkoittamat määräykset on valtioneuvosto antanut SivutoimiVNp:llä. Luvan säätäminen annettavaksi vain toistaiseksi osoittaa, ettei virkamies voi yhdenaikaisesti olla nimitettynä kahteen vakinaiseen virkaan, joten toisen viran tulee olla joko ei-vakinainen virka tai sivutoimi. Ks. myös *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 199 s. ja *OKa* 1935, s. 51 s. Palkkausasetuksen 10 §:n sanamuotoa, jonka mukaan sama henkilö voisi olla samanaikaisesti kahden valtion viran tai toimen vakinaisena haltijana, on pidettävä tässä suhteessa harhaanjohtavana. Katsoen edellä esitettyyn palkkauslainsäädännöstä johdettavissa olevaan periaatteeseen, joka meillä on käytännössäkin yleisesti tunnustettu sekä vastaavaan säännökseen aikaisemmassa palkkausasetuksessa, lienee mainitun säännöksen katsottava tarkoittavan ainoastaan sellaisia tapauksia, että vakinaiseen virkaan nimitetty virkamies on määrätty ylimääräiseen toimeen tahi viransijaisena tai viran väliaikaisena haltijana hoitamaan toista vakinaista virkaa.

[17] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 200. — Pormestarin, joka on saanut valtakirjan toisen kaupungin oikeusneuvosmiehen virkaan, on sen vuoksi katsottu valtakirjaa koskevan päätöksen saadessa lainvoiman vapautuneen pormestarin virastaan. KHO 31. 7. 1935 (Selostettu LM 1935, s. 256 s.).

aina, ennenkuin uuteen virkaan nimittäminen perustaa virkamiehelle oikeuden mihinkään siitä johtuviin taloudellisiin etuihin, nimityksen tulee olla lopullinen. Tämä merkitsee sitä, että nimittämispäätöksen, jos siitä voidaan valittaa, tulee olla lainvoiman voittanut. Eri asia on, että virkamies on saattanut väliaikaisena tai sijaisena jo aikaisemmin hoitaa puheena olevaa virkaa ja saada silloin ne virasta johtuvat taloudelliset edut, jotka virkaatoimittavalle tai viransijaiselle kuuluvat. Mutta viran vakinaiselle haltijalle tuleviin etuihin virkamiehellä on oikeus vasta nimittämispäätöksen tultua lainvoimaiseksi.

Lainvoimainen nimittämispäätös ei kuitenkaan yksin perusta oikeutta palkkauksen saamiseen edes silloin, kun virkamiehellä ennestään on ollut valtion virka. Oikeus varsinaiseen palkkaukseen alkaa tässäkin tapauksessa vasta virkamiehen ryhdyttyä uutta virkaansa hoitamaan. Viran muodollinen vastaanottaminen enempää kuin myöskään tiedon saaminen nimittämisestä eivät sellaisinaan riitä perustamaan oikeutta virasta seuraavaan palkkaukseen.[18] Poikkeuksen muodostavat tällöinkin ne edellä mainitut tapaukset, joissa virkamiehellä on laillinen este. Yksistään entisen viran hoitaminen vielä jonkin aikaa uuden virkanimityksen tapahduttua ei kuitenkaan vielä sinänsä muodosta tällaista estettä. Sen sijaan ei käytännössä välistä esiintyvä menettely, että virkamies, tultuaan nimitetyksi johonkin virkaan, tämän virkansa ohella edelleen määrätään väliaikaisesti hoitamaan myös entiseen virkaansa kuuluvia tehtäviä, estä virkamiestä saamasta uuteen virkaansa liittyvää varsinaista palkkausta.[19] Aikaisemmasta virasta hänellä on tällöin oikeus saada enintään puolet siihen kuuluneesta peruspalkasta korkeintaan kolmen kuukauden aikana, ellei asianomainen ministeriö toisin määrää.[20] Ikä- ja perhelisän suorittaminen saattaa sitä vastoin tulla kysymykseen vain uudesta virasta. Ikälisän suhteen tämä johtuu Palk A:n 11 §:n säännöksestä. Perhelisän suhteen seuraa taas sanottu periaate perhelisän liitännäisestä luonteesta sekä siitä, ettei perhelisän suorittaminen samanaikai-

[18] Ks. KHO 7. 11. 1945 N:o 2810. Poliisikonstaapeli B, joka oli nimitetty 28/4 —45 vanhemman poliisikonstaapelin toimeen K:n nimismiespiirissä 1/5 —45 lukien sekä saanut tiedon nimittämisestä ja ryhtynyt virantoimitukseen 4/5 —45, sai virasta seuraavan varsinaisen palkkauksen vasta 1/6 —45 lukien. Vrt. myös KÅ 1934 II 72.

[19] Ks. myös KHO 1936 II 1943. Vrt. niinikään KHO 1936 II 1942.

[20] PalkA 14 §.

sesti kahdesta virasta saata sen elatuksenluontoisuuden vuoksi olla mahdollista.[21]

Edellä olemme varsinaisesta palkkauksesta puhuessamme tarkoittaneet tätä kokonaisuudessaan ja siis niin peruspalkkaa kuin ikä- ja perhelisääkin. PalkL:n 7 §:n 2 momenttiin sisältyvä säännös, että virassa tai toimessa olevalle maksetaan ikä- ja perhelisää sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, jona hän on oikeuden siihen saavuttanut, ei tee tässä suhteessa ikä- ja perhelisään nähden poikkeusta edellä esitetyistä periaatteista. Tätä säännöstä ei toisin sanoen ole siten käsitettävä, että virkamies, joka on ryhtynyt virkaansa hoitamaan kuukauden alusta ja aikaisemmassa virassaan on nauttinut sekä ikä- että perhelisää, olisi oikeutettu mainittuihin palkanlisiin vasta toimeensa ryhtymistä lähinnä seuraavan kuukauden alusta. Säännös koskee ilmeisesti vain v i r a s s a j o o l e v a l l e maksettavaa ikä- ja perhelisää. Jos virkaan nimitetty jo aikaisemman palvelun ja perhesuhteittensa perusteella on mainittuihin lisiin oikeutettu, hän saa, mikäli ryhtyy virkaansa kuukauden alussa hoitamaan, yllämainitun varsinaisen palkkauksen maksamista virkaan nimitettäessä koskevan yleisen säännön mukaan myös ikä- ja perhelisän kuukauden alusta lukien.[22] Tätä edellyttää myös mainittujen etujen elatuksenluontoisuus. Sitä paitsi virkamies joutuisi muussa tapauksessa tosiasiallisesti olemaan yhden kuukauden sanottuja etuja vailla, mikä ei suinkaan voi olla 7 §:n 2 momentin sisältämän säännöksen tarkoitus. Tarkoituksena lienee pikemminkin estää virkaan nimitetty, joka aikaisemman vakinaisen virkasuhteensa perusteella on entistä virkaansa vielä kuukauden alussa hoitanut ja siitä etukäteen kuukauden palkkauksen nostanut, saamasta uudesta virasta enää samalta kuukaudelta toista palkkaa.

Ikä- ja perhelisä eroavat varsinaisen palkkauksen perusosasta eli peruspalkasta, paitsi monessa muussa suhteessa, myös siinä, ettei niiden voimaantulo konkreettisessa muodossa välittömästi liity virka-

---

[21] Asia muodostuu toiseksi, jos virkamies hoitaa entistä virkaansa nauttien virkavapautta uudesta virastaan eikä siis uuden virkansa ohella. Tässä tapauksessa määräytyy ikä- ja perhelisän suorittaminen samojen periaatteiden mukaan kuin muulloinkin virkamiehen nauttiessa virkavapautta vakinaisesta virastaan toisen viran hoitamista varten. Ikälisä on toisin sanoen suoritettava nimityksen edellyttämän viran mukaan. Ks. KHO 1927 I 52. Vrt. myös KHO 1925 II 388—392 ja 1929 II 482. Nyttemmin on tästä nimenomainen säännös PalkA:n 11 §:ssä. — Perhelisän suhteen viimeksi mainitussa tapauksessa ks. myös KHO 1939 II 621.

[22] Ks. myös KHO 1933 II 3034.

suhteen syntymisen ajankohtaan. Virkaan nimitetyn oikeus peruspalkkaan alkaa säännöllisesti nimittämisen välittömänä seurauksena, mutta oikeus ikä- ja perhelisään konkreettisessa muodossa vasta niiden saamiseen vaadittavien edellytysten tultua täytetyiksi. Vain aikaisemman palveluksen ja perhesuhteitten perusteella mainittuihin etuihin oikeutetun osalta ovat suorittamisedellytykset jo virkaan nimittämisen tapahduttua heti olemassa. Muiden osalta ne tulevat vasta myöhemmin täytetyiksi. Nämä edellytykset voimme kuitenkin toistaiseksi jättää syrjään ja rajoittua tarkastelemaan vain, millä tavoin niiden täytetyksi tuleminen vaikuttaa ikä- ja perhelisäoikeuden syntymiseen.

Mitä ensiksikin ikälisäoikeuteen tulee, niin on sen voimaantulossa erotettava kaksi ajankohtaa. Toinen näistä on virkaan nimittäminen. Tästä hetkestä luetaan säännöllisesti oikeus ikälisävuosien laskemiseen. Oikeus ikälisävuosien laskemiseen ei siis ala vasta nimittämispäivää seuraavan kuukauden alusta, vaan nimittämisestä.[23] Tämä johtuu jo PalkA:n 6 §:n 1 momentin säännöksestä, jonka mukaan virkamies on oikeutettu ikälisää varten lukemaan hyväkseen k o k o sen ajan, jonka hän on siinä tarkoitetussa virassa ollut, toisin sanoen koko sen ajan, jonka virkasuhde on kestänyt. Edellä mainittu PalkL:n 7 §:n 2 momenttiin sisältyvä säännös, että virassa olevalle maksetaan ikälisää sitä seuraavan kuukauden alusta, jonka kuluessa hän on oikeuden siihen saavuttanut, tarkoittaa taas toista mainitsemistamme ajankohdista. Säännös sisältää sanamuotonsa mukaan määräyksen jo saavutetun ikälisän suorittamisen ajankohdasta. Ikälisä on suoritettava sitä seuraavan kuukauden alusta lukien, jona ikälisän saamiseen vaadittava vuosimäärä on tullut täyteen. Vaikkakin siis ikälisäoikeus abstraktisena oikeutena, oikeutena ikälisän saamiseen laissa säädetyin edellytyksin, syntyy jo nimittämishetkellä ja konkreettisessa muodossaan sen saamiseen vaadittavien edellytysten tultua täytetyksi, niin ikälisä suoritetaan vasta viimeksi mainittua ajankohtaa seuraavan kuukauden alusta. Siinä tapauksessa, että ikälisän saamiseen vaadittavat edellytykset ovat virkaan kuukauden alussa nimitetyn osalta jo nimittämishetkellä olemassa, ikälisä suoritetaan kuitenkin edellä mainituista syistä saman kuukauden alusta lukien. Myös kuukauden ensimmäisenä päivänä nimitetty, mutta vasta myöhemmin

[23] Ks. KHO 1930 I 98. — Kansakoulunopettajalle on ikälisä laskettava siitä päivästä, jolloin opettaja on saanut valtakirjan kysymyksessäolevaan opettajan virkaan. KHO 1938 II 354 ja 355.

ikälisän saamiseen vaadittavat virkavuodet palvellut virkamies saa tällöin ikälisäkauden umpeenkuluttua ikälisän vastaavan kuukauden ensimmäisestä päivästä eikä vasta seuraavan kuukauden alusta lukien.[24]

Miten määräytyy oikeus ikälisään kysymyksessä olevassa suhteessa silloin, kun valtiovarainministeriö PalkA:n 6 §:n 4 momentin sille myöntämän valtuuden nojalla on oikeuttanut virkamiehen lukemaan hyväkseen ikälisää laskettaessa määrätyt palvelusvuodet? Valtiovarainministeriön päätöksellä ei tällaisessa tapauksessa ainoastaan todeta, että virkamiehellä on oikeus mainittujen vuosien lukemiseen ikälisään oikeuttavaksi palvelusajaksi, vaan sillä perustetaan tämä oikeus. Virkamies saavuttaa tämän päätöksen kautta sellaisen subjektiivisen oikeuden, jota hänellä yksistään lain ja asetuksen säännösten nojalla ei vielä ole. Jos mainitun päätöksen nojalla ikälisää varten luettavat palvelusvuodet virkamiehen aikaisempien ikälisävuosien kanssa yhdessä riittävät perustamaan virkamiehelle oikeuden yhden tai useamman ikälisän saamiseen, niin virkamies on sanotun päätöksen antamisella saavuttanut oikeuden vastaaviin ikälisiin. Ikälisää on tällöin maksettava mainitun päätöksen antamista lähinnä seuraavan kuukauden alusta. Valtiovarainministeriön päätöksellä ei täl-

---

[24] Sanottu periaate ilmenee myös KHO:n täysistunnossa 31. 3. 1947 antamasta ratkaisusta n:o 1025. Henkilöllä, joka 21 vuotta täytettyään oli ollut valtion ylimääräisen toimen haltijana kalenterikuukauden 1 päivästä lukien, katsottiin olevan oikeus ikälisän saamiseen neljän vuoden kuluttua vastaavan kalenterikuukauden 1 päivästä alkaen. — Tekstissä esitetty kanta onkin selvä, kun ottaa huomioon, että henkilö täyttää ikävuotensa syntymäpäivänsä edellisenä yönä (KHO 21. 9. 1943 n:o 3055), joten oikeus ikälisän saamiseen syntyy tällaisessa tapauksessa konkreettisessa muodossaan välittömästi vaadittavien ikälisävuosien umpeenkuluttua ja siis kuukauden viimeisenä päivänä eikä vasta seuraavan (vastaavan) kuukauden alussa. Kun kysymyksessä ei ole sellainen määräaika, jota MääräaikaL:ssa tarkoitetaan, ei sanotun lain periaatteita — jotka johtaisivat toiseen tulokseen — voida tässä tapauksessa soveltaa.

Kun käytännössä omaksutun menettelyn mukaan (ks. myös PalkA 9 §) ikälisää on aina haettava ja oikeus sen saamiseen todetaan ja vahvistetaan erityisellä hallintoviranomaisen päätöksellä, saattaa ikälisän maksaminen useissa tapauksissa lykkääntyä hyvinkin pitkälle ohi sen ajankohdan, josta lukien ikälisä on suoritettava. Ikälisän maksaminen tapahtuu tietenkin tällaisessa tapauksessa taannehtivasti. Ikälisäoikeuden toteutumisessa saattaa näin ollen määrätyissä tapauksissa olla neljäkin eri vaihetta.

Tässä yhteydessä on huomautettava, että kukin virasto saattaa myöntää virkamiehelle ikälisän vasta siitä lukien, kun virkamies on tullut viraston palvelukseen. KHO 29. 5. 1945 n:o 1539.

laisessa tapauksessa siis ole taannehtivaa vaikutusta.[25] Mikään ei nähdäksemme kuitenkaan estä sisällyttämästä päätökseen nimenomaista määräystä, joka oikeuttaa virkamiehen saamaan ikälisän päätöksen antamista aikaisemmaltakin ajalta.[26]

Perhelisäkin tulee suoritettavaksi virkaan nimitetylle nimittämispäivästä lukien vain siinä tapauksessa, että nimittäminen on tapahtunut kuukauden alussa ja virkamies, joka välittömästi nimittämisen tapahduttua on ryhtynyt virkaansa hoitamaan, perheolojensa perusteella on jo tällöin ollut perhelisään oikeutettu. Tämä johtuu samasta syystä kuin ikälisän suorittaminen vastaavassa tapauksessa ja perustuu siis PalkL:n 7 §:n 2 momentin ensimmäisen lauseen sisältämään yleiseen sääntöön. Virassa jo oleva saavuttaa sen sijaan oikeuden perhelisään konkreettisessa muodossa vasta sanotun palkanlisän suorittamisen edellytysten tultua täytetyiksi, jolloin perhelisä maksetaan edellytysten täyttymistä lähinnä seuraavan kuukauden alusta.[27]

Mitä virkamiehelle varsinaisen palkkauksen ohella maksettaviin palkanlisiin ja elatuksenluontoisiin lisäpalkkioihin tulee, niin on PalkL, sisällyttämällä mainitut palkkaedut palkkausjärjestelmään, tehnyt niiden suorittamisen mahdolliseksi, mutta jättänyt suorittamisen lähemmät perusteet asetuksella tai sitä alemmanasteisilla säädöksillä annettavien määräysten varaan. Ainoastaan ulkomaanedustuksen viran tai toimen haltijain palkkauksesta annettu laki on kysymyksessä olevassa suhteessa määritellyt virkamiehen oikeuden erinäisiin palkanlisiin yhtä tarkoin kuin varsinaiseen palkkaukseenkin.[28]

---

[25] Samoin *Puupponen*, s. 67 aliviite 1. Ks. myös KHO 1933 II 3527 ja 2766. — Kysymyksessä oleva tapaus on erikoinen myös sikäli, että virkamies saattaa, kun ikälisä myönnetään kolmivuotiskausin ja valtiovarainministeriön päätöksellä ikälisään oikeuttavaksi palvelusajaksi luettava aika yhdessä virkamiehen aikaisempien ikälisävuosien kanssa saattaa muodostaa pitemmän ajanjakson kuin tasaisen ikälisäkauden, saada seuraavan ikälisän lyhyemmän ajan kuin kolmen vuoden kuluttua. Vastaava tapaus on olemassa silloin, kun vakinaiseen virkaan ensi kerran nimitetyllä on oikeus lukea hyväkseen aikaisemmasta palvelusajastaan pitempi aika kuin määrätyn ikälisän saamiseen tarvittavat vuodet. Ks. esimerkiksi KHO 1933 II 3034.

[26] Ks. myös edellisen aliviitteen alussa mainittujen oikeustapausten selostuksia kouluhallituksen päätöksen perustelujen osalta.

[27] Perhelisän suorittamisessa on vakiintunut menettely, että virkamiehen on papintodistuksella osoitettava olevansa sen saamiseen oikeutettu. Ks. myös VvMp 19/1 1943 8 § (AsK 40/1943).

[28] Ks. L ulkomaanedustuksen viran tai toimen haltijain palkkauksesta 30/12

Siinä suhteessa, milloin oikeus sanottujen etujen saamiseen syntyy, on sen vuoksi viime kädessä ratkaisevaa se, mitä kustakin kysymykseen tulevasta edusta on erikseen säädetty, kuten jäljempänä mainittujen palkkausetujen suorittamisperusteita käsitellessämme tulemme havaitsemaan.

Myös sopimuspalkkaisen virkamiehen oikeus palkkaukseen perustuu viime kädessä nimittämistoimeen, vaikkakin sopimus säännöllisesti sisältää tarkemmat määräykset tämän oikeuden sisällöstä. Ellei sopimuksesta nimenomaan muuta johdu, ovat sopimuspalkkaisen virkamiehen sopimuspalkan suhteen, joka yksin muodostaa hänen varsinaisen palkkauksensa, voimassa samat periaatteet, joita virkamiehen peruspalkan suhteen edellä on selostettu.

Edellä on ollut puhe ainoastaan elatuksenluontoisista palkkauseduista. Ne virkamiehen palkkausedut, jotka ovat luonteeltaan korvausta erityisistä virkatehtävistä, ovat toisessa asemassa. Tämä johtuu siitä, että virkamies on vasta määrätyn tai määrätyt virkatehtävät suoritettuaan täyttänyt viimeksi mainittujen palkkausetujen saamiseen vaadittavat edellytykset. Samaten kuin palkan maksaminen työntekijälle edellyttää tämän tekevän sen työn, josta palkka on maksettava,[29] samaten edellyttää korvauksen suorittaminen virkamiehelle virkatehtävistä tämän todella suorittavan ne virkatehtävät, joista korvaus on säädetty maksettavaksi. Kuten työnantaja on työntekijälle velkaa vastasuorituksen, samoin on valtio velvollinen maksamaan virkamiehelle virkatoimista maksettavaksi säädetyn korvauk-

---

1942 (AsK 1088/1942) ja A ulkoasiainhallinnon viran tai toimen haltijain palkkauksesta 24/5 1947 (AsK 465/1947).

PalkL:n 1 § ulottaa PalkL:n säännökset koskemaan yleensä kaikille valtion virkamiehille suoritettavaa palkkausta erottaen PalkL:n alaisuudesta ainoastaan ulkomaan edustuksen virkamiehet. Lisäksi PalkL edellyttää ylimääräisistä toimista ja sivutoimista suoritettavasta palkkiosta erikseen määrättäväksi. Vielä on huomattava, että vaikkakin PalkL:n säännökset koskevat kaikkia muita paitsi edellämainittuja virkamiesryhmiä, PalkA:n säännökset eivät ulotu ulkomaanedustuksen, puolustusministeriön, puolustusvoimain pääesikunnan ja puolustuslaitoksen sekä rajavartiolaitoksen virkamiehiin, joista on olemassa eri asetukset (Ks. AsK 465/1947, 345/1947 ja 368/1947).

[29] *Sipilä*, Suomen työoikeus I, s. 94. Vaikkakin työntekijälle suoritettava työpalkka ja virkamiehelle virkatehtävistä suoritettava korvaus ovat monessa suhteessa toisiinsa verrattavissa, niin ne eroavat kuitenkin toisistaan periaatteellisesti aina siinä, että edellinen on yksityisoikeudelliseen työsopimukseen perustuva yksityisoikeudellinen suoritus, mutta jälkimmäinen julkisoikeudelliseen virkasuhteeseen perustuva julkisoikeudellinen suoritus.

sen, mutta vain edellytyksellä, että virkatehtävät ovat todella tulleet suoritetuiksi. Oikeus puheena oleviin palkkausetuihin tulee näin ollen konkreettisessa muodossa voimaan vasta niiden virkatehtävien tultua suoritetuiksi, joista mainitut edut on säädetty korvaukseksi. Niinpä oikeus toimituskirjain lunastukseen ja toimituspalkkioihin syntyy vasta toimituskirjain tultua laadituiksi ja toimituksen tultua suoritetuksi. Kihlakunnantuomarille syntyy oikeus saada pöytäkirjasta tuleva lunastus vasta, kun pöytäkirjat ovat valmiina. Toimitusinsinööri saavuttaa oikeuden kantaa suorittamastaan maanmittaustoimituksesta palkkion yleensä vasta toimituksen tultua päätetyksi.[30]

Samaten kuin oikeus korvaukseen virkatehtävistä syntyy vasta kysymyksessä olevien virkatehtävien tultua suoritetuiksi, samaten syntyy oikeus korvauksen saamiseen virkatoimien aiheuttamista kustannuksista säännöllisesti vasta virkatoimien tultua tehdyiksi.[31] Niinpä MatkustusA:n mukainen päiväraha ja matkakustannusten korvaus määräytyvät virkamatkaan todella käytetyn ajan ja noudatetun matkustustavan mukaan, joten oikeus niihin syntyy vasta virkamatkan tultua tehdyksi. Samoin on oikeus erinäisille virkamiehille kuuluvien tarverahojen saamiseen riippuva kulloinkin kysymyksessä oleviin tarpeisiin käytetyistä määristä ja syntyy siis säännöllisesti vasta, kun virkamiehellä on ollut sellaisia kustannuksia, joista tarverahat on tarkoitettu korvaukseksi. Aivan poikkeuksettomana ei edellä esitettyä sääntöä kuitenkaan voida pitää enempää virkatehtävistä kuin virkatoimien kustannuksistakaan suoritettavan korvauksen osalta. Määrätyissä tapauksissa saattaa esimerkiksi virkamatkoista aiheutuvien matkakustannusten korvaamiseksi olla virkamiehelle osoitettu erityinen määräraha.[32] Tämä määräraha suoritetaan katsomatta siihen, matkustaako asianomainen virkamies enemmän tai vähemmän. Oikeus mainittuun korvaukseen syntyy tällöin riippu-

[30] Tämä sääntö ei kuitenkaan ole poikkeukseton. Ks. *Haataja*, s. 310.

[31] Samoin *Meyer-Anschütz*, s. 618.

[32] Kysymyksessä ei tietenkään ole määräraha varsinaisessa merkityksessä, vaan yleensä matkapäivärahan asemesta kuukausittain suoritettava korvaus, jota MatkustusA 16 §:ssäkin edellytetään. Tällaisia korvauksia suoritetaan etenkin eräille valtionrautateiden sekä tie- ja vesirakennushallinnon virkamiehille. Niinpä esim. tie- ja vesirakennushallinnon insinööri, joka viran puolesta tai määräyksestä johtaa tai valvoo tie- ja vesirakennushallinnon alaista työtä, saa kuukausittain korvauksena päivärahan sijasta määrän, joka vastaa puolta MatkustusA:n mukaan kolmenkymmenen päivän ajalta tulevasta päivärahasta. Ks. A tie- ja vesirakennushallinnosta 28 § (AsK 636/1947).

matta virkamatkan tekemisestä. Tällaisia tapauksia on kuitenkin pidettävä poikkeuksen luontoisena, joten sääntö yleensä pitää paikkansa.

Palkkausetujen maksettavaksi erääntymisestä säädetään PalkL:n 7 §:n 1 momentissa, että varsinainen palkkaus suoritetaan kalenterikuukausittain edeltä käsin kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä.[33] Valtioneuvostolla on kuitenkin oikeus erityisten syiden niin vaatiessa päättää, että palkkaus on suoritettava muunakin aikana.

Edellä mainittu säännös on ilmaus virkamiehen varsinaisen palkkauksen elatuksenluontoisuudesta. Suorittamalla palkkauksen etukäteen valtiovalta täyttää valtiolle virkasuhteesta johtuvan huolenpitovelvollisuuden kulloinkin kysymyksessä olevan kuukauden osalta riippumatta kuukauden aikana virkamiehen suoritettavaksi tulevien virkatehtävien laadusta ja määrästä. Muiden kuin varsinaiseen palkkaukseen kuuluvien palkkausetujen maksettavaksi lankeamisesta ei laki sisällä nimenomaista säännöstä. Katsoisimme kuitenkin mainitun säännöksen sisältävän yleisen säännön myös niiden muiden palkanlisien ja lisäpalkkioiden maksamisesta, jotka ovat elatuksenluontoisia, ellei nimenomaan ole joidenkin palkkausetujen osalta toisin säädetty taikka erityisistä asianhaaroista muuta seuraa. Tämän käsityksemme perustamme juuri puheena olevien etujen elatuksenluontoisuuteen, joka yleensä, joskaan ei poikkeuksetta, edellyttää etukäteen suorittamista. Sitä paitsi on huomattava, että varsinaiseen palkkaukseen ja siis laissa etukäteen maksettavaksi nimenomaan säädettyyn palkkauksen osaan sisältyy myös peruspalkka. Peruspalkka on taas koko palkkauksen runko, se osa palkkausta, johon kaikki muut palkkauksen osat tavalla tai toisella liittyvät. On senvuoksi luonnollista, että palkkauksen liitännäiset osat tulevat suoritettaviksi samanaikaisesti ja samalla tavoin kuin sen perusosakin. Mainittua käsitystä tukee myös YlimääräisA:n 8 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan ylimääräistä tointa hoitamaan määrätylle ja vakinaisesta virastaan virkavapaana olevalle virkamiehelle on maksettava palkkaus etukäteen. Asetuksessa tarkoitetaan palkkauksella ilmeisesti virkamiehen koko palk-

[33] Kun virkamiesten — niin vakinaisten kuin ylimääräistenkin — palkkauksen maksamisen ajankohta on tarkoin laissa säädetty, ei virkamiehellä ole oikeutta vaatia, että hänelle suoritettaisiin osa palkasta ennakolta, ellei poikkeustapauksessa, kuten MatkustusA:n 22 §:ssä, ole toisin säädetty. Ei myöskään viranomainen ole muutoin oikeutettu ennakkoa antamaan. Vrt. *Brand*, Das Beamtenrecht, s. 109 s.

kausta eikä ainoastaan palkkiota ikä- ja perhelisineen. Kun lainsäätäjällä ei olisi ollut mitään aihetta saattaa vakinaista virkamiestä palkanmaksun suhteen tässä erikoistapauksessa tavallisuudesta poikkeavaan asemaan, osoittaa puheena oleva säännöskin, että palkkaus on myös muulloin maksettava kokonaisuudessaan etukäteen. Poikkeuksena ovat tietenkin ne palkkauksen osat, joiden suuruutta ei käy etukäteen määrääminen. Näihin kuuluvat yleensä korvaukset erityisistä virkatehtävistä ja virkatoimen aiheuttamista kustannuksista.

Millaisia ovat ne erityiset syyt, jotka PalkL:n 7 §:n 1 momentin jälkimmäisen lauseen mukaan oikeuttavat valtioneuvoston määräämään, että tiettyjen virkamiesten palkkaus on suoritettava jonakin muuna aikana kuin kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä ja kuinka pitkälle ne oikeuttavat palkanmaksun siirtämään? Mainittu lainkohta ei näitä syitä tarkemmin määrittele. Myöskään lainvalmistelutöistä ei selviä, millaisia syitä tässä tarkoitetaan. Asianomaisessa hallituksen esityksessä perustellaan kysymyksessä olevan määräyksen sisällyttämistä PalkL:iin vain sillä, että tällaisen oikeuden myöntäminen valtioneuvostolle on katsottu tarpeelliseksi.[34] Kun mainitun määräyksen antaminen voi tulla kysymykseen ainoastaan erityisistä syistä ja säännöksen soveltaminen tietää virkamiesten palkkausoikeuden toteuttamismahdollisuuksien huomattavaa rajoittamista, on selvää, että sanottujen syiden tulee olla erittäin painavia ja että puheena olevan säännöksen soveltaminen muutoinkin voi tulla kysymykseen vain poikkeustapauksissa. Edelleen johtuu siitä, että säännös liittyy välittömästi saman lainkohdan ensimmäisen lauseen sisältämään yleiseen sääntöön, joka koskee palkanmaksua ja määrää sen toimitettavaksi kalenterikuukausittain edeltäkäsin kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, että mainittu säännös tarkoittaa vain täydentää tätä yleistä sääntöä ja sen vuoksi ilmeisesti rajoittaa valtioneuvostolle myönnetyn oikeuden lykätä palkanmaksu myöhempään ajankohtaan asianomaiseen kuukauteen. Toisin sanoen valtioneuvosto ei voi erityistenkään syiden niin vaatiessa lykätä palkanmaksua pitemmälle kuin korkeintaan saman kalenterikuukauden viimeiseen arkipäivään. Jos säännöstä ei tulkittaisi näin rajoitetusti, vaan valtioneuvostolle olisi tarkoitettu myöntää oikeus lykätä palkanmaksu kuinka pitkälle hyvänsä, niin säännöksen antaminen olisi epäilemättä kajonnut siinä määrin palkkausjärjestelmän perusteisiin, että se olisi ollut säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Kun näin ei ole tapahtunut,

[34] Ks. hallituksen esitys n:o 65/1945.

niin sekin osoittaa, että säännöksen tulkinnassa on tehtävä edellä mainittu rajoitus. Tähän viittaa myös se, että YlimääräisA:een ei vastaavaa säännöstä ole lisätty, mikä johtuu ilmeisesti siitä, että ylimääräisten virkamiesten palkkaus jo muutoinkin maksetaan kuukauden viimeisenä arkipäivänä. Jos tarkoituksena olisi ollut tehdä mahdolliseksi lykätä palkanmaksu vakinaisille virkamiehille tapahtuvaksi sanotun ajankohdan jälkeen, niin olisi ollut johdonmukaista sisällyttää myös YlimääräisA:een vastaava säännös. Vielä on otettava huomioon, että kysymyksessä olevan säännöksen soveltaminen palkansaajien eduksi tuskin on ajateltavissa, sillä palkansaajien kannalta on tietenkin yleisen säännön edellyttämä palkanmaksupäivä, kuukauden ensimmäinen arkipäivä, edullisin ajateltavissa oleva. Sen vuoksi vain huomattava valtion intressi voi oikeuttaa tästä yleisestä säännöstä poikkeamaan. Näin ollen katsomme, että PalkL:n 7 §:n 1 momentin jälkimmäisen lauseen sisältämä säännös on poikkeussäännös, jonka soveltaminen saattaa tulla kysymykseen vain huomattavan valtion intressin niin vaatiessa ja tällöinkin sanottu säännös oikeuttaa siirtämään palkanmaksun korkeintaan palkanmaksukuukauden viimeiseen arkipäivään. Tällaisena erityisenä syynä voidaan ajatella virkasuhteesta virkamiehelle johtuvien perusvelvollisuuksien, ennen kaikkea virantoimitusvelvollisuuden täyttämättä jättäminen tiettyjen virkamiesryhmien taholta. Juuri sanotunlaisia tapauksia onkin säännöstä annettaessa ilmeisesti pidetty lähinnä silmällä.[35]

Palkkauksen maksamisella toteutetaan virkamiehen oikeus palkkauksen saamiseen. Palkanmaksu laajemmassa merkityksessä käsittää palkkaluettelon (palkkalistan) laatimisen, maksumääräyksen antamisen ja itse maksutoimituksen eli palkanmaksun sanan ahtaammassa merkityksessä. Näistä toimista on varsinaisesti vain maksumääräyksen antaminen sellainen hallintosubjektin tahdonilmaisu, joka aikaansaa tietyn oikeusseuraamuksen. Sen kautta palkanmaksaja antaa ratkaisunsa palkkalistalle merkittyjen virkamiesten oikeudesta palkkauksen saamiseen. Maksumääräys sisältää ratkaisun sekä kokonaan tai osaksi maksettavaksi hyväksyttyjen palkkaerien suhteen että myöskin niihin palkkaeriin nähden, jotka maksumääräyksen antanut viranomainen on mahdollisesti palkkaluettelosta ylipyyhkinyt.[36]

---

[35] Niinpä mainitun säännöksen antaminen ja ensi kerran soveltaminen tapahtui ajankohtana, jolloin veturimiehet uhkasivat lakolla ja on säännöstä sovellettu muulloinkin virkamieslakkojen uhatessa.

[36] Ks. *Oksanen*, s. 276.

Ylipyyhkimällä jonkin palkkaerän palkanmaksaja on osoittanut tulleensa kielteiseen tulokseen virkamiehen oikeuden suhteen sanottuun palkkaerään. Virkamiehen oikeus on siis tällöinkin tullut asiallisesti tutkituksi ja ratkaistuksi. Palkkaluettelon laatiminen on sitä vastoin valmistava toimenpide maksumääräyksen antamiselle, ja palkanmaksu on maksumääräyksen sisältämän ratkaisun täytäntöönpanon sisältävä toimi. Tätä osoittaa sekin, että palkkaluettelon laatiminen ja palkanmaksu ovat virastoissa säännöllisesti yksityisille alemmille virkamiehille uskottuja viraston sisäisiä toimia, kun sen sijaan maksumääräys annetaan erikseen säädetyssä järjestyksessä ja sen vaikutus ulottuu myös maksun saajaan sekä säännöllisesti edellyttää maksun saajan oikeuden asiallista tutkimista.[37] Katsoisimme näin ollen, että maksumääräyksen antaminen on hallintotoimi, mutta palkkaluettelon laatiminen ja palkanmaksu vain hallintoviranomaisten suorittamia tosiasiallisia toimia.[38]

Se mitä aikaisemmin on sanottu virkamiehen palkkausoikeuden synnystä ja edellä maksumääräyksestä osoittaa, että oikeus palkkaukseen ei synny vasta maksumääräyksen antamisella, vaan kunkin palkkausedun saamiseen vaadittavien edellytysten tullessa täytetyiksi suoraan lain perusteella. Virkamies voi vaatia itselleen säädettyjä palkkausetuja riippumatta maksumääräyksen antamisesta. Ei edes palkkausetujen erääntyminen riipu maksumääräyksestä, vaan on maksettavaksi erääntymisen ajankohta erikseen säädetty. Palkan maksettavaksi määrääminen on vain maksavalle viranomaiselle annettu määräys niiden palkkaerien suorittamisesta, jotka virkamiehelle on säädetty maksettaviksi ja jotka ovat maksettaviksi erääntyneet.

Säännöllisesti maksumääräys sisältää myös osoituksen siitä, mistä varoista maksaminen on toimitettava, minkä tilin rasitukseksi suoritettu maksu on merkittävä. Viimeksi mainitulla seikalla on merkitystä vain valtion taloudenhoidon kannalta. Virkamiehen oikeus palkkauksen saamiseen on tullut täytetyksi, kun hän on saanut säädetyt

---

[37] *Oksanen*, s. 275. Vrt. myös *Ståhlberg* I, s. 215 sekä Lisäyksiä, s. 123 s.; *Willgren*, Finlands finansrätt, s. 435 ss.

[38] Myös *Ståhlberg* pitää maksumääräyksen antamista varsinaisena hallintotoimena. *Ståhlberg* I, s. 328. — Jos hallintoviranomaisten suorittamat, mutta oikeudellista merkitystä vailla olevat tosiasialliset toimet luetaan omana ryhmänään hallintotoimiin kuuluviksi, niin ovat myös palkkaluettelon laatiminen ja palkanmaksu tällaisia tosiasiallisia hallintotoimia. Ks. *Ståhlberg* I, s. 315 s. ja *OKa* 1934, s. 83. Vrt. kuitenkin *Merikoski* II, s. 15.

palkkausedut. Hänellä ei ole mitään omaa subjektiivista oikeutta vaatia, että maksu tapahtuu jonkin määrätyn pääluokan kohdalla osoitetuista varoista.[39] Tässä suhteessa mahdollisesti tapahtunut virhe ei loukkaa virkamiehen yksityistä oikeutta enempää kuin yleensä muutoinkaan budjettimääräysten vastainen menettely. Eri asia on, että se saattaa perustaa vastuun virkavirheestä maksumääräyksen antaneelle viranomaiselle.

Palkkaluettelon laatimisen ja palkanmaksun toteamme edellä olevan maksumääräyksen antamiseen liittyviä tosiasiallisia toimia. Palkkaluettelon laatiminen tapahtuu siten, että asianomaisessa virastossa tai laitoksessa laaditaan maksettavista palkoista luettelo, johon merkitään kunkin palkansaajan nimi ja hänelle tuleva palkkaus. Luettelosta tulee näkyä peruspalkan, ikä- ja perhelisien sekä muiden mahdollisten lisäysten määrät erikseen ja yhteenlaskettuina, erilaisten vähennysten ja pidätysten määrät sekä palkkauksen nettomäärä. Kun luettelo on valmis ja sille on merkitty asianmukainen maksumääräys, tapahtuu palkkojen maksaminen luettelon perusteella kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä. Palkkauksen julkisoikeudellisesta luonteesta ja lakisääteisyydestä johtuu kuitenkin, ettei virkamiehellä ole oikeutta k o r o n saamiseen, vaikka maksu tapahtuisi myöhemminkin.[40] Palkkaus suoritetaan tasaisin markoin. Palkansaajan tulee merkitä kuittauksensa luettelossa olevaan eri sarakkeeseen.[41]

Kuten edellä sanotusta selviää, ei virkamies saa nostaa kaikkea sitä palkkausta, joka hänelle on lain mukaan tuleva. Ennen palkkauksen maksamista on siitä toimitettava määrätyt palkanpidätykset. Osa virkamiehen palkkauksesta on näet säädetty pidätettäväksi leski- ja

---

[39] Tämän periaatteen on myös Ruotsin korkein oikeus lausunut julki ratkaisussaan 29. 4. 1919. NJA 1919 I 83. Sotatuomarilla ei katsottu olevan oikeutta vaatia, että hänen palkkauksensa suoritettaisiin jatkuvasti menoarvion saman pääluokan kohdalla osoitetuista varoista.

[40] Tämä periaate ilmenee myös KHO:n ratkaisuista 1933 II 631 ja 2370, 1934 II 817, 1940 II 58. Ks. niinikään *Heyland*, s. 317; *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 431; *Völter*, s. 84; *Meier-Branecke*, s. 284. Toisin *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 201 ja *Sundberg*, s. 174 s. Vrt. *Thulin*, NAT 1934, s. 42 s.

[41] VNp, jolla vahvistetaan yksityiskohtaiset määräykset valtion kassa- ja tililaitoksesta sisältävä tilisääntö 23/1 1942 20 § (AsK 72/1942) sekä PalkA 15 §.

Palkkaukset määrätään maksettavaksi yleensä kuhunkin palkkaluetteloon erikseen merkityllä maksumääräyksellä. Määräyksen tulee olla päivätty ja allekirjoitettu. Ks. myös *Willgren*, Finlands finansrätt, s. 436.

orpokassoista hänen kuoltuaan maksettavaa eläkettä varten.[42] Osa palkkauksesta pidätetään taas ennakkomaksuna tietyistä valtiolle ja kunnalle menevistä veroista sekä kansaneläkevakuutusmaksusta.[43] Kun virkamies jää kokonaan vaille mainittuja jo palkanmaksussa pidätettyjä palkkauksen osia, saatetaan kenties kysyä, ovatko näin pidätetyt erät todellisuudessa oikeudelliselta luonteeltaan lainkaan palkkausta?

Vastausta tähän kysymykseen haettaessa on lähdettävä siitä, että palkkauslainsäädäntö yksin määrää, mitä virkamiehen palkkauksena on pidettävä. Tästä johtuu, että kaikki ne edut, jotka palkkauslainsäädäntö luettelee palkkaetuihin kuuluvina, ovat kokonaisuudessaan palkkausta. Kun virkamiehen maksettavaksi langenneesta palkkauksesta tehdään pidätyksiä leski- ja orpokassoille menevien maksujen sekä valtiolle ja kunnalle maksettavien verojen ja kansaneläkevakuutusmaksun suorittamiseksi, niin ovat näin pidätetytkin palkanosat oikeudelliselta luonteeltaan palkkausta, vaikka virkamies todellisuudessa ei saakaan itse nostaa ja haluamallaan tavalla hyväkseen käyttää mainittuja osia palkkauksestaan. Niiden oikeudelliseen luonteeseen ei tämä seikka vaikuta.[44]

Virkamiehen taloudellisten etujen lakisääteisyydestä on edellä todettu johtuvan, ettei virkamiehelle voida antaa muita taloudellisia etuja kuin laki määrää. Virkamiehelle ei myöskään voida myöntää taloudellisia etuja enemmän kuin on säädetty. Pitääkö tämä paikkansa siinäkin tapauksessa, että virkamies vielä virka-ajan ulkopuolellakin joutuu suorittamaan virkaansa liittyviä tehtäviä? Eikö vir-

[42] *Ståhlberg* I, s. 216 s.; *Merikoski* I, s. 183. Aikaisemmin avoimista viroista maksetun palkansäästön pidättäminen on sitä vastoin nyttemmin lakkautettu.

[43] EnnakkoperintäL 4/10 1946 1 ja 3 § (AsK 696/1946).

[44] Samaa käsityskanta on ilmeisesti myös *Rekola*lla. Ks. *Rekola*, Tulo- ja omaisuusverolaki, s. 111 s. Toisin *Honka*, s. 49 s., joka kuitenkin tarkoittanee tällöin palkkausta lähinnä sosiaalipoliittiselta kannalta katsottuna. Vrt. myös *OKa* 1934, s. 83.

Missä määrin palkkaus on verotuksenalaista tuloa, on taas kysymys, jonka yksin verolainsäädäntö ratkaisee. Vaikka palkkatulot yleensä ovatkin verotettavaa tuloa, niin saattavat erinäiset lisäpalkkiot ja korvaukset tietyissä tapauksissa, joskin ne periaatteessa ovat verotettavaa tuloa, jäädä määrätyiltä osiltaan verottamatta. Ks. tästä KHO 1937 I 2 ja 1938 II 3461 (virantekoraha) sekä 28. 3. 1941 n:o 1033 (kilometriraha). Samoin ei myöskään avoimen viran haltija ole verovelvollinen siviilivirkakunnan leski- ja orpokassalle palkansäästönä suoritetusta osasta peruspalkkaa. KHO 1939 II 1049.

kamiehellä toisin sanoen ole oikeutta saada eri palkkiota tai korvausta täten suorittamastaan ylityöstä?

Esittämäämme kysymykseen vastattaessa on pidettävä mielessä, että virkamies, kuten olemme todenneet, on valtion palvelukseen ryhtyessään säännöllisesti asettanut koko työvoimansa valtion käytettäväksi. Vastasuorituksena valtio on sitoutunut suorittamaan virkamiehelle sellaisen palkan, kuin hänen hoitamansa virka kulloinkin edellyttää. Hakemalla määrättyä virkaa tai ilmoittautumalla halukkaaksi sen vastaanottamaan ja tulemalla siihen nimitetyksi virkamies on kuitenkin asettanut työvoimansa valtion käytettäväksi vain siinä määrin, kuin juuri tämän viran hoitaminen edellyttää. Virkamiehen palkansaantioikeuden suhteen seuraa tästä, että virkamies on yleensä velvollinen ilman eri korvausta tai palkkiota suorittamaan vain sen työmäärän, jota hänelle uskotun viran hoitaminen edellyttää. Mainitun periaatteen on myös PalkL ilmeisesti omaksunut säätäessään 19 §:ssään, että jos v i r k a a n k u u l u v a a työaikaa pidennetään tai siitä tulevan virkaloman aikaa lyhennetään tai jos s i i h e n k u u l u v i a tehtäviä lisätään taikka muutetaan, ilman että virkaa olisi pidettävä uutena, virkamiehellä ei ole oikeutta saada siitä eri palkkiota tai korvausta. Sanamuotoonsa katsoen mainittu säännös tarkoittaa kuitenkin selvästi tiettyyn virkaan kuuluvan työajan ja siihen liittyvien tehtävien pysyväisluontoisen järjestelyn toimeenpanoa. Mutta myös yksityistapauksissa on epäilemättä samaa periaatetta noudatettava. Niinpä VirkTyöaikaA:n 5 §:n 1 momentin mukaan virkamies on velvollinen esimiehensä määräyksestä työskentelemään virastossa säännöllistä virka-aikaa pitemmän ajan ja muulloinkin kuin varsinaisena työaikanaan. Mitään eri korvausta ei tässäkään tapauksessa ole säädetty maksettavaksi. Voidaan näin ollen pitää sääntönä, että virkamies on yleensä velvollinen ilman eri palkkiota tai korvausta suorittamaan kaiken sen ylityön, jota hänen virkansa asianmukainen hoitaminen edellyttää.[45] Tämän säännön

[45] Samoin *Heyland*, s. 171 ja s. 360. Vrt. *Jespersen*, s. 228. KHO:n ratkaisu 1933 II 435 osoittaa niinikään, ettei työmäärän lisääntyminen vielä sellaisenaan oikeuta suurempaan palkkaukseen. Ks. myös KHO 13. 10. 1943 n:o 3317, jossa kunnankirjuria ei katsottu oikeutetuksi saamaan eri korvausta ylitöinä suorittamistaan virkatehtävistä. Tekstissä omaksutun kannan tueksi voidaan viitata myös Ruotsin oikeuskäytännössä tehtyihin ratkaisuihin KÅ 1939 II 41, 51 ja 22 (vrt. kuitenkin jäljempänä aliviitettä 50). Ks. edelleen RÅ 1915 I 94 ja KÅ 1936 II 634 (eri korvaus suoritettiin) sekä KÅ 1930 II 1 ja 2, 1936 II 469 ja 470 (eri korvausta ei suoritettu).

suhteen on kuitenkin tehtävä eräitä rajoituksia ja poikkeuksia, joiden vallitessa eri palkkio tai korvaus saattaa tulla suoritettavaksi. Nämä rajoitukset ja poikkeukset ovat seuraavat:

1) PalkL:n 19 §:stä on tehtävä se johtopäätös, että jos virkaan kuuluvaa työaikaa pidennetään, siitä tulevan virkaloman aikaa lyhennetään tahi virkaan kuuluvia tehtäviä lisätään tai muutetaan siinä määrin, että virkaa on pidettävä uutena, virkamiehellä saattaa, jos hänet täten muutetussa virassa edelleen pysytetään,[46] olla oikeus saada eri palkkio tai korvaus näin lisääntyneen työtaakan kantamisesta. Ilman muuta ei mielestämme ole tällöinkään selvää, että virkamiehelle on eri palkkio tai korvaus aina suoritettava. Saattaahan näet olla ajateltavissa, että esim. virkaan kuuluvat tehtävät on ainoastaan muutettu entistä vähemmän vastuunalaisiksi, jolloin tietenkään lisätyn palkkauksen suorittaminen ei tule kysymykseen. Milloin eri palkkion tai korvauksen suorittaminen tällaisessa tapauksessa on mahdollinen, riippuu siis viime kädessä siitä, millaisesta muutoksesta kulloinkin on kysymys. Jos kysymyksessä on entisen työtaakan lisääminen tai tehtävien muuttaminen entistä vastuunalaisemmiksi eikä uudeksi muodostettua virkaa samalla siirretä toiseen palkkausluokkaan tai sen palkkausta muuten uudelleen järjestetä, niin virkamies on kuitenkin PalkL:n 19 §:n säännöksestä johtuen ilmeisesti oikeutettu saamaan siinä tarkoitetun lisäkorvauksen.

Saatetaan kysyä, milloin virkaa on pidettävä uutena edellä tarkoitetussa mielessä?

Vastaus viimeksi mainittuun kysymykseen riippuu olennaisesti siitä, millaisesta virasta kulloinkin on kysymys. Tutkimuksemme johdannossa olemme havainneet, että objektiivisen viran muodostavaan tehtäväryhmään sisältyvät tehtävät saattavat olla asianomaisesta virasta riippuen hyvin eri tavoin ja erilaisella tarkkuudella yksilöidyt. Tästä yksilöimisestä sen vuoksi viime kädessä riippuu, kuinka paljon ja millä tavoin virkaan kuuluvia tehtäviä voidaan muuttaa, ennen

[46] Jos virka muodollisestikin muutetaan uudeksi viraksi, on virkamies nähdäksemme, asianhaaroista riippuen, tähän uuteen virkaan nimitettävä tai siirrettävä. Mutta saatetaan hyvin ajatella, että virka tehtäviensä puolesta itse asiassa muutetaan uudeksi, vaikka se muodollisessa suhteessa pysytetään entisenä. Tällöin ei uutta nimittämistä tai siirtoa tarvita. Voidaan ajatella, että esim. Pv.PE:n toimistosihteerin virka muutetaan sanotuin tavoin asiallisesti osastosihteerin viraksi. Tekstissä on tarkoitettu juuri mainitunlaisia tapauksia, joihin epäilemättä PalkL 19 §:kin viittaa puhuessaan u u t e n a p i d e t t ä v ä s t ä eikä uudesta virasta.

kuin myös itse virka muuttuu uudeksi.[47] Puolustushallinnon alalla esim. saatetaan jossakin varuskunnassa komppanian päällikkönä toimiva kapteenin virkaan nimitetty upseeri määrätä vastaavaa sotilasarvoa edellyttävään tehtävään puolustusvoimain pääesikuntaan, ilman että hänen virkaansa olisi pidettävä uutena, kun sitä vastoin esim. sisäasiainministeriön alaisen keskusviraston virkamiehiin nähden vastaavanlainen järjestely ei säännöllisesti ole ajateltavissa.

2) Usein virkamiehen hoidettavaksi pääviran ohella uskotun tehtävän tai tehtäväryhmän suhteen saattaa olla vaikea ratkaista, onko kysymyksessä erillisenä tehtävänä hoidettavaksi tarkoitettu tehtäväryhmä vai ainoastaan sellainen päävirkaan kuuluvien tehtävien lisääminen, kuin PalkL 19 § edellyttää. Mainitun lainkohdan sanamuotoon katsoen on tällöin ratkaisevana pidettävä sitä, voidaanko kysymyksessä olevien tehtävien katsoa niin läheisesti liittyvän virkaan, että niitä voidaan pitää siihen kuuluvina. Voidaanko toisin sanoen mainittujen tehtävien katsoa sisältyvän asianomaisen viran muodostavaan tehtäväryhmään vai jäävätkö ne tämän ulkopuolelle erillisenä, virkaan kuulumattomana tehtäväryhmänä. Viimeksi mainitussa tapauksessa tällaisen tehtäväryhmän hoitamisesta on edellä sanotusta johtuen yleensä suoritettava eri palkkio tai korvaus.[48]

3) PalkL:n 14 §:n 1 momentin mukaan voidaan, milloin joku tai jotkut virkamiehet saavat suuremman työvelvollisuuden, tällaisille virkamiehille tulo- ja menoarvion rajoissa suorittaa lisäpalkkiota. Virkamies saattaa siis tässäkin tapauksessa, josta jäljempänä tulee tarkemmin puhe, saada työmäärän lisääntymisestä johtuen eri palkkion.

4) Myös muulloin saattaa olla erikseen säädetty, että virkamiehen suorittamasta ylityöstä on maksettava eri palkkio tai korvaus. Niinpä työaikalain soveltamisesta julkisten yhteisöjen viran tai toimen haltijoihin 30 päivänä joulukuuta 1946 annetun asetuksen (AsK 938/1946) mukaan on 2 päivänä elokuuta 1946 annetun työaikalain (AsK 604/1946) säännöksiä sovellettava eräisiin sanotun asetuksen 1 §:ssä tarkemmin lueteltuihin virkamiehiin. Yleisen työaikalain ylityökorvaustakin koskevia säännöksiä on sen vuoksi heihin nähden nouda-

[47] Ks. myös *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 202.

[48] Niinpä esim. korkeimmissa oikeuksissa on tapana antaa vuosikirjan toimittaminen jonkun tai joidenkin jäsenten tehtäväksi. Tällainen tehtävä on epäilemättä sellainen virkaan kuulumaton tehtävä, jonka suorittamisesta on eri palkkio suoritettava.

tettava. Niinikään on eräille virkamiesryhmille suoritettavasta sunnuntaityökorvauksesta erikseen säädetty.[49]

Niissäkin tapauksissa, joissa edellä sanotun mukaan ylityökorvauksen maksaminen tai yleensä varsinaisen työajan ulkopuolella suoritetun työn korvaaminen saattaa tulla kysymykseen, on korvauksen tai palkkion maksamisen suhteen tehtävä eräitä rajoituksia. Tärkein rajoitus johtuu siitä, että ylityön suorittamisen toteaminen ja tarkkailu saattaa käytännössä useissa tapauksissa muodostua vaikeaksi. Sen vuoksi onkin ylityökorvauksen maksamiselle asetettava mielestämme edellytykseksi, että ylityö, ellei sen suorittamista ole yleisin säännöksin toisin järjestetty, on tehty asianomaisen esimiehen määräyksestä tai että esimies on ainakin jälkeenpäin ylityön suorittamisen todennut ja hyväksynyt.[50] Tukea tälle käsityskannalle antaa VirkTyöaikaA:n 5 §:n 1 momentin säännös, joka tekee virkamiehen velvollisuuden työskennellä varsinaisen työajan ulkopuolella

---

[49] Määräykset sunnuntaityökorvauksen suorittamisesta on annettu kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön kiertokirjeellä n:o 1 marraskuun 13 päivältä 1947 eduskunnan myönnettyä sitä ennen tarkoitukseen tarvittavat varat. Sunnuntaityökorvaus tulee mainittujen määräysten mukaan suoritettavaksi, paitsi sunnuntaipäivinä suoritetusta työstä, myös muina kirkollisina juhlapäivinä, vapunpäivänä ja itsenäisyyspäivänä tehdystä työstä. Korvauksen määrä ja laskuperusteet riippuvat siitä, onko kysymyksessä sellainen virkamies, johon nähden on säädetty noudatettavaksi yleisen työaikalain säännöksiä, vai muu virkamies. Edellisille maksetaan sunnuntaityökorvaus työaikalain mukaisilla perusteilla ja siis muustakin sunnuntaityöstä kuin säännöllisin vuoroin tapahtuvasta, kun taas korvauksen suorittamisen ehtona jälkimmäiseen ryhmään kuuluville on, että he säännöllisin vuoroin tekevät sunnuntaityötä. Viimeksi mainituille suoritetaan korvausta lisäksi yleensä vain edellytyksellä, että asianomainen virkamies ei kuulu 18. palkkausluokkaa korkeampaan palkkausluokkaan. Korvauksen suorittaminen edellyttää kaikissa tapauksissa, että sunnuntaityö on perustunut esimiehen määräykseen.

Kun olemme pyrkineet tekstissä vain yleisten virkamiehen varsinaisen työajan ulkopuolella suorittaman työn korvaamista koskevain periaatteiden selvittämiseen, emme ole pitäneet tarpeellisena yleensä tehdä eroa varsinaisen ylityön ja muun työajan ulkopuolella suoritetun työn välillä.

[50] Vastaavan määräyksen sisältää myös Ruotsin Statens allmänna avlöningsreglemente den 30 juni 1947 38 §, jossa ylityön (övertidstjänstgöring) korvaamisen ehdoksi on asetettu »att tjänsten avser arbete av sådant slag, att behovet och varaktigheten av övertidstjänstgöring kan kontrolleras, och att tjänstemannen icke utövar mera självständigt befäl». Tarkkailuvaikeuksien vuoksi ei meilläkään yleensä voitane korvata itsenäisessä päällikönasemassa olevain virkamiesten suorittamaa ylityötä. Ks. myös tekstissä aikaisemmin mainittu A 30/12 1946 (AsK 938/1946) 3 §:n 2 momentti. Sunnuntaityökorvauksen suhteen on näin nimenomaan määrätty edellisessä aliviitteessä mainitussa KulkM:n kiertokirjeessä.

riippuvaksi esimiehen antamasta määräyksestä. Myös sunnuntaityön korvaamisesta eräille virkamiesryhmille annetut yleismääräykset asettavat esimiehen antaman määräyksen nimenomaiseksi edellytykseksi sunnuntaityökorvauksen maksamiselle.[51]

Jos virkamiehen varsinaisen työajan ulkopuolella suorittamasta työstä on korvaus suoritettu muutoin kuin rahassa esim. antamalla virkamiehelle vastaava vapaus jonakin muuna aikana, ei tietenkään ylityökorvauksen maksaminen samalta ajalta enään saata tulla kysymykseen.

Läheisessä yhteydessä oikeuteen korvauksen saamiseen suoritetusta ylityöstä on kysymys saamatta jääneestä vuosilomasta suoritettavasta palkasta tai korvauksesta. Virkamiehellä ei näet ole ehdotonta ja tarvittaessa pakkokeinoin toteutettavissa olevaa oikeutta vuosiloman saamiseen lomana. PalkL:n 18 § on jättänyt kysymyksen vuosittain tulevasta virkalomasta asetuksella järjestettäväksi, ja asiasta annetussa asetuksessa nimenomaan edellytetään mahdolliseksi, ettei vuosilomaa aina voida järjestää.[52] Sitä paitsi johtuu virkasuhteen luonteesta, joka edellyttää virkamiehen omistautumista kokonaan valtion palvelukseen, että virkamies jättää tällöin valtiovallan määrättäväksi myös, milloin ja missä laajuudessa valtio haluaa hänen palveluksiaan hyväkseen käyttää. Kun vuosiloman tarkoituksena on ilmeisesti varata virkamiehelle tilaisuus lepoon ja virkistykseen sekä tämän kautta uusien voimavarojen hankkimiseen valtion palveluksessa käytettäväksi, on kuitenkin selvää, että vuosiloman kokonaan kieltäminen saattaa tulla kysymykseen vain, milloin erityisen painavat syyt poikkeusluontoisissa tapauksissa sitä vaativat. Jollei lomaa voida varsinaisena loma-aikana eli kesäkuun 1 päivän ja syyskuun 30 päivän välillä järjestää, se on joko kokonaan tai osaksi sijoitettava joksikin muuksi ajaksi, mutta vain erityisen painavien syiden niin vaatiessa kokonaan kiellettävä.[53] Jos loma kielletään, seuraa sen

---

[51] Ks. edellä aliviitettä 49.

[52] VirkTyöaikaA 8 § ja VNp sanotun asetuksen soveltamisesta 17/5 1947 (AsK 439/1947) 6 §.

[53] Ks. edellisessä aliviitteessä mainittu asetus 7 ja 8 §. Vrt. myös PalkL 19 §. Tekstissä mainittu järjestely oli varsin yleistä sotatilan aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa, jolloin lukuisain virkamiesten sotapalveluksessa olo aiheutti työvoiman puutetta valtion viratoissa. — Ruotsissa on katsottu, ettei virkamiehelle, joka pitemmän aikaa on sairauden takia yhtämittaisesti ollut virkavapaana, voida välittömästi virkavapauden päätyttyä myöntää enää vuosilomaa. KÅ 1934 I 9.

edellä sanotusta luonteesta, ettei edellisen vuoden lomaa voida enään seuraavan vuoden puolella käyttää, ellei erikseen ole toisin säädetty.[54] Vuosiloman jäädessä jonakin vuonna saamatta, on virkamiehelle kuitenkin myönnetty oikeus saada pitämättä jääneestä vuosilomasta tai sen osasta rahana suoritettava korvaus.[55] Virkamiehellä on siis ehdoton oikeus saada joko vuosiloma tai sen sijasta rahana suoritettava korvaus, mutta sen ratkaiseminen, kumpi mainituista eduista virkamiehelle myönnetään, riippuu yksin valtiovallasta.[56] Ratkaisun tulee tapahtua edellä selostettujen näkökohtien perusteella. Rahana suoritettavan vuosilomakorvauksen suuruudesta ei sen sijaan ole mitään säädetty, joten asianomaisella ministeriöllä, jonka ratkaistavaksi kysymys vuosiloman korvaamisesta rahalla on aina alistettava,[57] on tässä suhteessa verraten vapaa harkintavalta. Ratkaiseva merkitys lienee kuitenkin annettava korvausnäkökohdille — vuosilomahan on korvattava rahalla — ja korvauksen suuruus määrättävä yleensä yhtä suureksi kuin virkamiehen elatuksenluontoinen palkkaus saamatta jääneen vuosiloman pituiselta ajanjaksolta.[58]

Käsiteltyämme edellä virkamiehen palkkausoikeuden syntymistä ja palkkauksen maksettavaksi lankeamista sekä eräitä muita palkkaukseen liittyviä yleisiä näkökohtia, on meidän siirryttävä tarkastelemaan palkkaukseen sisältyviä yksityisiä palkkausetuja. Yksittäi-

---

Virkamiestä ei katsottu oikeutetuksi vuosiloman saamiseen, kun viran aikaisempi haltija oli samana vuonna jo nauttinut samasta virasta vuosiloman. KÅ 1935 I 33; RÅ 1915 I 22.

[54] Tällaisen poikkeussäännöksen sisältää A ulkomaanedustuksesta 3/1 1941 (AsK 12/1941) 13 §:n 2 momentti, jonka mukaan Euroopan ulkopuolella sijaitsevissa lähetystöissä ja konsulinvirastoissa palvelevat virkamiehet voivat eräin edellytyksin ulkoasiainministeriön suostumuksella yhdistää useampien vuosien käyttämättä jääneet lomat.

[55] VirkTyöaikaA 8 §. Aikaisemmin katsottiin, ettei valtion virkamiehellä ollut oikeutta nimenomaisen säännöksen puuttuessa rahakorvauksen saamiseen käyttämättä jääneestä vuosilomasta. KHO 1939 II 1098. Ei myöskään kunnankirjurilla. KHO 1943 II 307. Vrt. kuitenkin KHO 22. 5. 1946 n:o 1471 ja 1472, joissa lomakorvaus on myönnetty haastemiehelle.

[56] Vrt. *Tarjanne,* LM 1935, s. 121 s. Tarjanne katsoo, että virkamiehellä on oma oikeutensa — siis ilmeisesti subjektiivinen oikeus — vuosittaiseen virkalomaan. Huomattava kuitenkin on, että aikaisemmin voimassa ollut asetus ei edellyttänyt edes poikkeustapauksissa vuosilomaa korvattavaksi rahana.

[57] VNp 17/5 1947 (AsK 439/1947) 6 §:n 2 momentti.

[58] Vastaava periaate on omaksuttu myös 27/4 1946 annetussa työntekijäin vuosilomalaissa (AsK 317/1946). Ks. *Y. W. Puhakka—Tapani Virkkunen,* Työntekijäin vuosilomalaki, kolmas painos, Helsinki 1946, s. 38 s. Ks. myös *Lehtinen,* s. 82.

sistä palkkauseduista on suurin merkitys niillä, joiden olemme todenneet olevan elatuksenluontoista korvausta virkamiehen työvoiman asettamisesta kokonaisuudessaan valtion palvelukseen. Mutta myös niillä palkkauseduilla, jotka ovat pääasiallisesti korvausta erityisistä virkatehtävistä taikka viran aiheuttamista kustannuksista, on palkkausjärjestelmässä huomattava sijansa. Palkkaukseen sisältyviä yksityisiä palkkausetuja käsitellessämme pyrimme jäljempänä noudattamaan tätä jo aikaisemmin omaksumaamme kolmijakoa.

a) Palkkausedut, jotka ovat luonteeltaan elatusta.

Peruspalkka. Peruspalkan olemme edellä todenneet muodostavan virkamiehen palkkauksen rungon. Siihen liittyvät kaikki muut palkkausedut. Olemme myös maininneet, että PalkL:n 3 §:n 1 momentin mukaan peruspalkkaiset virat määrätään asetuksella palkkausluokkiin[59] viran vastuullisuuden ja työmäärän sekä siihen vaadittavan taidon ja kyvyn mukaan. Jos virkamiehelle on myönnetty oikeus saada toimituspalkkioita, toimituskirjain lunastuksia, tutkintomaksuja taikka muita korvauksia virkatoimista ja nämä korvaukset säännöllisesti muodostavat huomattavan osan palkkauksesta, ne on otettava huomioon määrättäessä, mihin palkkausluokkaan virka on luettava.[60] Nykyisessä palkkausjärjestelmässämme on vakinaiset virat jaettu 38 palkkausluokkaan. Silmäys palkkausjärjestelmämme kehitykseen osoittaa, että virkamiesten palkkauksessa on yhä enemmän noudatettu ns. sosiaalisen palkanmäärittelyn periaatetta.[61] Tämä ilmenee siinä, että niin korkeimman ja alimman palkan ero kuin myös kahden rinnakkaisen palkkausluokan välinen jännite (Spannung)[62] on pyritty määräämään mahdollisimman pieneksi. On kuitenkin selvää, että tätä erotusta ei voida määrätä kuinka pieneksi hyvänsä, koska muutoin jako palkkausluokkiin kokonaan menettää merkityksensä ja sen tarkoitus jää saavuttamatta.

---

[59] Virkaa ei ole katsottava perustetuksi yksistään sen kautta, että se on merkitty palkkausluokaan. *OA* 1926, s. 9 s.

[60] PalkL 15 §.

[61] *Honka*, s. 27 s.; *Vuoden 1946 palkkauskomitea*, s. 116. Vrt. myös *Harmaja*, s. 328 s. sekä sosiaalisesta katsantotavasta oikeuselämän alalla yleensä myös *Hemmer*, s. 55; *Fehr*, s. 133 s.

Vaikkakaan minkään ehdottoman rajan vetäminen tässä suhteessa ei tietenkään ole mahdollista, antaa mielestämme jonkinlaista johtoa rajan vetämiselle juuri kysymyksessä oleva PalkL:n 3 §:n 1 momentin säännös. Vastuullisuuden ja työmäärän asettaminen palkkausluokittelun perustaksi jo jossakin määrin edellyttää palkkausluokkien välillä olevaa eroa. Mutta vielä suuremmassa määrin edellyttää eroa eri palkkausluokkien kesken taidon ja kyvyn rinnastaminen luokitteluperusteina viran vastuullisuuteen ja työmäärään. Taito ja kyky on tässä ilmeisesti käsitettävä samassa merkityksessä kuin vastaavat termit HM:n 86 §:n säätäminä virkaylennysperusteina. Taidolla ymmärretään näin ollen lähinnä tutkinnoilla ja muulla vastaavalla tavalla saavutettua tietopuolista perehtymistä virkaa koskeviin asioihin, kun taas kyky tarkoittaa luontaista lahjakkuutta, etevyyttä ja älyä.[63] Jos kerran palkkausluokittelun perusteeksi asetetaan muihin luokitteluperusteisiin rinnastettuna suoritetut tutkinnot ja katsotaan niiden vaikuttavan määräävästi virasta seuraavaan peruspalkkaan[64] ja sen kautta virkamiehen koko palkkaukseen, on selvää, että tällöin on huomiota kiinnitettävä tutkintojen suorittamisesta välttämättömästi johtuviin kustannuksiinkin. Virasta maksettavan palkkauksen tulee riittää, paitsi jatkuvan elatuksen turvaamiseen virkamiehelle, myös virkamiehelle virkaan valmistumisesta aiheutuneiden kustannusten ajan mittaan tapahtuvaan korvaamiseen.[65] Kysymykseen eivät tule

---

[62] *Völter*, s. 27.

[63] *Erich* II, s. 131; *Ståhlberg* I, s. 151 s.; *Merikoski* I, s. 164; *Hakkila*, s. 328.

[64] *Fleiner* näkee virkamiesvaltion (Beamtenstaat) ja kansanvaltion (Volksstaat) välisen eron käyvän ilmi osaksi juuri siitä, että edellisessä pannaan suurempi paino virkamiesten ammattitiedoille, jälkimmäisessä käytännöllisille kyvyille. *Fritz Fleiner*, Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, s. 150 s.

[65] *Ståhlbergin* mukaan tulee virkamiespalkan, kuten työpalkankin, riittää: 1) palkannauttijan valmistuskustannuksiin, 2) toimeentuloon työn kestäessä, 3) toimeentuloon työhön kykenemättömäksi tultua ja 4) palkannauttijan aineellisesta kannatuksesta riippuvain omaisten tarpeisiin hänen kuoltuansa. *Ståhlberg*, Virkamiehen palkasta, s. 281 s.; *Kivialho*, s. 216 ss.; *Harmaja*, s. 327 s. Vrt. *vuoden 1946 palkkauskomitea*, s. 115 s.; *Völter*, s. 24 ss.

Ihering katsoo, että työpalkka tuottaa enemmän kuin pelkän elatuksen, virkamiespalkka ainoastaan elatuksen. Mutta tämän elatuksen tulee olla säädynmukainen (standessmässig), mikä seikka Iheringin mielestä on avain koko palkkausjärjestelmän oikealle ymmärtämiselle. Säädynmukaisuus määräytyy viran arvon perusteella, jonka vuorostaan ratkaisee siihen liittyvä valta-asema. Palkka määräytyy siis valta-aseman eikä työn mukaan. (*Ihering*, Zweck im Recht, s. 201 ss.). — On selvää, että Iheringin kanta, joka silloisissa olosuhteissa saattoi olla oikeaan

yksin teoreettisten tietojen, vaan myös käytännöllisen ammattitaidon hankkimisesta johtuneet kustannukset. Niinikään kyvyn asettaminen palkkausluokittelun perusteeksi johtaa välttämättömästi riittävän eron tekemiseen eri palkkausluokkien välillä, koska valtion tulee voida ainakin vastuunalaisempiin tehtäviin sitoa mahdollisimman kyvykkäitä virkamiehiä. Tämä taas on vastaavien ammattialojen kilpailun vuoksi mahdollista vain sijoittamalla asianomaiset virat palkkausluokkiin, joissa maksettavan palkkauksen suuruus riittävästi eroaa alemmissa palkkausluokissa olevissa viroissa maksettavista palkoista. Taidon ja kyvyn asettaminen palkkausluokittelun perusteiksi rajoittaa näin ollen suuressa määrin sosiaalisen palkanmäärittelyn periaatteen liian jyrkkää soveltamista virkamiesten palkkauksessa.

Erityisesti virkojen palkkausluokkiin jakamisen yhteydessä tulee palkkausjärjestelmässä esille kysymys ns. yhtäläispalkkaperiaatteen (likalönsprincipen) soveltamisesta. Mainitun periaatteen mukaan samasta työstä on aina maksettava sama palkka.[66] Vastakkainen tälle periaatteelle on ns. tarveperiaate (behovsprincipen), joka edellyttää palkan määräämisessä kiinnitettäväksi huomiota palkansaajan tarpeisiin, ennen kaikkea hänen huoltovelvollisuutensa laajuuteen lasten suhteen.[67] Yleisesti voitaneen sanoa, että meillä on peruspalkkojen suhteen pyritty toteuttamaan yhäläispalkkaperiaatetta, kun sitä vastoin useiden palkanlisien sisällyttämisessä palkkausjärjestelmään on ollut tarveperiaate määräävänä. Tämä käy selville, jos tarkastelee palkkausjärjestelmäämme kokonaisuutena. Peruspalkat on määrätty samaan palkkausluokkaan kuuluvissa viroissa yhtä suuriksi viran haltijan henkilöön katsomatta, kun taas palkanlisät riippuvat suureksi osaksi viran haltijan perheen suuruudesta ja muista hänen huoltovelvollisuutensa laajuuteen vaikuttavista tekijöistä. Mitään estettä ei nähdäksemme olekaan näiden molempain periaatteiden soveltamiselle samassa palkkaus-

---

osunut, ei nykyisessä yhteiskunnassa kuitenkaan pidä enää paikkaansa. Ainakaan meidän positiivinen oikeutemme ei sisällytä virasta johtuvaa valta-asemaa palkanmuodostukseen vaikuttaviin tekijöihin. Valtaa vastaa tosin lähinnä PalkL:n 3 §:n 1 momentin säätämä vastuunalaisuus, mutta tämä ei nähdäksemme ole suinkaan samaa kuin valta, joka on määrätynlaisen mahtiaseman omaamista.

[66] *Gibson*, s. 404; *Völter*, s. 71 ss.

[67] *Gibson*, s. 404; *1936 års lönekommitté*, Betänkande med förslag till civilt avlöningsreglemente, Stockholm 1937, s. 17 s. Vrt. myös *Gruber-Pfaundler*, s. 152.

järjestelmässä.[68] Pikemminkin niiden soveltaminen saman järjestelmän puitteissa tekee järjestelmän joustavammaksi.

Sanoessamme, että meillä on peruspalkkojen suhteen pyritty noudattamaan yhtäläispalkkaperiaatetta, tarkoitamme, kuten mainitsimme, lähinnä sitä, että jokaisesta tiettyyn palkkausluokkaan kuuluvasta virasta on säädetty maksettavaksi sama peruspalkka katsomatta siihen henkilöön, joka kulloinkin virkaan nimitettynä sitä hoitaa ja nauttii hyväkseen virasta seuraavan peruspalkan. Viran haltijan henkilöstä riippuvat seikat eivät vaikuta hänen peruspalkkansa suuruuteen. Virkaan nimitetty saa saman peruspalkan, olipa hän mies tai nainen, perheellinen tai perheetön. Kun useimpiin valtion virkoihin on sekä miehillä että naisilla periaatteessa yhtäläinen pääsymahdollisuus[69] eikä perhesuhteisiin yleensäkään ole valtion virkoja täytettäessä n o r m a l i t e r mitään huomiota kiinnitettävä, on seurauksena, että saman ja yleensä myös samanlaisen viran haltija tulee saamaan yhtä suuren peruspalkan. Sen sijaan ei yhtäläispalkkaperiaatetta ole aina yhtä johdonmukaisesti noudatettu palkkausluokkasijoittelussa. Tämä tulee esille niissä viroissa, joiden haltijan tulee olla määrättyä sukupuolta. Naissukupuolta edellyttävä virka on useissa tapauksissa sijoitettu tällöin joitakin palkkausluokkia alemmaksi kuin vastaavia tehtäviä suorittavaa miespuolista viran haltijaa edellyttävä virka. Esimerkkeinä voidaan mainita PalkA:n 1 §:ssä 5. Pääluokan kohdalla luetellut vankilain apulaisjohtajain sekä mies- ja naisvartijain virat, 10. Pääluokan kohdalla mainitut aistivialliskoulujen opettajan ja opettajattaren virat jne. Vaikka tällöin on kysymyksessä eri virat, niin voidaan kuitenkin sanoa, että useimmissa tapauksissa virkoihin liittyvät tehtävät ovat samanlaisia, vieläpä joissakin tapauksissa täysin samoja,[70] mutta niistä suoritettava

[68] Samoin *Gibson*, s. 428 s. Ks. myös *Gunnar Modeen*in lausunto Pohjoismaiden hallinnollisen liiton 7. yleisessä jäsenkokouksessa Kööpenhaminassa vuonna 1938 yhtäläispalkkaperiaatteesta pidetyn alustuksen johdosta. NAT 1938, s. 436 s.

Siellä, missä virkamiesten palkkauksessa ei ole omaksuttu p a l k a n l i s ä j ä r t e l m ä ä (Zulagesystem), vaan pyritty suorittamaan y h t e n ä i s t ä p a l k k a u s t a (Einheitssystem), on molempain tekstissä mainittujen periaatteiden soveltaminen rinnakkain samassa palkkausjärjestelmässä vaikeasti ajateltavissa. Ks. *Völter*, s. 71 ss. Ks. myös *vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 19.

[69] L naisen kelpoisuudesta valtionvirkaan 23/4 1926 (AsK 112/1926) ja A 23/4 1926 (AsK 114/1926). Ks. myös *Hermanson*, Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, s. 87; *Ståhlberg* I, s. 141 s.; *Merikoski* I, s. 159.

[70] Yhtäläispalkkaperiaate ei ulotu yksin virkamiesoikeuteen, vaan myös työoikeuteen, jossa tiettyyn työhön kuuluvat tehtävät eivät ole niin tarkoin määritel-

palkkaus erilainen. Joskin siis yhtäpäispalkkaperiaatteen soveltamista voidaan pitää palkkausjärjestelmällemme vallitsevana piirteenä, niin poikkeukseton ei sanotun periaatteen noudattaminen suinkaan ole.

Kun sopimuspalkkaisissa viroissa peruspalkkaisen virkamiehen peruspalkkaa vastaava sopimuspalkka voidaan vapaasti sopia vastaamaan mitä hyvänsä sopimuspalkkajärjestelmän käsittämästä 19:stä sopimuspalkkaluokasta, on selvää, että myös tällöin saatetaan joutua usein poikkeamaan yhtäläispalkkaperiaatteesta.[71]

Ikälisä. PalkL:n 4 §:n 1 momentin mukaan virkamiehelle myönnetään 3, 6, 9, 12 ja 15 virkavuoden kuluttua yksi ikälisä kullakin kerralla. Ikälisä siis myönnetään siihen oikeutetuille virkamiehille kolmivuotiskausin ja viisi eri kertaa. Oikeus ikälisän saamiseen on yhtäläinen kaikissa palkkausluokissa, mutta ikälisän suuruus nousee asteittain alemmista palkkausluokista ylempiin. Virassa, joka virkatehtävistä tulevien korvausten johdosta on sijoitettu alempaan palkkausluokkaan kuin mihin se laatunsa perusteella olisi kuulunut, suoritetaan ikälisää viran laatua vastaavan palkkausluokan mukaan (PalkL 4 §:n 4 momentti).

Kenellä on oikeus ikälisän saamiseen PalkL:n 4 §:n mukaan? Virkavuosien laskemisesta säädetään PalkL:n 4 §:n 2 momentissa, että virkavuosiksi luetaan se aika, minkä asianomainen kaksikymmentäyksi vuotta täytettyään on ollut peruspalkkaisen viran tai toimen haltijana. Tarkoittaako sanonta »asianomainen» tässä yhteydessä ainoastaan peruspalkkaisen viran vakinaista haltijaa ja siis peruspalkkaiseen virkaan nimitettyä virkamiestä vai käsittääkö lain sanonta myös väliaikaisina tai sijaisina peruspalkkaista virkaa hoitavat virkamiehet? Epäilemättä on PalkL ensiksi mainitulla kannalla. Sillä jos tarkoituksena olisi ollut myöntää myös virkaatoimittaville ja viransijaisille samanlainen oikeus ikälisän saamiseen kuin vakinaisille virkamiehille, olisivat lain 23 §:n 2 momentin säännös viran väliaikaisen haltijan oikeudesta ikälisään samoinkuin niinikään lain 4 §:n 3 momentin säännös, joka edellyttää asetuksella säädettäväksi

---

lyt kuin määrätyn viran käsittämät. Sen vuoksi voidaankin mielestämme yhtäläispalkkaperiaatteen katsoa koskevan ei yksin samaa, vaan myös täysin samanlaista työtä. Täysin sananmukaisestihan ei periaatetta missään tapauksessa voida käsittää, koska tietyn työn voi vain yksi henkilö yhden kerran suorittaa.

Myöskään kansakoulunopettajain palkkauksessa ei yhtäläispalkkaperiaatetta ole täysin noudatettu. Ks. *Salmela*, s. 107 ss.

[71] Ks. PalkL 6 §.

väliaikaisena ja sijaisena palvellun ajan lukemisesta ikälisään oikeuttavaksi palvelusajaksi, olleet tarpeettomia. Jos kerran virkaatoimittavalla tai viransijaisella olisi samanlainen oikeus ikälisän saamiseen kuin vakinaisellakin virkamiehellä, olisi heillä myös täytynyt olla oikeus ilman nimenomaista säännöstäkin lukea hyväkseen sanotuin tavoin palvelemansa aika. PalkL:n valmistelutöistä ei myöskään selviä, että lakia annettaessa olisi ollut tarkoituksena muuttaa tässä suhteessa aikaisemmin voimassa ollutta lakia. Aikaisemmassa eli vuoden 1923 palkkauslaissa oli taas termin »asianomainen» asemasta käytetty sanontaa »sellaisen viran tai toimen haltijalle kuin 2 §:n 1 momentissa säädetään», millä viittauksella tarkoitettiin peruspalkkaisia virkoja.[72] Oikeuskäytännössä tulkittiinkin mainittua lakia yleisesti siten, ettei sillä, joka ei ollut viran vakinainen haltija, ollut oikeutta saada virkaan kuuluvan peruspalkan lisäksi ikälisää.[73] Sama tulkinta on näin ollen, PalkL:n 23 §:n 2 momentista aiheutuvin poikkeuksin, maksuttava nykyisenkin lain suhteen.

Sen mukaan, missä määrin virkamiehellä on oikeus lukea aikaisempi palvelusaikansa hyväkseen ikälisään oikeuttavina virkavuosina, voidaan erottaa seuraavat eri tapaukset:

1) K o k o n a i s u u d e s s a a n on PalkL:n 4 §:n 2 momentin säännöksen mukaan luettava virkamiehelle ikälisää varten hyväksi se aika, jonka hän 21 vuotta täytettyään on ollut peruspalkkaisen viran haltijana. Samoin on PalkA:n 6 §:n 1 momentin mukaan kokonaisuudessaan luettava hyväksi se aika, jonka virkamies mainittuun ikään tultuaan on ollut päätoimeksi katsottavassa valtion palveluksessa.[74] Samoin kuin valtion palveluksen virkamies saa lukea hyväkseen sen ajan, minkä hän on ollut Ahvenanmaan maakuntalautakunnan palveluksessa.

[72] *OKa* 1929, s. 89.

[73] KHO 1926 II 1517, 1927 II 294, 1934 II 300, 1934 I 36 (avoinna olevan viran väliaikainen haltija) ja 1935 II 295.

[74] Valtion palvelukseksi katsotaan PalkA:n 6 §:n 1 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan myös palvelus Suomen Pankissa, valtion teollisuuslaitoksessa, kansaneläkelaitoksessa ja postisäästöpankissa. Kun Suomen Pankin, kansaneläkelaitoksen ja postisäästöpankin virat ovat yleensä kaikki omaksumamme käsityskannan mukaan valtion virkoja (ks. johdannon aliviitettä 81 ja sen kohdalla olevaa tekstiä), näyttää näiden laitosten erikseen luetteleminen tässä tarpeettomalta. Tarpeetonta lienee myös erikseen mainita valtion teollisuuslaitokset, kun nyttemmin valtion työssä palveltu aika yleensä luetaan ikälisään oikeuttavaksi palvelusajaksi.

Saatetaan kysyä, mitä puheena olevassa lainkohdassa tarkoitetaan sanonnalla »päätoimeksi katsottavassa valtion palveluksessa»? Vastaus tähän kysymykseen saadaan tarkastelemalla PalkA:n 6 §:n kehitysvaiheita. Alkuperäisessä muodossaan oikeutti mainittu asetuksenkohta virkamiehen lukemaan hyväkseen muun ohessa koko sen ajan, jonka hän mainitun iän saavutettuaan oli ollut sopimuspalkkaisessa valtion virassa taikka väliaikaisena tai viransijaisena peruspalkkaisessa valtion virassa. Elokuun 15 päivänä 1947 toimeenpannulla muutoksella (AsK 633/1947) laajennettiin PalkA:n 6 §:n 1 momenttia siten, että virkamies, joka aikaisemmin oli saanut lukea hyväkseen ikälisää varten valtion ylimääräisessä toimessa palvelemansa ajan vain kaksi vuotta ylittävältä osaltaan [75] sekä valtion työssä palvelemansa ajan vain, mikäli työ oli suoritettu valtion teollisuuslaitoksessa, oikeutettiin nyt lukemaan hyväkseen koko se aika, jonka hän 21 vuotta täytettyään oli ollut päätoimena pidettävässä valtion ylimääräisessä toimessa tai sellaisessa valtion työssä, josta hän oli saanut pääasiallisen toimeentulon. Sitä vastoin valtion vakinainen virkamies ei vielä viimeksimainitun asetuksenmuutoksen jälkeenkään ollut oikeutettu lukemaan ikälisään oikeuttavaksi palvelusajakseen valtion tilapäisluontoisessa toimessa palvelemaansa aikaa, sillä tällaista palvelusta ei puheena olevassa asetuksenkohdassa mainittu, vaikka ikälisään oikeuttava palvelus ilmeisesti tarkoitettiinkin siinä tyhjentävästi määritellä. Sen jälkeen kun virkamies oli oikeutettu lukemaan ikälisää varten täysimääräisenä hyväkseen valtion työntekijänäkin palvelemansa aika, ei kuitenkaan tilapäisessä julkisoikeudellisessa toimisuhteessa palvellun ajan jättämiselle mainitussa suhteessa huonompaan asemaan ollut enään mitään perustetta. Nähtävästi juuri tästä syystä ja kun lisäksi YlimääräisA:n 5 § myönsi ylimääräiselle virkamiehelle edelleenkin laajemman oikeuden ikälisävuosien laskemiseen, kuin mikä PalkA:n 6 §:n 1 momentin mukaan oli vakinaisella virkamiehellä, viimeksi mainittu säännös sai asetukseen 12 päivänä joulukuuta 1947 tehdyn muutoksen (AsK 881/1947) kautta nykyisen sanamuotonsa.

---

[75] Kun siis puheena olevalla asetuksenmuutoksella on poistettu se erotus, joka aikaisemmin oli vakinaisessa virassa ja ylimääräisessä toimessa palvellun ajan lukemisella hyväksi ikälisää varten, niin nyttemmin myös riitakysymys, miten ylimääräisessä, mutta sittemmin vakinaistetussa valtion virassa palveltu aika on huomioon otettava ikälisää laskettaessa, on menettänyt merkityksensä. Mainitun kysymyksen suhteen ks. KHO 1931 II 479 sekä 20. 3. 1944 n:o 951, 8. 5. 1944 n:o 1270 ja 27. 6. 1945 n:o 1783.

Edellä selostetun kehityskulun ja asetuksen nykyisen sanonnan huomioonottaen katsoisimme, että kysymyksessä olevalla PalkA:n 6 §:n 1 momentin käyttämällä sanonnalla, joka muodoltaan vastaa YlimääräisA:n 5 §:n käyttämää vastaavaa sanontaa, tarkoitetaan kaikkea sitä aikaa, jonka virkamies 21 vuotta täytettyään on ollut valtion sopimuspalkkaisessa virassa tai väliaikaisena tai viransijaisena peruspalkkaisessa virassa taikka päätoimena pidettäväsä ylimääräisessä tai tilapäisessä toimessa [76] tai sellaisessa valtion työssä, josta hän on saanut pääasiallisen toimeentulonsa. Kun viimeksi mainittu sanonta taas on sama kuin vastaava sanonta TEläkeA:n 1 §:ssä, voitaneen virkamiehen katsoa työntekijänä ollessaan saaneen pääasiallisen toimeentulonsa valtion työstä samoin edellytyksin kuin TEläkeA:nkin mukaan eli silloin, kun tämä hänen työnsä on kestänyt yleensä kahdeksan tuntia vuorokaudessa.[77]

Kaikissa edellä puheena olleissa tapauksissa edellytetään, että virkamies, ennenkuin palvelusvuosien lukeminen ikälisävuosiksi voi alkaa, on täyttänyt 21 vuotta. Tästä vaatimuksesta muodostaa poikkeuksen sotapalveluksessa sotatilan aikana palveltu aika, joka on luettava hyväksi riippumatta siitä, onko asianomainen silloin täyttänyt 21 vuotta vai ei.[78] Mitä mainittuun tapaukseen muutoin tulee, niin edellytetään PalkL:n 4 §:n 3 momentissa asetusteitse säädettäväksi,

[76] Aikaisemminkin tilapäiseen toimeen verrattavassa tehtävässä palveltu aika saatettiin eräissä poikkeustapauksissa lukea ikälisään oikeuttavaksi palvelusajaksi. Ks. VvMp 29/3 1943 (AsK 283/1943) 1 § sekä KHO 1933 II 2767, 1937 II 4058 ja 1940 II 199. Ks. myös KHO 5. 6. 1946 n:o 1066 (tuomiokunnan notaarina palveltu aika). Vrt. aikaisempaan käytäntöön rajavartiolaitoksessa palvellun ajan suhteen (KHO 1929 II 884, 1930 II 2801, 1931 II 2339 ja 1936 II 3176).

[77] Ks. TEläkeA 1 §:n 3 momenttia sen alkuperäisessä muodossa. Tosin mainittu asetuksenkohta nykyisessä muodossaan (AsK 462/1946) määrittelee päätoimena pidettävän valtion työn siihen vuosittain käytettyjen työviikkojen perusteella, mutta kun ikälisän laskemiseen vaikuttavat lyhyemmätkin ajanjaksot kuin täydet vuodet eikä mainittu asetuksenmuutos tiedä tässä suhteessa ilmeisestikään asiallista muutosta, voitaneen ikälisän suhteen edelleen soveltaa aikaisemmin käytettyä laskutapaa.

Kun virkamies on EläkeL:n 3 §:ään 22/12 1942 tehdyn muutoksen (AsK 1031/1942) kautta oikeutettu eläkevuosikseen lukemaan myös valtion työntekijänä palvelemansa ajan — kuten myös työntekijä työläiseläkettä varten virkamiehenä palvelemansa ajan (KHO 1929 II 654) — on saman periaatteen omaksumista ikälisävuosiakin laskettaessa pidettävä johdonmukaisena. Ottaen huomioon PalkL:n 4 §:n 3 momentin sanamuodon on kuitenkin asetettava kysymyksenalaiseksi, onko puheena oleva muutos ollut mahdollinen toteuttaa yksistään asetusta muuttamalla.

[78] VvMp 29/3 1943 3 § (AsK 283/1943).

missä määrin sotatilan aikana suoritettu sotapalvelus on luettava hyväksi ikälisään oikeuttavana palvelusaikana. Säännös tästä sisältyykin PalkA:n 6 §:n 3 momenttiin. Tämän säännöksen mukaan virkamies saa lukea hyväkseen sen ajan, jonka hän on sotatilan aikana ollut sotapalveluksessa, lukuunottamatta kuitenkaan säännönmukaisen asevelvollisuuden suorittamisaikaa. Mainittu kysymys kaipaa tarkempaa selvittelyä.

Ensiksikin on huomattava, että laki mainitsee vain sotatilanaikaisen [79] sotapalveluksen. Kun rauhan aikana suoritetusta asepalveluksesta ei ole mitään säädetty ja PalkA:n 7 §:n 1 momentin sisältämän yleisen säännön mukaan [80] virkavuosia laskettaessa on vähennettävä se aika, jona virkamies virantoimituksen keskeytyksen vuoksi ei ole virkaansa hoitanut, seuraa tästä, että rauhanaikaista asevelvollisuusaikaa ei voida lukea virkavuosiksi.[81]

Toiseksi ei sotatilan aikanakaan suoritettua sotapalvelusta ole luettava hyväksi silloin, kun se käsittää säännönmukaisen asevelvollisuuden suorittamisen. Mitä ymmärretään tässä yhteydessä säännönmukaisella asevelvollisuudella? Vaikkakin periaatteessa jokainen miespuolinen kansalainen on isänmaan ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustamiseksi asevelvollinen, niin rauhanomaisissa oloissa joutuu tätä kansalaisvelvollisuuttaan vuosittain täyttämään yleensä

[79] Sotatilan käsite on määritelty sotatilasta 26/9 1930 annetussa laissa (AsK 303/1930). Sanotusta laista selviää, että sotatila on poikkeustila, johon tasavallan presidentti, kun valtakunnan puolustaminen tai oikeusjärjestyksen voimassapitäminen vaatii, voi julistaa valtakunnan tai osan siitä. Presidentin asiana on myös antaa julistus sotatilan lakkaamisesta.

[80] Kun PalkA:n 7 §:ää muutettiin asetuksella 28/4 1947 (AsK 316/1947), jätettiin asetuksesta pois 7 §:n 2 momentin d-kohdan lopussa aikaisemmin ollut lisäys »lukuunottamatta asevelvollisuusaikaa vakinaisessa väessä rauhan aikana». Tästä ei kuitenkan ole tehtävä sellaista johtopäätöstä, että nyttemmin ei olisi luettava vähennykseksi virkavuosia laskettaessa vakinaisessa väessä rauhan aikana palveltua aikaa. Päinvastoin on, kuten tekstissä on jäljempänä osoitettu, säännönmukainen asevelvollisuusaika luettava virkavuosien vähennykseksi niillekin, jotka ovat asevelvollisuutensa sodan aikana suorittaneet. Juuri mainitun periaatteen tehostamiseksi onkin puheena olevan asetuksenkohdan muuttaminen ollut välttämätöntä.

PalkA:n 7 § rinnasti aikaisemmassa muodossaan asevelvollisuuden julkiseen tehtävään. Asevelvollisuus ei kuitenkaan ole julkinen tehtävä siinä merkityksessä kuin tätä käsitettä on lainsäädännössä yleisesti käytetty (vrt. esim. AsevL 51 § ja vuoden 1923 palkkausasetus (AsK 34/1923) 10 §, vaan yleinen, periaatteessa jokaiselle miespuoliselle kansalaiselle kuuluva kansalaisvelvollisuus. Toisin *Puupponen*, s. 48. Vrt. *V. Merikoski*, Asevelvollisuuslainsäädäntö 1941, Porvoo 1941, s. 72 ss.

[81] Samoin KHO 1933 II 3036. Ks. myös hallituksen esitys n:o 12/1947, s. 2.

vain yksi ikäluokka. Sotatilan aikana sitä vastoin saattavat asevelvollisuuden perusteella sotapalvelukseen joutua, ei ainoastaan silloin palveluksessa oleva ikäluokka, vaan palvelusvelvollisuutensa aikanaan jo täyttäneet ikäluokat sekä sellaisetkin kansalaiset, jotka rauhan aikana ovat syystä tai toisesta asevelvollisuutensa suorittamisesta kokonaan vapautettuja. Asetuksen tarkoituksena on näin ollen, rajoittaessaan alussa mainitulla tavalla sotapalvelusajan hyväksilukemista, sulkea mainittua etua nauttimasta juuri se tai ne ikäluokat, jotka suorittavat »rauhanaikaista» normaalista palvelusvelvollisuuttaan sodan aikana. Heidän olisi joka tapauksessa suoritettava asevelvollisuutensa ja, jos tämä tapahtuisi säännöllisissä rauhanomaisissa oloissa, heillä ei olisi oikeutta lukea palvelusvelvollisuutensa täyttämiseen käyttämäänsä aikaa virkavuosikseen. Myöskään sodan aikana heitä ei ole haluttu saattaa tässä suhteessa edullisempaan asemaan, kuin missä he muutoin olisivat. Tarkoituksena on toisin sanoen ilmeisestikin estää virkamiestä joutumasta ikälisän suhteen edullisempaan asemaan kuin muutoin siinä tapauksessa, että hän on suorittanut asevelvollisuutensa sotatilan aikana.

Kolmanneksi on sotatilan aikana palveltu aika luettava hyväksi ikälisään oikeuttavina virkavuosina sekä niille, jotka jo sotapalvelukseen joutuessaan ovat olleet valtion virkamiehiä, että myös niille, jotka vasta myöhemmin virkamiehiksi tulevat. Tähän viittaa lain ja asetuksen asianomaisten kohtain sanamuoto. Tälle käsitykselle antaa tukea myös se, että sotapalvelusaika saadaan lukea hyväksi, kuten edellä mainittiin, katsomatta siihen, onko asianomainen jo täyttänyt 21 vuotta vai ei. Sillä tuskin on ajateltavissa, että viimeksi mainittu poikkeussäännös olisi annettu vain niiden muutamien harvojen virkamiesten hyväksi, jotka jo alle 21 vuotiaina ovat valtion vakinaisia virkamiehiä. Pikemminkin on säännöksen antamisella tahdottu lausua julki, että valtiovalta pitää sodan aikana suoritettua sotapalvelusta siinä määrin ansiokkaana, että kaikilla on ikäänsä katsomatta oikeus lukea tämä velvollisuuden täyttäminen hyväkseen mahdollisessa myöhemmässä virkapalvelussaan.

Kun PalkA:n 6 §:n 4 momentti antaa valtiovarainministeriölle vallan erityisistä syistä oikeuttaa virkamiehen lukemaan hyväkseen ikälisää laskettaessa muunkin kuin asetuksen nimenomaan luettelemissa viroissa ja toimissa palvellun ajan rajoittamalla tätä oikeutta vain siten, ettei hyväksiluettava aika saa ylittää kahdeksaa vuotta,

on selvää, että virkamiehelle saatetaan myöntää oikeus lukea hänen anomansa palvelus virkavuosikseen joko kokonaan tai osittain.[82]

2) Neljä vuotta ylittävältä osalta virkamies saa PalkA:n 6 §:n 2 momentin nojalla lukea hyväkseen sen ajan, jonka hän on ollut kunnan, kuntien keskusjärjestön, kuntien yhtymän taikka uskonnollisen yhdyskunnan tahi eräiden yhtymäin tai yksityisten toimissa, jos toimi on ollut päätoimi sekä pätevyysehtoihin ja laatuun nähden siihen valtion virkaan rinnastettavissa, johon virkamies toimesta erottuaan on ensiksi tullut.

Kun yhtenä tärkeänä perusteena ikälisän suorittamiselle on, että valtiota kauemmin palvellut henkilö on tahdottu saattaa edullisempaan asemaan kuin palvelukseen vasta ryhtynyt,[83] näyttää ensi katsannolta olevan tämän kanssa ristiriidassa, että muun yhdyskunnan tai yksityisen toimesta valtion palvelukseen siirtyneelle ollenkaan luetaan hyväksi hänen aikaisempi palveluksensa. Epäilemättä mainittu seikka juuri onkin aiheuttanut sen, että tätä palvelusaikaa ei lueta hyväksi valtion virassa samassa määrin kuin valtion palvelemiseen käytettyä aikaa. Huomattava kuitenkin on, että ikälisän suorittamisessa on määräävänä myös tarveperiaate. Tämä ilmenee virkamiehen huoltovelvollisuuden kasvamisen huomioonottamisessa. Kun ikälisäkin on osaltaan elatuksenluontoista palkkausta, on elatusmenojen kasvaminen myös sen suuruutta ja maksamisen perusteita määrättäessä otettava huomioon.[84]

Edellä mainittu seikka ei kuitenkaan selvitä, miksi ainoastaan sellaisessa toimessa palveltu aika, joka pätevyysehtojen ja laadun puolesta on rinnastettava asianomaiseen valtion virkaan, luetaan ikälisään oikeuttavana palvelusaikana virkamiehen hyväksi. Tämä seikka saa mielestämme selityksensä siitä, että virkamiehen elatuksenluontoinenkin palkkaus, johon myös ikälisä sisältyy, on samalla jossakin määrin korvausta hänen suorittamistaan virkatehtävistä, kuten jo aikaisemmin olemme todenneet. Ammattiaan kauemman aikaa harjoittaneen virkamiehen työnsuoritukset ovat säännöllisesti ar-

---

[82] Hallituksen esityksessä n:o 87/1942, s. 3 lausutaan perusteluina, että mainitulla »säännöksellä ei ole tarkoitus laajentaa ikälisän myöntämisen perusteita, vaan antaa oikeus sen laskemiseen sellaisesta muusta palveluksesta, joka on ollut erittäin ansiokas ja maalle hyödyllinen tai muuten on valtion vakinaiseen palvelukseen hyvin rinnastettavissa.»

[83] Hallituksen esitys n:o 31/1922, s. 4.

[84] Tämä periaate ilmenee myös *vuoden 1946 palkkauskomitean* mietinnöstä (s. 129). Samoin *LVK* 1912, s. 26.

vokkaammat kuin virkaan vasta tulleen, katsomatta siihen, kenen palveluksessa tämä ammatillinen taito on saavutettu. Mutta lisääntynyt ammatillinen taito koituu uudessa virassa työnsuoritusten hyväksi suuremmassa määrin vain silloin, kuin tehtävät ovat ainakin pääasiallisesti laadultaan samanlaisia kuin aikaisemmassakin virassa. Näin ollen tulee korvaus ikälisän muodossa suoritettavaksi vain silloin, kun viimeksi mainittu edellytys on olemassa ja uusi virka siis laadultaan vastaa aikaisempaa. Pätevyysehtojen rinnastettavuus on nähdäksemme asetettu ehdoksi taas sen vuoksi, että sen kautta virkojen laadullinen vastaavaisuus tulee tarkemmin määritellyksi ja on käytännössä helpompi todeta. Katsoen mainittuun asetuksen ilmeiseen tarkoitukseen antaa ratkaiseva merkitys tehtävien laadulle on mielestämme selvää, että silloinkin kun pätevyysvaatimuksia ei ole nimenomaan vahvistettu, mutta virkoja on pidettävä laadultaan toisiinsa rinnastettavina, virkamiehellä on kysymyksessä oleva oikeus ikälisävuosien laskemiseen.[85] Jos taas uuden viran pätevyysehdot on vahvistettu, palvelu aikaisemmassa virassa on luettava hyväksi vain sikäli, kuin virkamies nämä pätevyysvaatimukset täyttäen on hoitanut aikaisempaa virkaansa.[86] Miten on asianlaita, jos uudessa virassa on virkamiehen tultua siihen jo nimitetyksi vahvistettu pätevyysvaatimuksia, joita hän ei täytä? Kun ratkaiseva merkitys on annettava, kuten edellä olemme huomanneet, virkojen pätevyysvaatimusten ja tehtävien laadun rinnastettavuudessa ilmenevälle työnsuoritusten vastaavaisuudelle, ei mielestämme uuteen virkaan vaadittavien pätevyysvaatimusten nimittämisen jälkeen tapahtunut muuttaminen tai lisääminen ole esteenä aikaisemmassa virassa palvellun ajan hyväksilukemiselle. Tähän lopputulokseen näyttää oikeuskäytäntökin päätyneen.[87]

---

[85] Tämä ilmenee nähdäksemme myös KHO:n ratkaisusta 1937 II 536. Ks. Oikeuskäytännön suhteen niinikään KHO 1936 II 723, 1937 II 3047 ja 3344.

[86] Koska vanhempi lehtori sinä aikana, jolloin hän oli vakinaisena seurakunnan pappina, ei ollut ollut hakukelpoinen vanhemman lehtorin virkaan, ei sanottua aikaa voitu lukea hänen hyväkseen ikälisän saamista varten valtion virassa. KHO 1935 II 2352.

[87] Koska palosotilaan siirtyessä kaupungin palveluksesta poliisiksi poliisikonstaapelin toimeen ei ollut säädetty mitään pätevyysvaatimuksia, olivat palosotilaan ja poliisikonstaapelin toimet laatunsa puolesta toisiinsa rinnastettavissa. Katsottiin sen vuoksi, että poliisi, vaikka hän poliisiksi tullessaan ei ollut suorittanut ylemmän kansakoulun oppimäärää, joka on pätevyysvaatimuksena poliisikonstaapelin toimeen, sai ikälisää varten lukea hyväkseen kaupungin palveluksessa olemansa ajan. KHO 19. 12. 1945 n:o 3260. Vrt. KHO 1940 II 368.

PalkA:n 6 §:n 5 momentin mukaan on eri palvelusaikoja ikälisää varten yhteenlaskettaessa otettava huomioon vain täydet kuukaudet. Kun mainittu säännös on otettu asetukseen välittömästi asetuksen määriteltyä, missä määrin erilaatuisissa viroissa palveltu aika on luettava hyväksi ikälisää varten, näyttää säännös koskevan vain näitä tapauksia ja siis tulevan sovellettavaksi ainoastaan, milloin eri suurin määrin huomioon otettavia palvelusaikoja on keskenään yhteenlaskettava.[88]

Palkkauslainsäädäntö ei edellytä, että virkamiehen on täytynyt erityisesti kunnostautua tai osoittaa palvelusintoaan saavuttaakseen oikeuden ikälisään. Ikälisä suoritetaan määrävuosien palveluksen jälkeen työnsuoritusten laatuun katsomatta. Mutta sitä vastoin oikeus ikälisän saamiseen on tehty jossakin määrin riippuvaksi virkamiehen käyttäytymisestä virassa ja sen ulkopuolella.[89] Jos näet tämä käyttäytyminen on ollut sellaista, että se on johtanut virkamiehen tuomitsemiseen kurinpidollisesti taikka virkarikoksesta varoitusta ankarampaan rangaistukseen, v o i ikälisää myöntävä viranomainen ennen seuraavan ikälisän myöntämistä määrätä, että virkamiehen palvelusajasta seuraavaa ikälisää määrättäessä on jätettävä huomioon ottamatta enintään kolme vuotta.[90] Vaikkakin mainittu palkkausedun menettäminen johtuu virkamiehen velvollisuudenvastaisesta käyttäytymisestä, niin ei sitä voida kuitenkaan pitää varsinaisesti rangaistuksena. Tämä seuraamus johtuu vain siitä, että virkamies ei täytä ikälisän saamiseksi tässä suhteessa asetettavaa edellytystä.[91]

---

[88] Vrt. VvMp 19/1 1943 (AsK 40/1943) 2 §.

Kun aikaisempi palkkausasetus määrätyissä tapauksissa edellytti, että eri palvelusaikojen tuli olla vähintään 6 kuukauden pituisia, aiheutti sanottu säännös oikeuskäytännössä lukuisia tulkintakysymyksiä. Ks. KHO 1928 I 34, 1929 II 884, 1937 II 3343, 1941 II 423, 27. 11. 1941 n:o 2957.

Vaikka virasto ikälisää myöntäessään on velvollinen ottamaan huomioon virkamiehen aikaisemman palveluksen katsomatta siihen, mihin virastoon kuuluvassa virassa tämä palvelus on suoritettu, saattaa kukin virasto myöntää ikälisän virkamiehelleen vain siitä lukien, kun virkamies on tullut viraston palvelukseen. KHO 29. 5. 1945 n:o 1539. Jos virkamies on oikeutettu saamaan ikälisän aikaisemmaltakin ajalta, hänen on siis tältä osalta haettava ikälisää siltä virastolta, jonka palveluksessa hän tällöin on ollut.

[89] Vrt. myös *Jespersen*, s. 231 s.

[90] PalkA 8 §. Ettei varoituksesta vielä ole mainittua seuraamusta, johtuu ilmeisesti siitä, että varoituksesta ei useissa tapauksissa voida valittaa ja virkamiehellä ei siis ole riittäviä oikeusturvakeinoja käytettävissään mahdollisesti aiheettomasti tuomitun varoituksen kysymyksessä ollessa. Näin myös *LVK* 1912, s. 27.

[91] Jo sekin, että ikälisävuosien laskemisoikeuden osittaisesta menettämisestä

Kuten edellä totesimme, on palkkauslain omaksuman kannan mukaan yleensä vain peruspalkkaisen viran vakinainen haltija sanotun lain mukaisen ikälisän saamiseen oikeutettu. Kun PalkL:n 23 §:n 2 momentissa mainitussa tapauksessa oikeus ikälisän saamiseen on eräissä tapauksissa myönnetty myös avoimen peruspalkkaisen viran väliaikaiselle haltijalle, on tätä säädöstä, koska se sisältää poikkeuksen yleisestä säännöstä, tulkittava ahtaasti. Oikeus ikälisän saamiseen on virkaatoimittavalla virkamiehellä sen vuoksi vain, jos hän yhtämittaisesti vähintään neljä vuotta on hoitanut juuri avoinna olevaa peruspalkkaista virkaa. Ei edes vakinaiseksi nimitettynä palveltua aikaa ole tällöin otettava huomioon.[92]

P e r h e l i s ä. Virkamiehen palkkauksen elatuksenluontoisuus tulee erityisen selvästi esille perhelisän suorittamisessa.[93] Lähimpänä tarkoituksena sanotulla palkkaedulla on tasoituksen aikaansaaminen perheellisten ja perheettömien virkamiesten toimeentulossa. Myös väestöpoliittiset syyt ovat osaltaan vaikuttaneet perhelisän omaksumiseen palkkausjärjestelmässä.[94] Säännös perhelisästä sisältyy PalkL:n 5 §:ään, jonka mukaan viran tai toimen haltijalle suoritetaan perhelisänä kuusituhatta markkaa vuodessa kutakin hänen elätettävänään olevaa seitsemäätoista vuotta nuorempaa lasta kohti, ja otetaan tällöin huomioon viran tai toimen haltijan sekä hänen aviopuolisonsa lapset ja ottolapset.[95]

---

määrää hallintoviranomainen, osoittaa, ettei kysymyksessä saata olla mikään rikosoikeudellinen rangaistus. Tarkoituksena ei myöskään ole kärsimyksen aikaansaaminen. Kun sanottu seuraus johtuu lisäksi yksinomaan siitä, että virkamies ei täytä nuhteettoman käytöksen suhteen asetettavaa ehtoa korkeamman palkkauksen saamiseksi, ei ikälisävuosien laskemisoikeuden menetys näin ollen voi olla kurinpidollinenkaan rangaistusseuraamus. Myöskään *Palme* ei mainitse kysymyksessä olevaa seuraamusta luetellessaan kurinpitorangaistukset. Ks. *Palme,* s. 167. Vrt. myös *LVK* 1912, s. 26 ss.

[92] Henkilö, joka hoiti avoinna olevaa virkaa, ei voinut ikälisää siitä myönnettäessä ottaa huomioon aikaa, jonka hän aikaisemmin oli ollut vakinaisessa virassa. KHO 18. 11. 1946 n:o 3110, 22. 5. 1944 n:o 1369. Vrt. myös KHO 19. 11. 1945 n:o 2913. — Sitä vastoin virkamiehellä on oikeus saada tällöin niin monta ikälisää, kuin hänen virkaatoimittavana palvelemansa vuodet edellyttävät. KHO 15. 8. 1944 n:o 1707. Ks. myös VvMp 29/3 1943 (AsK 283/1943) 4 §.

[93] *Brand,* Das Beamtenrecht, s. 164. Vrt. *Völter,* s. 40 ss.

[94] Hallituksen esitys N:o 87/1942, s. 3.

[95] PalkL 5 §. Oikeudesta perhelisään yleensä ks. myös *Olavi Rytkölä,* Valtion virkamiehen perhelisästä, LM 1944, s. 282 ss.

PalkL:n 5 §:n edellyttämän vakinaisen perhelisän ohella on valtioneuvosto joi-

Oikeus perhelisän saamiseen on, paitsi virkaan vakinaisesti nimitetyllä virkamiehellä, myös virkaatoimittavilla ja viransijaisilla, jos virka on avoinna [96] tai jos sen vakinainen haltija virkavapautta nauttien hoitaa toista virkaa. Sopimuspalkkaiselle virkamiehelle ei sitä vastoin voida edes sopimuksin myöntää oikeutta perhelisän saamiseen. Saatetaan kysyä, onko lakkautuspalkalle asetetulla virkamiehellä mainittu oikeus? Kun LakPalkL:n 2 §:n mukaan lakkautuspalkka vastaa ensimmäisenä vuotena viran lakkauttamisesta lukien virkaan kuuluneiden palkan, vuokrarahain ja muiden sellaisten palkkaetujen yhteenlaskettua määrää, jotka eivät ole korvausta erityisistä virkatehtävistä tai viran aiheuttamista kustannuksista, on selvää, että lakkautuspalkalle asetettaessa on virkamiehelle ehkä kuulunut perhelisäkin hänelle tulevan lakkautuspalkan suuruutta määrättäessä otettava huomioon.[97] Mutta miten on asian laita, jos virkamies vasta lakkautuspalkalle jouduttuaan saa perheen lisäystä ja siten tulee täyttämään perhelisän saamiseen vaadittavat edellytykset? Saattaisi ajatella, että lakkautuspalkalle asetettu virkamies, koska hän edelleen on virkasuhteessa valtioon,[98] saisi myös mainitussa tapauksessa perhelisän. Huomattava kuitenkin on, että lakkautuspalkan suuruus määräytyy yksin LakPalkL:n säännösten mukaan. Kun mainitun lain 2 §:ssä on lakkautuspalkalle asetetun virkamiehen palkkauksen perusteet tarkoin määritelty ja kun sanotussa lainkohdassa puhutaan yksinomaan virkaan k u u l u n e i s t a palkkaeduista eikä LakPalkL:ssa ole muuallakaan perhelisästä mitään säädetty, ei lakkautus-

---

nakin vuosina määrännyt suoritettavaksi myös väliaikaista perhelisää. Väliaikaista perhelisää suoritettiin mm. valtioneuvoston 23/1 1941 ja 9/1 1942 antamien päätösten perusteella sanottuina vuosina. Ks. myös KHO 14. 2. 1944 n:o 504.

Voimassa oleva PalkL myöntää virkamiehelle oikeuden perhelisään palkkauksen suuruuteen katsomatta. Toisin vuoden 1923 palkkauslaki, joka ei myöntänyt perhelisää yhdeksään ylimpään palkkausluokkaan kuuluvalle virkamiehelle (ns. Vesterisen viiva). Ks. *Kivialho*, s. 215.

Valtioneuvoston asettama komitea, jonka tehtävänä on ollut laatia ehdotus sosiaaliselle pohjalle perustuvaksi yleiseksi lapsilisäjärjestelmäksi, on 28/2 1948 valtioneuvostolle jättämässään ehdotuksessa esittänyt muun ohessa virkamiesten nykyisin saaman perhelisän korvattavaksi samanlaisella l a p s i l i s ä l l ä kuin työntekijöillekin ehdotuksen mukaan olisi maksettava. Ks. hallituksen esitys n:o 163/1948.

[96] VvMp 19/3 1943 (AsK 40/1943) 7 §. KHO 1939 II 621.

[97] Samoin *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 204 aliviite 9.

[98] LakPalkL 4 §.

palkalle asetettu virkamies ole mielestämme oikeutettu saamaan perhelisää lakkautuspalkkasuhteen kestäessä syntyneestä lapsestaan.[99] [100]

Aikaisemmin oli nimenomaan säädetty, että perhelisää ei suoriteta, jos molemmat aviopuolisot ovat perhelisään oikeuttavassa valtion virassa. Nyttemmin on sen sijaan määrätty perhelisää tällöinkin suoritettavaksi, mutta ainoastaan sille aviopuolisolle, jota on pidettävä lapsen pääasiallisena elättäjänä. Huomiota ei voida kiinnittää yksin aviopuolisoiden rahapalkan suuruuteen, vaan siihen tosiasiaan, kumpi puolisoista lapsen tai lasten elatuksesta pääasiallisesti huolehtii. Jos toinen puoliso, vaikkakin hän nauttii pienempää palkkaa, etupäässä huolehtii lasten elatuksesta, toisen käyttäessä suuremmat tulonsa yksinomaan omaksi hyväkseen, on selvää, että vain ensiksi mainittu aviopuoliso on perhelisän saamiseen oikeutettu. Perhelisähän on elatuksenluontoisena palkkausetuna tarkoitettu suoritettavaksi sellaiselle virkamiehelle, jolle lastensa elättämisestä todella koituu lisäkustannuksia.[101] Tällä seikalla saattaa olla käytännöllistä merkitystä varsinkin silloin, kun aviopuolisot välien rikkoutumisen vuoksi asuvat erillään.

Perhelisää suoritetaan virkamiehen ja hänen aviopuolisonsa lapsista ja ottolapsista, jotka eivät ole täyttäneet seitsemäätoista vuotta. Kun laissa puhutaan virkamiehen ja hänen aviopuolisonsa lapsista yleensä ja mainitaan lisäksi, toisin kuin aikaisemmassa laissa, myös ottolapset, on selvää, että tarkoituksena ei ole rajoittaa perhelisää suoritettavaksi yksinomaan virkamiehen ja hänen aviopuolisonsa avioliitossa syntyneistä lapsista. Myös oikeuskäytännössä on omaksuttu puheena olevan säännöksen suhteen laajentava tulkinta. Niinpä on perhelisää suoritettu tuomioistuimen päätöksellä aviolapseksi ju-

[99] Näin myös KHO 1941 I 39.

[100] Vakinaisesta virasta virkavapautta saanutta virkamiestä, joka oli määrätty hoitamaan ylimääräistä tointa, ei aikaisemmin katsottu oikeutetuksi saamaan perhelisää. KHO 1941 II 45, 1941 II 500. Vuoden 1942 PalkL:n 10 §:n 2 momentin säännökseen katsoen on nyttemmin kuitenkin tultava toiseen tulokseen, vaikka mainitussa lainkohdassa ei nimenomaisesti mainitakaan ylimääräistä tointa. Ks. myös YlimääräisA 7 §.

[101] Tämä suhde saattaa tietenkin ajan mittaan muuttua, jolloin toinen kuin perhelisää alun perin nauttinut puoliso tulee sen saamiseen oikeutetuksi. KHO 1942 II 117. Mainittu päätös koskee tosin kansakoulunopettajalle suoritettavaa kasvatusapua, mutta kasvatusapu — joka vastaa valtion virkamiesten perhelisää — määräytyy tässä suhteessa samojen periaatteiden mukaan kuin perhelisäkin. Kasvatusavun suhteen ks. *Salmela*, s. 107 ja s. 278 s.

listetusta lapsesta.[102] Virkamiehellä on katsottu olevan oikeus saada perhelisää myös silloin, kun avioliitto on oikeuden päätöksellä julistettu puretuksi ja virkamies velvoitettu suorittamaan elatusapua lapsilleen, jotka on uskottu hänen avioeron saaneen vaimonsa huoltoon.[103]

Epäselvempi on sen sijaan kysymys perhelisän suorittamisesta silloin, kun virkamies on velvoitettu maksamaan elatusapua avioliiton ulkopuolella syntyneestä lapsesta. Tällöin lienee tehtävä ero sen tapauksen välillä, että lapsi on tunnustettu ja että näin ei ole laita. Perhelisän suorittaminenhan edellyttää, että lapsi, josta perhelisää suoritetaan, on virkamiehen tai hänen aviopuolisonsa lapsi. Avioliiton ulkopuolella syntynyt lapsi tulee tunnustettaessa muun muassa merkityksi kirkonkirjaan tai vastaavaan rekisteriin tunnustajan omana.[104] Tunnustaessaan avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen omakseen lapsen isä siis julkisesti myöntää sen olevan hänen omansa. Tällöin on lasta epäilemättä pidettävä myös PalkL:n tarkoittamassa mielessä sen tunnustaneen ja sille elatusapua suorittavan virkamiehen lapsena. Sen sijaan ei velvoittaminen elatusavun suorittamiseen avioliiton ulkopuolella tapahtuneen makaamisen perusteella vielä sellaisenaan ole ehdottomana todistuksena siitä, että lapsi todella on elatusavun suorittajan oma. Sillä elatusapua suorittamaan saatetaan velvoittaa sekin, joka makaamalla lapsen äidin on voinut saattaa hänet raskaaksi, katsomatta siihen, onko lapsi todella tästä makaamisesta siinnyt vai ei.[105] Myöskään PalkL:n edellyttämässä mielessä ei lasta tällöin voida pitää makaajan lapsena.[106] Näin ollen on tultava siihen tulokseen, että virkamiehellä, joka on velvoitettu suorittamaan elatusapua avioliiton ulkopuolella syntyneelle lapselle, on oikeus

---

[102] KHO 1932 II 2069. Aviolapsen käsitteestä yleensä ks. *Oiva Huttunen*, Avioliittolaki ynnä siihen liittyvät lait ja asetukset, toinen painos, Porvoo 1945, s. 228 ss.; *Melander*, s. 63 ss.

Virkamies on katsottu oikeutetuksi saamaan perhelisää myös vaimonsa ensimmäisessä avioliitossa syntyneistä lapsista. KHO 1936 II 59.

[103] KHO 14. 1. 1946 n:o 83, 1939 II 3809. Mainittu oikeus oli virkamiehellä siitä huolimatta, että lapset olivat äitinsä kanssa matkustaneet Ruotsin kuningaskuntaan ja tulleet Ruotsin alamaisiksi. KHO 1936 I 5. Vrt. KHO 14. 2. 1944 n:o 504.

[104] AULapsiL 20 §.

[105] AULapsiL 4 §.

[106] Avioliiton ulkopuolella syntynyttä lasta, jolle makaaja oli velvoitettu suorittamaan elatusapua, ei katsottu sellaiseksi lapseksi, josta perhelisää voitiin suorittaa. KHO 1938 II 406. Vrt. myös KHO 1936 II 2228 ja 4026.

perhelisän saamiseen sanotusta lapsesta ainoastaan silloin, kun elatusavun suorittaja on tunnustanut lapsen omakseen.[107]

Perhelisän suorittaminen edellyttää aina, että lapsi on virkamiehen elätettävänä. Sen sijaan ei ole säädetty, että lapsen tulisi asua virkamiehen luona.[108] Mistään elättämisestä ei kuitenkaan saateta puhua silloin, kun virkamiehen osanotto lapsen elättämiseen on vain vähäinen. On vaadittava, että virkamiehen osanoton lapsen elatukseen tulee olla niin tuntuva, että hänen voidaan katsoa ainakin pääasiallisesti lasta elättävän. Vain tällöin voidaan sanoa lapsen olevan virkamiehen elätettävänä.

Lapsen elättäminen voi tietysti tapahtua joko lapsesta ja sen toimeentulosta huolehtimalla, kuten yleensä on laita avio- ja ottolasten suhteen, tahi suorittamalla määrätyn suuruista elatusapua, kuten tavallisesti aviottomista lapsista. Arvosteltaessa, onko lapsi virkamiehen elätettävänä silloin, kun elättäminen tapahtuu elatusavun suorittamisen muodossa, on tietenkin otettava huomioon elatukseen vaikuttavina tekijöinä sekä suoritettavan elatusavun määrä että ne olosuhteet, joissa lapsi elää ja sen kasvaminen tapahtuu. Ratkaisu on tehtävä kussakin yksityistapauksessa tapahtuvan harkinnan perusteella ja tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota juuri mainittuihin näkökohtiin. Rahan arvon ollessa korkealla saatetaan pienemmänkin elatusmaksun suorittajaa pitää lapsen elättäjänä, kun taas vastakkaisessa tapauksessa verraten suurenkaan elatusavun suorittaminen ei oikeuta perhelisän saamiseen. Vastaavasti saattaa, jos lapsen kasvatus tapahtuu vaatimattomammissa olosuhteissa, vähäisenkin elatusavun suorittaja olla lapsen pääasiallinen elättäjä, elatusavun sitä vastoin vastatessa ehkä vain pientä osaa lapsen ylläpitokustannuksista silloin, kun nämä ovat suuret. Edellisessä tapauksessa tulee perhelisä suoritettavaksi, jälkimmäisessä ei. Eri asia on, että virkamies saattaa

[107] Tätä vastaan voidaan kenties huomauttaa, että PalkL ulottamalla perhelisän suorittamisen myös ottolapsiin, on luopunut vaatimasta veriheimolaisuutta perhelisään oikeutetun virkamiehen ja lapsen välillä. Asia on mielestämme kuitenkin käsitettävä siten, että veriheimolaisuudesta pidetään edelleen kiinni, mutta ottolapset ovat tästä säännöstä poikkeuksena ja sanotusta syystä laissa erikseen mainitut. Myös KHO:n lainkäyttö näyttää olevan tällä kannalla, sillä niissä tutkimissamme tapauksissa, joissa perhelisää on myönnetty avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen elättämisen perusteella, lapsi on ollut tunnustettu. Ks. esim. KHO 13. 12. 1944 n:o 2700.

[108] Tämä periaate ilmenee myös KHO:n ratkaisuista 1932 II 2069 ja 1940 II 419.

olla velvollinen antamaan lapselleen tietyn elintason mukaisen elatuksen.[109]

Elinkustannusindeksiin sidottu palkkaus. Kuten historiallisessa katsauksessamme olemme havainneet, vuoden 1923 palkkauslaki oli omaksunut ns. liukuvan palkkausjärjestelmän, jonka mukaan elinkustannusten nouseminen tai laskeminen määrätyllä prosenttiluvulla aiheutti vastaavan nousun tai laskun virkamiesten palkkauksessa.[110] Palattaessa kultakantaan ja rahan arvon sen kautta vakiintuessa tämä säännös kuitenkin jo parin vuoden kuluttua palkkauslain voimaantulosta kumottiin. Voimassa olevaan PalkL:iin ei alunperin vastaavaa säännöstä sisältynyt. Laissa oli sen sijaan varattu mahdollisuus suorittaa virkamiehille elinkustannusten kallistuttua tulo- ja menoarvion rajoissa kalliinajanlisää. Mitään ehdotonta subjektiivista oikeutta kalliinajanlisän saamiseen suorastaan lain perusteella ei virkamiehellä kuitenkaan ollut, vaan kalliinajanlisän suorittaminen riippui viime kädessä valtioneuvoston harkinnasta ja siitä, että tulo- ja menoarviossa oli sen suorittamiseen varoja osoitettu. Joulukuun 4 päivänä 1947 toimeenpannulla lainmuutoksella (AsK 861/1947) siirryttiin jälleen liukuvan palkkausjärjestelmän kannalle muuttamalla PalkL:n 2 §:n 2 momenttia siten, että kalliinajanlisän suorittamista koskevat määräykset siitä poistettiin ja virkamiesten peruspalkka sekä ikälisä sidottiin elinkustannusindeksiin.[111] Saatetaan kysyä, millainen oikeus on yksityisellä virkamiehellä elinkustannusten laissa säädetyin tavoin kohottua vaatia, että hänen palkkauksensa suoritettaisiin elinkustannusindeksin mukaisena?

Vastattaessa edellä tehtyyn kysymykseen on otettava huomioon PalkL:n 2 §:n yllä mainitun lainmuutoksen kautta saama sisältö. Sa-

---

[109] Niinpä avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten suhteen on säädetty, että jos lapsi on tunnustettu ja isä on sen huoltaja, tulee elatuksen olla tämän olojen mukainen. AULapsiL 6 §:n 1 momentti. Yleensä on katsottava tarveperiaatteesta johtuvan, että lapsen kasvattamisen tulee tapahtua virkamiehen omaan elintasoon katsoen kohtuullisena pidettävissä olosuhteissa, ennenkuin perhelisää voidaan lapsen elättämisen perusteella suorittaa. Vrt. myös *Melander*, s. 141 ss.

[110] Ks. vuoden 1923 palkkauslain 7 §. Ks. myös *Willgren*, förvaltningsrättens allmänna läror, s. 163. Ulkomaanedustuksen virkamiehille saatetaan suorittaa erityistä korvausta kurssi- ja hintavaihtelujen aiheuttamasta tappiosta. UlkEdPalkL 9 §.

[111] Kalliinajanlisän kehityksestä vuosina 1939—1945 ks. *Honka*, s. 28 ss. — Hallituksen esitykseen n:o 81/1947 sisältyvää ehdotusta 0,5 %:n ns. ylikompensatiosta sitä vastoin ei lainmuutoksella toteutettu.

notun lainkohdan mukaan on virkamiesten palkkausten yleinen tarkistus toimitettava neljännesvuosittain kunkin vuosineljänneksen alussa valtioneuvoston antamien tarkempien ohjeiden mukaisesti. Jos tarkistuksessa havaitaan edellisen vuosineljänneksen toisen kuukauden virallisen elinkustannusindeksin nousseen vuoden 1947 lokakuun tasosta 5 prosenttia tai enemmän, suoritetaan peruspalkka ja ikälisä vastaavasti korotettuna 5 prosentilla vuoden 1947 lokakuun peruspalkasta ja ikälisästä kutakin elinkustannusindeksin 5 prosentin nousua kohden sen vuosineljänneksen alusta lukien, jona tarkistus on toimitettu. Elinkustannusindeksin aletessa vähintään 10 prosenttia siitä luvusta, jonka perusteella palkkoja on viimeksi muutettu, alennetaan taas tarkistettua peruspalkkaa ja ikälisää 5 prosentilla kutakin tällaista täyttä kymmentä prosenttia kohden. Jos indeksi jälleen kohoaa, peruspalkka ja ikälisä suoritetaan niiden korottamista koskevien säännösten mukaisesti vain, mikäli sanottuja säännöksiä sovellettaessa alennettu palkka ja ikälisä nousevat. Mainitussa lainkohdassa tarkoitetuissa valtioneuvoston antamissa ohjeissa on virallisen elinkustannusindeksin palkkauksiin vaikuttavan muuttumisen toteaminen jätetty valtiovarainministeriön asiaksi. Samoin on valtiovarainministeriön todettava uusien palkkausten suuruus.[112]

Kuten edellä sanotusta selviää, PalkL:n 2 §:n 2 momentti nykyisessä muodossaan myöntää virkamiehelle ehdottoman oikeuden tiettyjen palkkauksen osien saamiseen elinkustannusindeksin mukaisesti korotettuina heti, kun indeksin on laissa määritellyin tavoin todettu kohonneen. Korotetun palkkauksen suorittamista ei ole siis jätetty viranomaisten harkinnasta riippuvaksi, kuten oli laita kalliinajanlisän suhteen, vaan laissa säädettyjen edellytysten täytyttyä on palkkaus näin korotettuna virkamiehelle maksettava. Toisin sanoen PalkL:n 2 §:n 2 momentin säännös on sellainen pakottava, virkamiehen yksilöintressien turvaamiseksi annettu normi, johon virkamies, jos hänelle jätetään suorittamatta palkkausten tarkistuksessa todetuin tavoin kohonnut palkkaus, saattaa oikeutensa voimaansaattamiseksi vedota. Subjektiivisesta julkisesta oikeudesta omaksumamme

[112] Ks. VNp valtion viran tai toimen haltijain palkkausten yleisestä tarkistuksesta 23/12 1947 (AsK 987/1947) 1 § sekä VvMp 23/12 1947 (AsK 988/1947). Huomattava on, että mainituissa PalkL:n 2 §:n 2 momentin soveltamisohjeissa puhutaan elinkustannusindeksin nousun toteamisesta sekä maksettavien korotettujen palkkioiden ja ikälisien toteamisesta, mikä osoittaa, että yllä mainittu lainkohta sellaisenaan jo perustaa virkamiehelle oikeuden korotusten saamiseen.

käsityskannan mukaisesti virkamiehellä siis tällöin on subjektiivinen oikeus kysymyksessä olevan korotetun palkkauksen saamiseen.[113]

Niin kuin edellä jo olemme huomauttaneet, PalkL:n 2 §:n 2 momentti on sitonut elinkustannusindeksiin ainoastaan virkamiehen peruspalkan ja ikälisän. Kun sopimuspalkkaiseen virkamieheen nähden on PalkL:n 6 §:n 4 momentin mukaan soveltuvin kohdin noudatettava PalkL:n 2 §:n 2 momentin säännöstä, jollei toisin ole sovittu, on myös sopimuspalkkaisen virkamiehen sopimuspalkka elinkustannusindeksiin sidottu, ellei sopimuksesta muuta seuraa. Sitä vastoin perus- ja sopimuspalkkaisten virkamiesten muut palkkausedut jäävät indeksiehdon ulkopuolelle. Sopimuspalkkaisten virkamiesten osalta voidaan tietysti sopimuksin toisinkin määrätä, koska PalkL ei ole tässä suhteessa sopimusvapautta tarkemmin rajoittanut.

K a l l i i n p a i k a n l i s ä. Virkamiehelle, jonka toimipaikka on virallisen elinkustannusindeksin mukaan suhteellisesti kalliilla paikkakunnalla, voidaan, sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin määrätään, tulo- ja menoarvion rajoissa suorittaa varsinaisen palkkauksen lisänä kalliinpaikanlisää (PalkL 2 §:n 3 momentti). Sopimuspalkkaiselle virkamiehelle ei kuitenkaan voida myöntää oikeutta mainittuun palkanlisään (PalkL 6 §:n 2 momentti). Kun kalliinpaikanlisän maksaminen on tehty riippuvaksi siitä, että tulo- ja menoarviossa on tarkoitukseen varoja myönnetty, ei virkamiehellä nähdäksemme suorastaan lain perusteella vielä ole subjektiivista oikeutta kalliinpaikanlisän saamiseen. Sen jälkeen kun tarvittavat varat on myönnetty, virkamiehellä täytyy kuitenkin katsoa olevan PalkA:n 12 §:n perusteella subjektiivinen oikeus vaatia, että kalliinpaikanlisä hänelle suoritetaan.

Elinkustannusten suhteellisen kalleuden mukaan on maan kunnat ryhmitelty neljään eri kalleusluokkaan. Sääntönä on, että kalliinpaikanlisä määräytyy sen mukaan, mihin kalleusluokkaan kuuluvalla paikkakunnalla virkamiehen toimipaikka sijaitsee. Kalliinpaikanlisä siis määräytyy virkamiehen toimipaikan mukaan. Poikkeuksena tästä

---

[113] Vrt. *Klüber*, Verwaltungsarchiv 1929, s. 512 ja *Ullman*, s. 375 s.

Rahanarvon alentuminen ei oikeuttanut kansakoulunopettajaa saamaan lisäkorvausta. KHO 1919 II 1770 ja 1923 II 1822. — Vrt. rahanarvon nousun vaikutuksesta kunnan virkamiehen palkkaukseen, kun kunta on palkkausjärjestelyn yhteydessä tehnyt tästä varauksen. KHO 1933 II 885. — Vrt. edelleen virkamiehen oikeudesta ennen vuoden 1923 palkkauslain antamista suoritettuun kalliinajanlisään KHO 1919 I 155, 156 ja 157 (virkamiehellä oli subjektiivinen oikeus mainitun lisän saamiseen).

säännöstä maksetaan kalliinpaikanlisä yleensä virkamiehen vakinaisen asuinpaikan mukaan silloin, kun toimipaikka käsittää tietyn piirin.[114] Eräissä tapauksissa saatetaan kuitenkin virkamies toistaiseksi määrätä virantoimitukseen vakinaisen toimipaikkakuntansa ulkopuolelle.[115] Miten määräytyy kalliinpaikanlisä tässä tapauksessa?

Vastausta esittämäämme kysymykseen haettaessa on otettava huomioon, että kalliinpaikanlisän maksamiselle on määräävänä tarveperiaate kuten useimpien muidenkin palkanlisien maksamiselle. Kun suhteellisesti kalliimmilla paikkakunnilla toimivien virkamiesten menot ovat säännöllisesti suuremmat kuin vastaavissa viroissa halvemmilla paikkakunnilla toimivien virkamiesten, on näin syntynyt erotus pyritty tasoittamaan erityistä palkanlisää suorittamalla.[116] Virkamiehellä, jos hän on perheellinen, on säännöllisesti perhe mukanaan toimipaikkakunnallaan. Jos virkamies on taas perheetön, hänellä on sanotulla paikkakunnalla ainakin vuokramenoja tai muita niihin verrattavia pysyviä menoja. Juuri nämä seikat ovat ilmeisesti aiheuttaneet kalliinpaikanlisän määräytymisen toimipaikan mukaan. Siinä tapauksessa, että virkamies joutuu poikkeustapauksissa toimimaan väliaikaisesti toisella paikkakunnalla, hänelle koituvat mainitut menot yleensä edelleen vakinaisella toimipaikallaan. Tämän vuoksi ja kun lisäksi virkamies tavallisesti saa väliaikaisella toimipaikallaan koituvien menojensa korvaukseksi nauttia päivärahaa tai muita siihen verrattavia erityisiä etuja, on mielestämme katsottava, että kalliinpaikanlisä määräytyy puheena olevassa tapauksessa sen kalleusryhmän mukaan, johon virkamiehen vakinainen toimipaikka kuuluu.[117]

[114] PalkA 12 §. Kalliinpaikanlisän suhteen yleensä ks. myös *Ericsson*, s. 54; *Jespersen*, s. 257.

[115] Tällainen on hyvin yleistä puolustushallinnon sekä sota-aikana muidenkin hallinnonhaarain alalla.

[116] Ks. hallituksen esitys n:o 87/1942 , s. 4. De lege ferenda on huomattava, että nykyisessä palkkausjärjestelmässä on eri paikkakuntien välinen kalleuserotus otettu virkamiesten palkkauksessa huomioon, paitsi kalliinpaikanlisän suorittamisella, eräissä tapauksissa myös siten, että muutoin samanlaatuisia virkoja on sijoitettu eri palkkausluokkiin. Kun asianomaisille tällöin suoritetaan vielä kalliinpaikanlisää, tulee virkamies saamaan sanotun lisän tavallaan kahdesti. Toiselta puolen on taas merkille pantavaa, että kalliinpaikanlisä useissa tapauksissa ei ollenkaan vastaa sitä menojen lisäystä, joka paikkakuntien kalleuserotuksesta aiheutuu. Lainsäädäntö on näin ollen tässä suhteessa tarkistamisen tarpeessa.

[117] Näin myös KHO 22. 5. 1944 n:o 1370. — Jos kysymys on vain määrätyn toimituksen tai tehtävän suorittamisesta toisella paikkakunnalla ja virkamiehen toimipaikka ei siis muutu pysyvämmin, suoritetaan virkamiehelle tällaisesta virka-

Kalliinpaikanlisän liitännäisestä luonteesta seuraa, ettei sen suorittaminen samanaikaisesti kahdesta virasta ole mahdollinen. Sen vuoksi onkin säädetty, että virkamiehen hoitaessa kahta valtion virkaa hänelle suoritetaan kalliinpaikanlisää ainoastaan korkeampipalkkaisesta virasta.[118]

Ulkomaanedustuksen palveluksessa oleville suoritetaan kalliinpaikanlisän sijasta siihen verrattavaa paikalliskorotusta siitä päivästä alkaen, jolloin virkamies on virkaan astunut tai asemamaahan saapunut, siihen saakka, jolloin hän lopettaa virantoimituksensa (UlkEdPalkL 5 §). Paikalliskorotuksen määrää tulo- ja menoarvion rajoissa valtioneuvosto. Näin ollen ei virkamiehellä ole vielä lain perusteella subjektiivista oikeutta sanotun palkkausedun saamiseen. Vasta valtioneuvoston päätös saattaa tällaisen oikeuden hänelle perustaa.

Siirtäminen ylempään palkkausluokkaan. Meillä käytännössä olevan palkkausjärjestelmän mukaan virkamies saa pitemmän aikaa palveltuaan korotusta palkkaukseensa ikälisien muodossa. Useissa ulkomaisissa palkkausjärjestelmissä sitä vastoin, kuten katsauksessamme ulkomaiseen oikeuteen olemme havainneet, virkamiehen pitempiaikainen palvelu tulee korvatuksi siten, että hän kohoaa palkkausluokassa määrätyn palkka-asteen puitteissa. Samankaltainen järjestely saattaa myös meillä poikkeustapauksissa tulla kysymykseen. PalkL:n 3 §:n 2 momentin mukaan voidaan nimittäin tulo- ja menoarvion rajoissa määrätä, että määrätynlaisen viran tai toimen haltija, oltuaan määräajan saman tai vastaavanlaisen viran tai toimen tahi ylimääräisen toimen haltijana, on siirrettävä ylempään palkkausluokkaan. Tällainen säännös onkin asetuksella annettu eräisiin kansliapäällikköinä ja eräissä opettajan viroissa

---

matkasta vain matkustussäännön mukainen korvaus. Kalliinpaikanlisän ja matkapäivärahan yhtäaikainen suorittaminen samasta syystä ei näet yleensä ole asian luonnosta johtuen mahdollinen.

[118] Ks. PalkA 12 §:n 4 momentti. Mainitun säännöksen kanssa on nähdäksemme ristiriidassa valtiovarainministeriön 29/3 1943 antaman päätöksen (AsK 283/1943) 13 §:n säännös, jonka mukaan virkamies, joka oman virkansa ohella hoitaa toista virkaa, saa kalliinpaikanlisää oman virkansa mukaan. Asetuksen mukaanhan virkamiehelle on suoritettava kalliinpaikanlisä omasta virastaan tällöin vain siinä tapauksessa, että hänen oma virkansa on korkeampipalkkainen, mutta ei sitä vastoin muutoin. Jos taas mainittu valtiovarainministeriön päätös tarkoittaa säätää vain, minkä paikkakunnan mukaan kalliinpaikanlisä tällöin määräytyy, niin on sanontaa pidettävä epäselvänä ja harhaanjohtavana.

sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen viroissa palvelevien virkamiesten suhteen.[119] Myös eräiden muiden hallinnonhaaran alalla on vastaava järjestely katsottu tarpeelliseksi. Kun säännöksen mukaan virkamiehen palkkaus kokonaisuudessaan määräytyy ylemmän palkkausluokan mukaan, on ylempi palkkausluokka oleva tällöin perusteena virkamiehelle tulevia muitakin taloudellisia etuja määrättäessä. Erityisesti myös eläke määräytyy tällöin ylemmän palkkausluokan mukaan.[120]

Henkilökohtainen palkanlisä. Paitsi edellä mainittuja etuja saatetaan virkamiehelle varsinaisen palkkauksen lisänä suorittaa henkilökohtaista palkanlisää. Mitään subjektiivista oikeutta tämän edun saamiseen virkamiehellä kuitenkaan ei ole. Sen suorittaminen riippuu näet kokonaan valtioneuvoston harkinnasta. Milloin valtioneuvosto katsoo valtion edun vaativan tietyn virkamiehen pysyttämistä valtion palveluksessa taikka tietyn henkilön nimittämistä valtion virkaan, valtioneuvosto voi PalkL:n 3 §:n 3 momentin mukaan tulo- ja menoarvion rajoissa määrätä, että sanotulle virkamiehelle, ellei virka ole tuomarinvirka, on suoritettava henkilökohtaista palkanlisää. Mainittu määräys saatetaan kuitenkin antaa enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tällaisen lisän maksaminen saattaa olla paikallaan erittäinkin silloin, kun kunnat ja yksityiset houkuttelevat erityisen kyvykkäitä henkilöitä palvelukseensa lupaamalla parempia palkkaetuja, kuin vastaavissa tapauksissa valtio yleensä suorittaa virkamiehilleen.[121]

Kun henkilökohtaisen palkanlisän suorittaminen saattaa tulla kysymykseen, paitsi jo nimitetyille virkamiehille, myös virkaan vastedes nimitettävälle, tietenkin aikaisintaan nimittämispäivästä lukien, on henkilökohtainen palkanlisä monessa suhteessa verrattavissa sopi-

[119] PalkA 3 ja 4 §. Ks. myös A puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen viran tai toimen haltijain palkkauksesta 3/5 1947 (AsK 345/1947) 3 § ja A rajavartiolaitoksen viran tai toimen haltijain palkkauksesta 9/5 1947 (AsK 368/1947) 2 §.

[120] Kysymyksessäolevan laatuisten säännösten tarkoituksenmukaisuudesta ks. *Waber*, s. 17 ss. Ks. myös *vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 101.

[121] *Vuoden 1942 palkkauskomitea* lausuu tästä mietinnössään: »Aikaisemman kokemuksen perusteella on todennäköistä, että kaikkiin virkoihin ei saada pätevää hakijaa komiteankaan ehdottamalla palkalla ja sentähden on varattava mahdollisuus antaa joissakin tapauksissa henkilökohtaista lisäpalkkaa. Samanlaisen lisäpalkkion maksamista saattaa valtion etu vaatia silloin, kun kunnat ja yksityiset paremmilla palkkaeduillaan houkuttelevat valtion viran tai toimen haltijoita palvelukseensa.» *Vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 102.

muspalkkaan. Virkamies voi edellyttää, antaessaan suostumuksensa virkaan nimittämiseen, että hänelle suoritetaan määrätyn suuruinen palkanlisä, hän voi lausua toivomuksensa tässä suhteessa jne. PalkL:n 3 §:n 3 momentti osoittaa kuitenkin, että mainitun palkkaedun suorittamisperusteena ei ole sopimus, vaan valtioneuvoston yksipuolinen tahdonilmaisu. Tämän tahdonilmaisun edellytyksenä on lisäksi, että tulo- ja menoarviossa on henkilökohtaisten palkanlisäin suorittamiseen varoja osoitettu. Nimittäminen ei myöskään tule ehdolliseksi sen kautta, että virkamies kenties on edellyttänyt virkasuhteeseen käydessään palkanlisän suorittamista. Ehdollisuus olisi vastoin nimittämistoimen oikeudellista luonnetta. Sitä paitsi osoittaa kysymyksessä olevan lainkohdan sanamuotokin, että sen tarkoituksena on yksinomaan varata valtioneuvostolle tietyissä tapauksissa mahdollisuus määrätä henkilökohtaista palkanlisää maksettavaksi, mutta ei, kuten jo edellä totesimme, perustaa virkamiehelle subjektiivista oikeutta tällaisen palkkaedun vaatimiseen. Myöskään elinkustannusindeksiin ei henkilökohtaista palkanlisää voida ajatella sidottavaksi, koska PalkL on nimenomaan rajoittanut indeksiinsitomismahdollisuuden vain peruspalkkaan ja ikälisään.[122]

Edellä mainitun lainkohdan mukaan henkilökohtaista palkanlisää ei voida määrätä maksettavaksi tuomarinviran haltijoille. Saatetaan kysyä, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan tuomarinviroilla? Lain pyrkimys näyttää verraten selvältä. On haluttu, etteivät tuomiovaltaa käyttävät virkamiehet joutuisi taloudellisten etujen puolesta olemaan riippuvaisuussuhteessa hallintoviranomaisiin ja ettei siten heidän objektiivisuutensa tulisi vaarannetuksi. Kuten tuomareiden erottamattomuussäännöstö, pyrkii myös kysymyksessä oleva lainkohta täydentämään ja vahvistamaan sitä riippumattomuutta, mikä tuomiovaltaa käyttäville tuomioistuimille HM:n 2 §:n 4 momentin mukaan kuuluu. Sen vuoksi on tuomarinviran haltija ymmärrettävä tässä samassa merkityksessä kuin vastaava käsite tuomareiden erottamattomuutta säännöstelevissä HM:n 91 §:ssä ja VirkamL:ssa. Toisin sanoen tuomareita ovat PalkL:n 3 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä vain muodollisesti tuomioistuimiksi järjestettyjen lainkäyttöelinten varsinaiset jäsenet.[123] Poikkeuksen muodostavat

[122] PalkL 2 §:n 2 momentti. Poikkeuksen muodostavat, kuten tekstissä on aikaisemmin selostettu, vain sopimuspalkkaisten virkamiesten palkkausedut.

[123] Ks. viimeksi mainitun käsitteen suhteen lähemmin *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 41 s. ja siinä viitattua kirjallisuutta sekä *Hakkila*, s. 336.

kuitenkin korkeimpien oikeuksien esittelijät, jotka VirkamL:n 21 a §:n säännöksen mukaan on sanotussa laissa rinnastettu tuomarinviran haltijoihin.

Olennaisesti erilainen tarkoitusperä kuin edellä puheena olleella henkilökohtaisella palkanlisällä on sillä henkilökohtaisella palkkauksen lisällä, jota LakPalkL:n 6 §:n mukaan on suoritettava lakkautuspalkalle asetetulle virkamiehelle, joka on määrätty entistä virkaansa alempipalkkaiseen virkaan. Palkkauksen lisä käsittää tällöin mahdollisen erotuksen uudesta virasta, jonka lakkautuspalkkaa nauttiva virkamies on vastaanottanut, ja lakkautetusta virasta seuraavain palkkausten välillä.[124] Mainittu palkkaetu näin ollen korvaa virkamiehelle sen tappion, joka hänelle aikaisempiin palkkaetuihinsa verraten alempipalkkaisen viran vastaanottamisesta muutoin koituisi. Tällaisen palkkauksen lisän suorittamista ei myöskään ole tehty viranomaisen harkinnasta riippuvaksi.

Lisäpalkkiot. PalkL on tarkoin luetellut virkamiehen varsinaisen palkkauksen muodostavat palkkauksen perusosat sekä varsinaiseen palkkaukseen liittyvät palkanlisät ja määritellyt verraten yksityiskohtaisesti niiden maksuperusteet. Toisin on lisäpalkkioiden laita. PalkL:n lisäpalkkioita koskevan 14 §:n sanamuodosta jo selviää, että lisäpalkkioiden tarkempi määritteleminen, joskin lisäpalkkioiden yleiset suorittamisperusteet on laissa lueteltu, on jätetty yleensä lakia alemmanasteisten säännösten ja hallinnollisten yleismääräysten tehtäväksi. Laissa on siis lueteltu vain ne yleiset ehdot, joilla lisäpalkkioita voidaan virkamiehille maksaa, mutta yksityisistä lisäpalkkioista on mainittu ainoastaan esimerkkejä.[125]

---

[124] L lakkautetun viran tai toimen haltijalle tulevasta henkilökohtaisesta palkkauksen lisästä hänen tultuaan alempipalkkaiseen virkaan tai toimeen 28/5 1943 (AsK 451/1943) määrää ennen 1/1 1943 lakkautetun viran haltijalle suoritettavaksi LakPalkL:n 6 §:ssä tarkoitettuna henkilökohtaisena palkkauksen lisänä lakkautettua vastaavasta virasta seuraavan, voimassa olevan palkkauksen ja uudesta virasta seuraavan palkkauksen välisen erotuksen.

Kun lakkautuspalkalla olleen virkamiehen uuteen virkaan kuului yhtä suuri palkkaus kuin lakkautettuun virkaan, ei hänellä ollut oikeutta henkilökohtaiseen palkkauksen lisään. KHO 1933 II 954. Vrt. myös KHO 1934 II 304.

[125] *Vuoden 1942 palkkauskomitea* lausuu mietintönsä lisäpalkkioita koskevassa osassa: »... ehdottaa komitea §:lle (14 §) sanamuodon, johon sisältyvät kaikki ne ehdot, joilla tällaisia lisäpalkkiota virkaan tai toimeen kuuluvien tehtävien suorittamisesta voidaan maksaa.» *Vuoden 1942 palkkauskomitea,* s. 102. Kysymyksessä oleva lainkohta ei siis tarkoita rajoittaa palkkioiden maksamista virkaan kuulumattomien tehtävien hoitamisesta. Toiselta puolen on ainakin lisäpalkkioi-

PalkL:n 14 §:ssä tarkoitetut lisäpalkkiot voidaan jaoitella useampaan eri ryhmään. Tällöin on kuitenkin pidettävä mielessä, että yksityisten ryhmäin rajat eivät ole suinkaan aina selviä ja täsmällisiä, vaan yksityisen lisäpalkkion suorittamisessa saattavat olla vaikuttavina tekijöinä samanaikaisesti useammatkin mainitun lainkohdan säätämistä maksuperusteista. Sanotusta säännöksestä selviää niinikään, etteivät lisäpalkkiot aina ole edes pääasiallisesti elatuksenluontoista palkkausta, vaan ne saattavat olla myös korvauksena erityisistä virkatehtävistä. Yhtenäisyyden vuoksi olemme kuitenkin jäljempänä käsitelleet kaikkia lisäpalkkioryhmiä samassa yhteydessä. Mainitut ryhmät ovat seuraavat:

1) Ensimmäisen ryhmän muodostavat ne lisäpalkkiot, joiden suorittaminen perustuu siihen, että joku tai jotkut virkamiehistä ovat muita v a s t u u n a l a i s e m m a s s a a s e m a s s a. Tällainen luonne on nähdäksemme niillä v i r a n t o i m i t u s r a h o i l l a, joita eräissä virastoissa on säädetty suoritettavaksi virkamiehelle, jonka asetuksen sisältämän säännöksen mukaan on toimittava viraston päällikön estyneenä ollessa hänen sijaisenaan.[126] Mainitunlaiset virantoimitusrahat erottaa jäljempänä korvauksen luontoisiksi palkkauseduiksi luettavista virantoimituspalkkioista ja virantoimitusmaksuista niiden elatuksenluontoisuus, joka ilmenee muun ohessa siinä, että niiden suorittaminen tapahtuu yleensä virantoimituksessa kenties sattuneista keskeytyksistä riippumatta.[127] Tähän ryhmään kuuluvista lisäpalkkioista voidaan esimerkkeinä mainita myös ne lisäpalkkiot, joita eräitä virastoja koskevien asetusten mukaan on suoritettava toisten, muutoin vastaavassa virka-asemassa olevien virkamiesten esimiehinä toimimaan määrätyille virkamiehille.[128]

---

den maksamisen yleisten perusteiden luetteleminen laissa välttämätöntä, koska lisäpalkkiot muutoin olisivat suurena vaarana palkkausjärjestelmän yhtenäisyydelle. Ks. *Heyland*, s. 310.

[126] Ks. esim. A posti- ja lennätinlaitoksesta 21/5 1937 34 §:n 11 momentti (AsK 569/1947) ja A tie- ja vesirakennushallinnosta 21/2 1925 28 §:n 2 momentti (AsK 568/1947).

[127] Tätä osoittaa se, että mainitut virantoimitusrahat on vahvistettu kertakaikkiseksi vuosipalkkioksi, jonka suuruuteen ei säännöllisesti vaikuta, miten usein mainitunlainen sijaisena toiminen on tullut kysymykseen. Sen vuoksi ei myöskään PalkA:n 17 § sanamuodostaan huolimatta voi tarkoittaa tällaisia virantoimitusrahoja.

[128] Ks. esim. A posti- ja lennätinlaitoksesta 21/5 1937 (AsK 211/1937) 34 §. Vastaavanlaisen lisäpalkkion suorittaminen saattaa tulla kysymykseen myös eräille valtionrautateiden virkamiehille.

2) Toiseen ryhmään kuuluvat ne lisäpalkkiot, joita suoritetaan virkamiehille, jotka ovat saaneet muita suuremman työvelvollisuuden. Ensi katsannolta saattaa näyttää, että nyt kysymyksessä oleva samoin kuin edellisessä kohdassakin mainittu lisäpalkkion maksamisperuste on ristiriidassa aikaisemmin puheena olleen PalkL:n 19 §:n säännöksen kanssa, joka velvoittaa virkamiehen ilman eri korvausta tai palkkiota alistumaan virasta johtuvan työ- ja vastuuvelvollisuuden lisäämiseen, ellei virka samalla muutu uudeksi. Tällaista ristiriitaa ei nähdäksemme ole kuitenkaan olemassa. PalkL:n 14 §:n 1 momentissa näet on vain tehty mahdolliseksi erityisen lisäpalkkion maksaminen tavallista suuremman työ- tai vastuuvelvollisuuden saaneille virkamiehille, mutta säännös ei vielä sellaisenaan perusta virkamiehelle subjektiivista oikeutta tällaisen lisäpalkkion saamiseen. Vasta siinä tapauksessa, että lisäpalkkion suorittamisesta määräämään oikeutettu viranomainen, yleensä valtioneuvosto, on harkinnut lisäpalkkion maksamisen kohtuulliseksi ja antanut sen suorittamisesta lähemmät määräykset, virkamiehellä saattaa viimeksi mainittuun määräykseen vedoten olla oikeus vaatia lisäpalkkion suorittamista.

Esimerkkeinä puheena olevista lisäpalkkioista voidaan mainita ne lisäpalkkiot, joita posti- ja lennätinlaitoksesta helmikuun 5 päivänä 1937 annetun asetuksen 34 §:n mukaan suoritetaan siinä tarkoitetuille lennätin- ja puhelinpiirien konttorin hoitajina toimiville virkamiehille, jotka sitä paitsi on määrätty hoitamaan piirinsä valtion puhelinliikennettä. Samoin edellisessä kohdassa mainituilla virantoimitusrahoilla on osittain puheena oleva luonne, vaikka niiden ensisijaisena maksuperusteena epäilemättä onkin suurempi vastuunalaisuus. Myös eräille rautatieläisille maksettavat virantekorahat ovat nähdäksemme korvauksena ainakin osaksi heille koituvasta suuremmasta työvelvollisuudesta.[129]

3) Kolmantena ryhmänä ovat lisäpalkkiot, joita PalkL:n 14 §:n 1 momentin mukaan voidaan suorittaa asianomaiseen virkaan vaadittavat säännönmukaiset kelpoisuusvaatimukset ylittävän erikoispätevyyden omaaville virkamiehille. Kuvaavana esimerkkinä tähän ryhmään kuuluvista lisäpalkkioista on mainittava kielitaitolisä, jota puolustuslaitoksessa suoritetaan venäjän kielen

[129] Ilmeisesti ovat virantekorahat osaksi myös korvauksena tavallista vaikeammissa olosuhteissa suoritetusta työstä. Ks. niiden suhteen A valtionrautateiden hallinnosta 21/12 1932 (AsK 398/1932) 63 §.

taitoisille virkamiehille.[130] Erikoispätevyyden perusteella tapahtuva lisäpalkkion suorittaminen muodostaa kuitenkin poikkeuksen palkkausjärjestelmässämme yleensä vallalla olevasta yhtäläispalkkaperiaatteesta, joka edellyttää virasta suoritettavaksi saman palkan siihen henkilöön katsomatta, joka kulloinkin on määrätty virkaa hoitamaan. Vielä selvemmän poikkeuksen tässä suhteessa muodostaa aikaisemmin puheena ollut henkilökohtainen palkanlisä.

4) Neljänteen ryhmään on luettava ne lisäpalkkiot, joita PalkL:n 14 §:n 1 momentin nojalla voidaan määrätä maksettavaksi, milloin joku tai jotkut määrätynlaisten virkojen haltijat joutuvat v a a r a l l i s e m p i i n v i r k a t e h t ä v i i n tai muuten toimimaan v a i k e a m m i s s a o l o s u h t e i s s a kuin muut vastaavassa asemassa olevat virkamiehet. Tähän ryhmään kuuluu kenties suurin osa tätä nykyä maksettavista lisäpalkkioista. Esimerkkeinä näistä lisäpalkkioista voidaan mainita puolustuslaitoksessa ja rajavartiolaitoksen merivartiostoissa palveleville eräissä tapauksissa suoritettava l e n t o l i s ä sekä merivartiostoissa vartioaluksissa ja -asemilla palveleville maksettava t o i m i r a h a.[131] Niinikään rajavartiostoissa maarajalla palveleville maksettavalla r a j a s e u t u l i s ä l l ä sekä luotsausvelvollisille luotseille ja sanotusta velvollisuudesta vapautetuille luotsivanhimmille tai järjestysluotseille suoritettavilla l u o t s a u s r a h o i l l a on epäilemättä puheena olevaan ryhmään luettavan lisäpalkkion luonne.[132]

5) Viidentenä, varsinaisista lisäpalkkioista erillisenä ryhmänä on PalkL:n 14 §:n 1 momentin lopussa mainittu virkamiehelle hänen virkatoimiensa vuoksi v a l t i o l l e k o i t u v a s t a k u s t a n n u s t e n s ä ä s t ö s t ä m a k s e t t a v a l i s ä p a l k k i o.[133]

Edellä mainitut lisäpalkkiot, joiden suorittaminen saattaa PalkL:n 14 §:n 1 momentin mukaan tulla kysymyksen vain tulo- ja me-

---

[130] Kielitaitolisän suorittaminen perustuu viime kädessä samankaltaisiin hallinnollisiin yleismääräyksiin kuin useiden muidenkin palkanlisien suorittaminen.

[131] Ks. A rajavartiolaitoksen viran ja toimen haltijain palkkauksesta 9/5 1947 (AsK 368/1947) 3 §.

[132] Ks. edellisessä aliviitteessä mainittu asetus sekä A merenkulkuhallinnosta 26/10 1925 39 §:n 1 momentti (AsK 370/1947).

[133] Sitä vastoin ei PalkL:n 14 §:n 1 momentin viimeisessä lauseessa niinikään mainittua korvausta virantoimituksen vuoksi olleista kustannuksista ole mielestämme pidettävä oikeudelliselta luonteeltaan lisäpalkkiona. Myöskään PalkL ei käytä mainitusta palkkausedusta, josta jäljempänä tulee tarkemmin puhe, lisäpalkkio-nimitystä.

noarvion rajoissa, on erotettava toiselta puolen aikaisemmin mainitusta henkilökohtaisesta palkanlisästä, toiselta puolen jäljempänä puheeksi tulevista virkatoimista suoritettavista korvauksista.

Henkilökohtaisesta palkanlisästä erottaa lisäpalkkiot ennen kaikkea se, että henkilökohtaista palkanlisää saatetaan PalkL:n 3 §:n 3 momentin mukaan määrätä suoritettavaksi jollekin määrätylle, tiettyyn virkaan nimitettävälle tai siihen jo nimitetylle henkilölle, kun taas lisäpalkkion suorittaminen tulee PalkL:n 14 §:n 1 momentin mukaan kysymykseen vain määrätynlaisen tai määrätynlaisten virkojen haltijoille. Henkilökohtainen palkanlisä toisin sanoen liittyy ensisijassa yksityisen viran haltijaan, lisäpalkkiot taasen määrättyyn tai määrätynlaisiin virkoihin. Lisäpalkkio tulee sen vuoksi viran haltijan vaihtuessa suoritettavaksi säännöllisesti myös viran uudelle haltijalle, mikäli tämä muutoin täyttää lisäpalkkion saamiseen vaadittavat edellytykset.

Virkatoimista suoritettavista korvauksista taas erottaa lisäpalkkiot se, että viimeksi mainitut ovat yleensä, joskaan ei aina, elatuksenluontoisia ja ensiksi mainitut taas korvauksenluontoisia palkkausetuja. Lisäpalkkioiden suorittaminen edellyttää jatkuvaa toimintaa määrätynlaisissa olosuhteissa, kun taas virkatoimista suoritettavien korvausten maksamisen perusteina ovat yleensä yksittäiset virkatoimet. Huomattavimpana eroperusteena on kuitenkin se, että lisäpalkkiot suoritetaan aina valtion varoista, kun taas virkatoimien korvaus saattaa usein tulla perittäväksi suoraan yksityisiltä asianosaisilta.[134]

L u o n t o i s e d u t. Kuten historiallisessa katsauksessamme olemme havainneet, oli luontoiseduilla aikaisemmin valtion virkamiesten palkkauksessa sangen huomattava sijansa. Nyttemmin on niiden merkitys palkkausjärjestelmässä supistunut melko vähäiseksi. Vain joillakuilla virkamiehillä on enää oikeus luontoisetujen saamiseen valtiolta.[135] Tärkein mainituista eduista on valtion virka-

[134] Ks. myös *vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 102.

[135] Luontoiseduilla on sen sijaan edelleen huomattava sijansa papiston ja kirkonpalvelijain palkkauksessa. Erittäinkin papin viran kunnollisen täyttämisen katsotaan välttämättömästi edellyttävän virkaan kuuluvan asunnon tarjoamista viran haltijalle. Mainittua järjestelyä pidetään tärkeänä myös seurakunnalle. Ks. *Virkkunen*, s. 97 s. Kirkollisvirkakunnan palkkausta koskeva lainsäädäntö on kuitenkin yleisestä palkkauslainsäädännöstä poikkeavalla kannalla siinä, että luontoisedut kuuluvat papeille ja muille kirkonpalvelijoille säännöllisesti rahapalkkauksen

miehelle virkapaikan yhteydessä varaama virka-asunto. Virka-asunto voidaan valtion toimesta virkamiehelle järjestää, jos virkatehtävien laatu tai viran tarkoituksenmukainen hoito vaatii virkamiehen asumista määrätyssä paikassa tai määrätynlaista asuntoa.[136] Muina luontoisetuina virkamies saattaa saada valon, lämmön, ruoan ja erinäisiä muita etuja. Sääntönä on, että virkamiehen on suoritettava saamistaan luontoiseduista vastiketta, jonka määrä palkanmaksun yhteydessä pidätetään virkamiehen palkkauksesta. Vastikkeiden laskemisen perusteet vahvistaa valtioneuvosto.[137] Kun luontoisetuna annettavasta asunnosta on nimenomaan säädetty, että virkamiehen on siinä itse asuttava, ellei asianomainen ministeriö toisin määrää (PalkL 16 §:n 1 momentti), ei virkamies saa virka-asuntoaan ilman lupaa myöskään toiselle vuokrata.[138]

Virkamiehen valtion hänelle varaamasta asunnosta suorittama vastike on tavallisesti yleiseen vuokratasoon verraten niin vähäinen, että asuntoedun kuuluminen palkkaukseen muodostaa maksettavasta vastikkeesta huolimatta huomattavan edun.[139] Samaa voidaan sanoa muista luontoiseduista. Saatetaan sen vuoksi kysyä, onko virkamiehellä oikeus, ellei asuntoa tai muita hänelle normaliter kuuluvia luontoisetuja voida poikkeustapauksessa järjestää, saada puuttuvasta edusta rahakorvaus?

Luontoisedut ovat annetut virkamiehelle ensisijaisesti valtion intressissä. Luontoisetuja annettaessa on kiinnitetty huomiota siihen, että ne ovat virkamiehelle palkkauksen lisäksi. *Virkkunen*, s. 7 ja s. 97. Aikaisemman oikeuden suhteen ks. Anteckningar enligt professor *R. F. Hermansons* föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt II, De Särskilda Förvaltningsgrenarna, Religionsyäsendet, Helsingfors 1900, s. 40 ss.; *Ståhlberg* II, s. 524 ss.

Myös kansakoulunopettajain palkkauksessa maalla on luontoiseduilla edelleen huomattava merkitys. Luontoisedut tulevat tällöinkin säännöllisesti rahapalkkauksen lisäksi. (Ks. *Salmela*, s. 110 ss.).

[136] VNp valtion viran tai toimen haltijain virka-asunnoista ja luontoisetujen vastikkeista 19/1 1943 (AsK 39/1943) 1 §.

[137] Ks. edellisessä aliviitteessä mainittu VNp 3, 4, 5 ja 8 §. Ruoasta perittävä vastike riippuu nyttemmin elinkustannusindeksistä. VNp 30/12 1947 (AsK 1013/1947).

[138] Ks. myös KHO 1936 II 532. Opettaja ei saanut hänelle palkkaetuna kuuluvaa huoneistoa vuokrata.

[139] Myös *Ståhlberg* lukee luontoisedut elatuksenluontoiseen palkkaukseen kuuluviksi siitä huolimatta, että niistä pidätetään vastike. Ks. *Ståhlberg* I, s. 213. Vrt. kuitenkin *Merikoski* I, s. 176. — *Heyland* lukee luontoisedut lisäpalkkioihin. *Heyland*, s. 310. Vrt. myös *Gruber-Pfaundler*, s. 157.

hen, että virka tulee asianmukaisella tavalla hoidetuksi.[140] Virka-asunnon suhteen tämä käy selville siitä, että virka-asunto voidaan, kuten juuri totesimme, järjestää virkamiehelle vain, milloin virkatehtävien laatu tai viran tarkoituksenmukainen hoito sitä vaatii. Yleensä asunnon järjestäminen virkapaikan yhteyteen tulee kysymykseen silloin, kun virkamiehen tulee olla tavattavissa ja ryhtyä tai ainakin olla valmiina ryhtymään virantoimitukseen virka-ajasta riippumatta. Esimerkkeinä voidaan mainita useat sairaalain lääkärit, sairaanhoitajattaret ja eräät muut sairaalain virkamiehet.[141] Niinikään valtio järjestää eräille korkeammille virkamiehilleen, kuten maaherroille ja lähettiläille, virka-asunnon sen vuoksi, että näiden edustusvelvollisuus tulisi kyllin arvokkaalla tavalla täytetyksi. Vihdoin saatetaan joillekin virkamiehille antaa virka-asunto siitä syystä, että paikkakunnalla ei ole muita asuntoja saatavissa. Tähän ryhmään kuuluvat luotseille ja tullivartijoille järjestetyt asunnot.[142]

Myös muiden luontoisetujen järjestelyssä ovat ilmeisesti ratkaisevina viranhoidolliset näkökohdat. Toiselta puolen taas on merkille pantavaa, että ohjeiden antaminen siitä, keille virkamiehille kulloinkin on varattava asunto virkapaikan yhteydessä tai annettava muita luontoisetuja, tapahtuu tavallisesti ylemmän hallintoviranomaisen alemmalle antamilla yleismääräyksillä taikka yksityistapauksissa virkakäskyillä. Sanotut määräykset tai käskyt muodostavat ainoastaan sitovan ohjeen alemmalle viranomaiselle, mutta eivät sellaista virkamiehen yksilöintressien turvaksi annettua pakottavaa oikeussäännöstä, johon tällä olisi mahdollisuus vedota. Tästä johtuen valtion virkamiehellä ei yleensä ole subjektiivista oikeutta luontoisetujen saamiseen. Kun lisäksi virkamiehen palkkauksesta ei tietenkään pidätetä mitään luontoisetujen vastiketta silloin, kun luontoisetuja ei hänelle voida antaa, katsoisimme näin ollen, että virkamiehellä ei ole oikeutta rahakorvauksen saamiseen puuttuvasta luontoisedusta, ellei nimenomaan ole toisin säädetty.[143]

---

[140] Vrt. myös *Virkkunen*, s. 98, joka tähdentää tätä erityisesti papin virkojen suhteen.

[141] Ks. A sisältävä valtion siviilisairaalain ohjesäännön 16/6 1938 (AsK 242/1938) 17 §:n 2 momentti. — Ks. myös *Pulkkinen*, s. 122; *vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 58 ss.

[142] Ks. *vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 58 ss.

[143] Toisin sitä vastoin on asian laita niiden kunnallisten ja kirkollisten virkamiesten palkkauksessa, joille luontoisedut kuuluvat palkkaukseen sen lakisääteisenä

b) Palkkausedut, jotka ovat luonteeltaan korvausta erityisistä virkatehtävistä.

Virantoimituspalkkio. Ulkomaanedustuksen viran tai toimen haltijain palkkauksesta joulukuun 30 päivänä 1942 annetun lain (AsK 1088/1942) 2 §:n mukaan kuuluu ulkomaanedustuksen virkamiehen palkkaukseen varsinaisen palkkauksen lisäksi erityinen virantoimituspalkkio. Vaikka tämä palkkausetu on toiselta puolen sangen lähellä elatuksenluontoisia palkkausetuja, toiselta puolen toimituspalkkioita, on se kuitenkin näistä selvästi erotettavissa. Edellä mainitun lain 6 §:n mukaan virantoimituspalkkion maksaminen näet edellyttää viran todellista hoitamista eikä saata lain 7 §:n mukaan tulla sen vuoksi kysymykseen virantoimituksen keskeytysajalta, lukuunottamatta asetuksenmukaisen virkaloman aikaa. Näin ollen ei virantoimituspalkkio voi olla elatuksenluontoinen palkkausetu. Toiselta puolen se ei ole myöskään tavallinen toimituspalkkio sen vuoksi, ettei sitä suoriteta korvauksena mistään määrätystä virkatoimesta, vaan tiettynä ajanjaksona suoritetuista virkatoimista yleensä.[144]

Sivusaatavat eli sporttelit.[145] Aikaisemmin oli sivusaatavilla virkamiesten palkkauksessa huomattava sijansa, mutta nyttemmin niitä on yhä enemmän peruutettu valtiolle ja korvattu määrätyllä rahapalkalla. Tärkeimmät tähän ryhmään kuuluvat palkkausedut ovat toimituskirjain lunastukset ja toimituspalkkiot. Näiden etujen korvauksenluontoisuus selviää ToimituskirjaL:n 2 §:stä, jonka mukaan toimituskirjoista ja virkatoi-

---

osana. Ks. esim. KHO 1941 II 272, 461, 504 (kansakoulunopettaja). — Korvausta ei kuitenkaan suoritettu, kun opettaja itse ei halunnut käyttää hänelle varattua asuntoa luontoisetuineen. KHO 8. 5. 1947 n:o 1485.

Toiselta puolen saatetaan myös sellaisia valtion asuntoja, joita ei ole määrätty virka-asunnoiksi, antaa vuokralle valtion virkamiehille (VNp 19/1 1943 7 §). Nämä ns. vuokra-asunnot ovat silloin rinnastettavissa yksityisten vuokralle antamiin asuntoihin vain sillä erotuksella, että vuokranantajana on valtio. Ks. myös *vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 58 ss. Ks. esim. L metsähallinnon viroista ja palvelustoimista 3/6 1921 (AsK 166/1921) 2 §.

[144] Virantoimituspalkkion luonteeseen nähden osittain toisin *Tarjanne*, LM 1935, s. 144 aliviite 55.

[145] Ks. *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 193; *Ståhlberg* I, s. 214 ja Lisäyksiä, s. 70; *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 161; *Merikoski* I, s. 176 ja II, s. 189.

mista suoritettavien maksujen suuruutta määrättäessä on varteenotettava, että maksut suhtautuvat sen mukaan, kuin kustakin toimituskirjasta tai toimesta on viranomaiselle kustannuksia ja työtä. Finanssiopillisessa merkityksessä toimituskirjain lunastukset ja toimituspalkkiot ovat maksuja, jotka eroavat muista valtion laitosten käyttämisestä suoritettavista maksuista siinä, että niiden saamiseen on oikeutettu yksityinen virkamies, joka siinä muodossa saa korvauksen niistä kustannuksista ja siitä työstä, joka häneltä on yksityisen asian käsittelyyn ja toimituskirjan laatimiseen mennyt. Julkisoikeudellisen maksuvelkasuhteen toisena subjektina on tällöin valtion asemasta yksityinen virkamies, mutta siitä huolimatta oikeussuhde on edelleen julkisoikeudellinen ja virkamies saa vain oikeussuhteessa saman aseman, kuin valtio muutoin saisi.[146]

Toimituspalkkioihin on luettava myös se virantoimitusmaksu, jonka kantamiseen eräät tullilaitoksen virkamiehet ovat oikeutettuja syyskuun 8 päivänä 1939 annetun tullisäännön määräysten mukaan.[147] Mainittu maksu eroaa kuitenkin muista toimitusmaksuista siinä, että sen suorittaminen virkamiehelle saattaa tulla kysymykseen yleensä vain vapaa-aikana tapahtuneista tullitoimituksista. Maksu on vahvistettu joko kertakaikkiseksi tietystä toimituksesta meneväksi maksuksi taikka suoritettavaksi toimitukseen käytetyn ajan mukaan. Virantoimitusmaksu näin ollen lähentelee jossain määrin lisäpalkkioita.

Toimituspalkkioihin liittyvät läheisesti myös tutkintomaksut (PalkL 15 §). Näihin kuuluvat ne maksut, joita on säädetty suoritettavaksi yliopistossa ja muissa korkeakouluissa sekä oppilaitoksissa suoritettavista kuulusteluista ja tutkinnoista, sikäli kuin mainitut maksut kuulustelun tai tutkinnon toimittanut virkamies on oikeutettu itse pitämään.

Maanmittauspalkkio. Valtion suorittaman vuotuisen palkkauksen lisäksi maanmittausinsinöörillä on oikeus kantaa virkatoimituksista palkkiota. Tämän palkkion suuruus määräytyy työstä aiheutuvan työmäärän mukaan. Se on erotettava edellä puheena

---

[146] *Tarjanne*, Vero-oikeus, s. 357; vrt. myös *Merikoski* II, s. 189; *Rekola*, LM 1944, s. 480.

Tärkeimmät toimituskirjain lunastuksista ja toimituspalkkioista käyvät selville toimituskirjain lunastuksesta ja toimituspalkkioista 17/10 1942 annetusta asetuksesta (AsK 807/1942).

[147] Ks. erittäinkin tullisäännön 13, 14 ja 15 §.

olleista toimituspalkkioista ennen kaikkea siinä suhteessa, että palkkio suoritetaan tomitusinsinöörille suoraan valtion varoista.[148]

Sivutoimipalkkio. Sivutoimen käsitteen suhteen on tieteisopissa ilmennyt eriäviä mielipiteitä. *Heylandin* mukaan sivutoimen käsite edellyttää, että asianomaisella on myös päävirka hoidettavanaan. Ei riitä, että virkamies saa pääasiallisen toimeentulonsa esim. yksityisen palveluksesta.[149] Tätä käsityskantaa ei kuitenkaan voida Suomen oikeuden kannalta hyväksyä. Positiivinen lainsäädäntömme ei anna sanotulle käsitykselle mitään tukea. Sivutoimia koskevat huomattavimmat säännökset ovat VirkamA:n 3 §:n 1 momentti ja PalkL:n 1 §:n 3 momentti. VirkamA:n 3 §:n 1 momentissa säädetään sivutoimista, että toimikirjan saavat nimittämiskirjana ne, jotka on katsottava sivutoimen haltijoiksi, ellei toisin ole sanottu. Mainitusta säännöksestä tosin selviää, että sivutoimetkin voivat olla pysyväisiä toimia, kuten jo edellä johdannossa olemme todenneet, mutta se ei vielä edellytä, että sivutoimen pitäminen olisi mahdollinen vain pääviran ohella. PalkL:n 1 §:n 3 momentin mukaan taas sivutoimista suoritetaan palkkiota sen mukaan, kuin tulo- ja menoarvion rajoissa määrätään. Tämäkään säännös ei edellytä, että sivutoimen haltijalla tulisi olla myös muu valtion virka. Omasta puolestamme katsommekin, että sivutoimen käsite ei yleensäkään Suomen oikeuden mukaan edellytä, että asianomaisella samalla on muu valtion virka. Tämän käsityksen ovat myös *Tarjanne* ja *Merikoski* lausuneet.[150]

Sivutoimen käsitteestä johtuu, ettei siitä suoritettava palkkio ole elatuksenluontoinen korvaus virkamiehen antautumisesta kokonaan valtion palvelukseen, vaan korvaus sivutoimen haltijan suorittamista yksityisistä virkatehtävistä.[151] Sen suorittaminen riippuu näin ollen olennaisesti siitä, että virkamies jatkuvasti hoitaa toimeen liittyviä tehtäviä.

---

[148] A maanmittauspalkkiosta 1/8 1924 (AsK 193/1924); *Haataja,* s. 308 s. — Myös toimitusinsinöörin tekemän kartan ja jakokirjan jäljennöksestä maksettava palkkio on katsottava toimituspalkkioksi eikä siitä siis voida myöntää korvausta toimituspalkkion lisäksi. KHO 1933 II 939 ja 940. Vrt. *Haataja,* s. 308.

[149] *Heyland,* s. 35 s. Samoin *Brand,* Das Beamtenrecht, s. 46. Toisin *Dänzer-Vanotti,* s. 491.

[150] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 23; *Merikoski* I, s. 207 ja LM 1937, s. 254 s. Sivutoimen käsitteen suhteen ks. myös *Pulkkinen,* s. 127. Kuten johdannossa mainitsimme, käytämme tutkimuksessamme sivutoimen nimitystä myös sivuviroista.

[151] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 22 s. ja s. 265; *Merikoski* I, s. 207.

Edellä olemme todenneet, että virkamies ei yleensä ole oikeutettu saamaan eri korvausta suorittamastaan ylityöstä. Sivutoimen hoito, milloin asianomainen virkamies on samalla päävirkasuhteessa valtioon, käsittää itse asiassa ainoastaan virkatehtävien suorittamista valtion hyväksi päävirasta johtuvien tehtävien lisäksi ja siis yleensä ylityönä sanan laajemmassa merkityksessä. Saatetaan senvuoksi syystä kysyä, onko virkamies ollenkaan oikeutettu saamaan palkkiota hoitamastaan sivutoimesta?

Ensiksikin on mielestämme selvää, että milloin sivutoimesta on erityinen palkkio vahvistettu maksettavaksi, sivutoimeen asianmukaisessa järjestyksessä määrätty virkamies on oikeutettu tämän palkkion saamaan.[152] Sivutoimipalkkio on korvausta sivutoimeen liittyvien tehtävien suorittamisesta, ja se on maksettava nämä tehtävät suorittaneelle virkamiehelle katsomatta siihen, onko hänellä mahdollisesti päävirkaa vai ei.

Epäselvempi on sen sijaan kysymys silloin, kun sivutoimesta ei ole etukäteen vahvistettu maksettavaksi mitään tiettyä palkkiota tai nimenomaan edellytetty sellaista suoritettavaksi. *Dänzer-Vanotti* panee kysymystä sivutoimipalkkiosta käsitellessään ratkaisevan merkityksen sille, vaatiiko virkamiehen pääviran hoito hänen koko työvoimansa vai ei. Jos ja niin kauan kuin pääviran hoito ei vaadi keskimääräisen työkyvyn omaavan virkamiehen koko työvoimaa, ei sivutoimesta ole eri palkkiota suoritettava. Mutta jos sivutoimi jatkuvasti vaatii siinä määrin ylimääräistä työtä, että sanotun työmäärän suorittaminen on pääviran ohella mahdollista vain keskimääräistä suuremman työkyvyn omaavalle virkamiehelle, on sivutoimesta suoritettava eri palkkio.[153]

Epäilemättä ovat *Dänzer-Vanottin* esittämät näkökohdat varteenotettavia ratkaistaessa kysymystä oikeudesta sivutoimipalkkioon. Mielestämme on kuitenkin Suomen oikeuden kannalta kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, voidaanko sivutoimen käsittämien tehtävien katsoa niin läheisesti liittyvän virkamiehen päävirkaan, että niiden uskomista virkamiehen hoidettaviksi voidaan pitää vain hänen päävirkaansa kuuluvien tehtävien lisäämisenä tai muuttamisena. Palk-

[152] Näin on asian laita yleensä silloin, kun sivutoimi on vakinainen virka tai toimi. Mutta myös silloin, kun sivutoimi on ylimääräinen tai tilapäinen toimi, on siitä usein vahvistettu eri palkkio suoritettavaksi.

[153] *Dänzer-Vanotti*, s. 491 s. *Völter* katsoo sivutoimipalkkion suorittamisen voivan tulla kysymykseen vain poikkeustapauksissa. *Völter*, s. 57.

L:n 19 §:stä seuraa, että vain siinä tapauksessa, että näin ei ole laita, saattaa erityisen sivutoimipalkkion suorittaminen tulla kysymykseen. Edellä ylityön korvaamisesta puhuttaessa esittämiemme näkökohtien mukaisesti on eri palkkio tällöin myös yleensä suoritettava.

Myös sillä seikalla, onko sivutoimen vastaanottaminen vapaaehtoista tai pakollista, saattaa olla merkitystä arvosteltaessa kysymystä sivutoimipalkkion suorittamisesta. PalkL:n 21 §:stä seuraa näet, ettei päävirkasuhteessa valtioon oleva virkamies saa ottaa vastaan muuta palkattua tointa, josta hänen on oikeus kieltäytyä, ellei hän saa siihen asianomaista lupaa. PalkA:n 18 §:n nojalla on valtioneuvosto SivutoimiVNp:n 1 ja 2 §:ssä antanut tarkemmat ohjeet tällaisen luvan pyytämisestä ja myöntämisestä. Lainsäädäntömme on täten asettunut l u p a j ä r j e s t e l m ä n kannalle[154] siinä tapauksessa, että kysymyksessä on palkatun sivutoimen vastaanottaminen. Näin ollen siis se seikka, että sivutoimen vastaanottaminen on vapaaehtoista ja edellyttää asianomaisen luvan saamista, viittaa samalla sivutoimen palkallisuuteen.

Jos taas sivutoimen vastaanottaminen on pakollista, niin toimen pakollisuus saattaa olla, vaikka sen ei tietenkään välttämättömästi tarvitse olla, osoituksena siitä, että kysymyksessä on itse asiassa sellainen päävirkaan kuuluvien tehtävien muuttaminen tai lisääminen, johon virkamies PalkL:n 19 §:ssä lausutun periaatteen mukaan on velvollinen alistumaan ilman eri palkkiota tai korvausta.

Jos virkamiehellä ei ole erityistä päävirkaa, niin hän sen sijaan on yleensä oikeutettu saamaan sivutoimen hoitamisesta eri palkkion jo sen aikaisemmin puheena olleen yleisen oikeusperiaatteen mukaisesti, että työstä on kohtuullinen palkka maksettava. Kysymys sivutoimipalkkion suorittamisesta ei kuitenkaan ole tässä enempää kuin edellä mainituissakaan tapauksissa tarkoin yleisellä säännöllä määriteltävissä, vaan ratkaisun tulee tapahtua i n c a s u erityisesti yllä esitettyihin näkökohtiin huomiota kiinnittäen.

PalkL:n 1 §:n 3 momentista seuraa, että sivutoimipalkkion suorittaminen riippuu kokonaan siitä, että tulo- ja menoarviossa on osoitettu varoja, joita tähän tarkoitukseen voidaan käyttää. Sivutoimipalkkiot eivät yleensä ole sellaisia kiinteitä menoja, joihin tarvittavat varat on tulo- ja menoarvioon ehdottomasti otettava.

---

[154] Vrt. myös *E. Nordberg,* Allmänt avlöningsreglemente för den svenska civilförvaltningen, NAT 1930, s. 262 ss.

c) Palkkausedut, jotka ovat luonteeltaan korvausta virkatoimista aiheutuneista kustannuksista.

Puheena olevaan ryhmään kuuluvista oikeuksista on tärkein merkitys virkamiehen oikeudella saada suorittamastaan virkamatkasta matkakustannusten korvausta ja päivärahaa.[155] MatkustusA ei tarkemmin määrittele, mitä virkamatkoilla tarkoitetaan. Myöskään ne eräillä hallinnon aloilla voimassa olevat erityissäännökset,[156] jotka, sisältäen osittain MatkustusA:ta täydentäviä, osittain siitä poikkeavia määräyksiä, järjestävät mainittujen hallinnonhaarain alalla palveleville virkamiehille virkamatkoilta maksettavan korvauksen suoritta-

[155] Oikeuskäytännön kantaa puheena olevassa kysymyksessä valaisevat etenkin seuraavat KHO:n päätökset:

Nimismiehelle ei ollut tuleva matka- ja päivärahakorvausta käräjille tehdyistä virkamatkoista. KHO 1926 II 1787. — Korvausta ei ollut suoritettava myöskään, kun virkamatka aiheutui nimismiehelle poliisipäällikkönä kuuluvasta velvollisuudesta ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta piirissään sekä laillisessa tuomioistuimessa panna syytteeseen rikokset ja muut lainrikkomukset, vaikka matka olikin tehty piirin ulkopuolelle. KHO 1936 II 3419.

Ratamestarin matkustamista H:n kaupungista K:n kaupunkiin ottaakseen siellä vastaan viransijaisuuden ei ollut pidettävä virkamatkana. KHO 1925 II 502 ja 1115. Vrt. myös KHO 1933 II 2683—2685.

Matkakustannusten korvausta varten on matkan pituus laskettava kaupungin rajasta eikä virkamiehen asunnosta. KHO 1930 I 75.

Noin sadan metrin etäisyydellä kaupungin rajasta sijaitsevaan toimituspaikkaan tehtyjä matkoja ei voitu pitää virkamatkoina eikä niiltä siis voitu päivärahaa suorittaa. KHO 1940 II 17. Ks. myös KHO 1940 II 370. Vrt. kuitenkin KHO 1943 II 289, jossa kauppalan asemakaavoitetun alueen sisäpuolella tehty matka katsottiin virkamatkaksi.

Valtion poliisikoulun oppilaan lomamatka ei ollut virkamatka. KHO 1940 II 330.

Ulkomaille tehdyn matkan suhteen ks. KHO 1924 II 2449 ja 1926 II 523.

[156] Näistä erityissäännöksistä mainittakoon VNp puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen viran tai toimen haltijain matka- ja muuttokustannusten korvauksesta sekä päivärahasta 20/2 1947 (AsK 149/1947). VNp rajavartiolaitoksen viran tai toimen haltijain matka- ja muuttokustannusten korvauksesta sekä päivärahasta 28/3 1947 (AsK 242/1947) ja VNp metsähallinnon viran ja toimen haltijain matkakustannusten korvauksesta ja päivärahasta 9/6 1938 (AsK 233/1938). Kaikki mainitut säännökset perustuvat MatkustusA:een, mutta sisältävät kysymyksessä olevien virkakuntien osalta täydentäviä erityissäännöksiä.

Ulkoasianhallinnon viran ja toimen haltijain muutto- ja matkakustannusten korvaamisesta on annettu asetus 16/10 1942 (AsK 808/1942), joka sisältää määräyksiä ensi sijassa ulkomailla sijaitsevaan toimipaikkaansa matkustavien tai sieltä palaavien virkamiesten muutosta aiheutuvien kustannusten sekä heidän ulkomailla tekemiensä virkamatkojen korvaamisesta.

misen, eivät itse virkamatkan käsitettä lähemmin määrittele. Saatetaan sen vuoksi syystä kysyä, mitä mainituissa säännöksissä ja erittäinkin MatkustusA:ssa tarkoitetaan virkamatkalla?

MatkustusA:n 3 §:n 1 momentista selviää, että virkamatka suoritetaan yleensä tietyn viran puolesta. Seuraavasta momentista käy kuitenkin ilmi, että virkamatka saatetaan määrätä suoritettavaksi myös sellaisen tehtävän vuoksi, joka ei varsinaisesti kuulu mihinkään virkaan tai toimeen. Edelleen säädetään MatkustusA:n 2 §:ssä, että virkamatka lasketaan toimitusmiehen asunnosta, virkapaikasta tai virantoimituspaikasta sen mukaan kuin lähtö niistä ja paluu niihin tapahtuu. Asianomaisesta virasta johtuu, mitä näistä paikoista on virkamiehen asemapaikkana kulloinkin pidettävä. MatkustusA sitä vastoin ei sisällä määräystä siitä, kuinka pitkän virkamatkan tulee olla tuottaakseen oikeuden sanotussa asetuksessa tarkoitettujen etujen saamiseen. Sen sijaan on useissa niistä erityissäännöksistä, joihin edellä olemme viitanneet, korvaukseen oikeuttavalle virkamatkalle säädetty tietty minimipituus, tavallisesti 6—8 kilometriä. Tähän nähden ja ottaen huomioon MatkustusA:n 6 §:n säännöksen sekä sen, että kysymys on virka m a t k a s t a katsoisimme, että virkamiehen asemapaikan sijaitessa kaupungissa, kauppalassa tai taajaväkisessä yhdyskunnassa tulee matkan, muodostaakseen virkamatkan, ulottua ainakin kysymyksessä olevan yhdyskunnan asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle. Myös oikeuskäytäntö näyttää joissakin tapauksissa asettaneen virkamatkan suhteen saman vaatimuksen.[157] Jos virkamiehen asemapaikka on varsinaisella maaseudulla, ei näin täsmällistä rajaa voida kuitenkaan vetää. Mainittu kysymys on tällöin ratkaistava kussakin yksityistapauksessa erikseen.[158]

MatkustusA:n 17 §:n 1 momentin mukaan on asetuksen mukainen matkakustannusten korvaus ja päiväraha maksettava siinäkin tapauksessa, että toimituksen suorittaa henkilö, joka ei ole valtion virkamies. Koska kuitenkin MatkustusA yleisesti puhuu v i r k a matkasta suoritettavasta korvauksesta ja virkamatkan suorittaminen

---

[157] Niinpä maanmittausinsinöörille ei suoritettu matkakustannusten korvausta, kun toimitus oli suoritettu hänen asuntopaikkanaan olleen kauppalan asemakaavoitetulla alueella. Maanmittaushallituksen hylkäävän päätöksen perusteluissa oli tällöin nojauduttu muun ohessa MatkustusA:n 6 §:ään. Ks. KHO 1940 II 370. Toisin kuitenkin edellä aliviitteessä 155 selostettu KHO:n ratkaisu 1943 II 289.

[158] Siinä tapauksessa, että virkamiehen toimipaikka käsittää määrätyn piirin, määräytyy virkamiehen asemapaikka nähdäksemme hänen asuinpaikkansa mukaan. Vrt. kuitenkin KHO 1943 II 289.

säännöllisesti perustuu virkamiehen esimiehen taikka suorastaan asetuksen tai ohjesäännön määräykseen edellyttäen siis erityisen virkasuhteen olemassaoloa, on säännöksi asetettava, että ainoastaan virkamies voi tehdä virkamatkan. Näennäisen poikkeuksen tästä säännöstä muodostaa edellä mainittu MatkustusA:n 17 §:n 1 momentin säännöstelemä tapaus. Mainitussa tapauksessa ei kuitenkaan ole kysymys varsinaisesta virkamatkasta, vaan matkasta, josta korvaus on suoritettava MatkustusA:n mukaisesti. Tähän viittaa myös se, ettei asetus viimeksi mainitusta matkasta puhuessaan edes käytä virkamatka nimitystäkään.

Edellä olevan perusteella voidaan sanoa, että virkamatka on kysymyksessä yleensä silloin, kun virkamies asetukseen tai ohjesääntöön sisältyvän tahi saamansa erityisen määräyksen perusteella viran puolesta tai erityistä tehtävää varten tekee matkan asemapaikkansa ulkopuolella sijaitsevaan toimituspaikkaan.[159]

Tarkastelkaamme tämän jälkeen, miten MatkustusA:n mukaisen matkakustannusten korvauksen ja päivärahan suorittaminen lähemmin määräytyy.

M a t k a k u s t a n n u s t e n k o r v a u k s e t. Kuten edellä mainitsimme, on valtion virkamiehellä MatkustusA:n 1 §:n mukaan oikeus saada suorittamastaan virkamatkasta matkakustannusten korvausta ja päivärahaa. Määräävänä on tällöin se virka, jonka puolesta toimitus suoritetaan taikka, jos virkamatka tapahtuu virkaan kuulumattoman tehtävän vuoksi, se virka, joka toimitusmiehellä on (MatkustusA 3 §). Matkakustannusten korvauksen suorittamisen suhteen virkamiehet jaetaan kolmeen luokkaan, jolloin matkustusluokkaan kuulumisen ratkaisee ensi sijassa virkamiehen palkkausluokka.[160]

Matkakustannusten korvaamisen suhteen on MatkustusA omaksunut sen periaatteen, että ainoastaan virkamatkasta todella aiheutuneet kustannukset on virkamiehelle korvattava.[161] Tämä periaate

---

[159] Vrt. myös *Brand,* Das Beamtenrecht, s. 218. Brandin mukaan virkamatka on olemassa silloin »wenn der Beamte aus dienstlichen Gründen seinen Wohnort oder Beschäftigungsort vorübergehend verlassen muss.»

[160] Ks. VNp virkamatkojen matkustusluokista ja päivärahasta 22/5 1947 (AsK 413/1947). Mainittuun VNp:een sisältyvät myös määräykset kaupungeissa, kauppaloissa ja taajaväkisissä yhdyskunnissa suoritettavasta 50 %:lla sekä Lapin läänissä ja eräillä muilla paikkakunnilla suoritettavasta 25 %:lla korotetusta päivärahasta.

[161] Vrt. *Willgren,* JFT 1895, s. 166 ss. Ks. myös LM 1941, s. 498 s.

Nimismiehellä ei ollut oikeutta tekemästään virkamatkasta matkakustannusten korvauksena kantaa MatkustusA:een sisältyvän asteikon edellyttämää määrää siinä

ilmenee sanotun asetuksen 6 §:n 2 momentista, jonka mukaan toimitusmiehen käyttäessä junassa tai laivassa matkustaessaan alempaa matkustusluokkaa, kuin mihin hän on oikeutettu, matkakustannusten korvaus suoritetaan tosiasiallisesti käytetyn luokan mukaan,[162] sekä 6 §:n 3 momentista, jonka mukaan virkamatkalla toimeksiantajalta saadusta ilmaisesta kyydistä ei ole oikeutta saada matkakustannusten korvausta ja pienemmällä maksulla saatu kyyti korvataan tosiasiallisesti suoritetun maksun mukaan. Myös asetuksen 7 §:n 2 momentista, joka säätää normaliter kysymyksen tulevaa korvausta suuremman korvauksen maksettavaksi silloin, kun pakottavan syyn takia on jouduttu suorittamaan matkakustannuksia enemmän kuin asetuksen sisältämä asteikko edellyttää korvattavaksi, kuvastuu sama periaate.[163] Niinikään ovat asetuksen 9 ja 10 § puheena olevan periaatteen ilmaisuja.[164] Toisin sanoen matkakustannusten korvaus ei saa toiselta puolen tuottaa virkamiehelle mitään ylijäämää, mutta toiselta puolen ei sanottu korvaus saa myöskään olla niin niukka, ettei se riitä täydelleen peittämään matkasta aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia.[165]

Virkamies, joka on velvollinen siirtymään virkaan toiselle paikkakunnalle niinkuin siitä erikseen on säädetty, on oikeutettu saa-

---

tapauksessa, että matkakustannukset todellisuudessa eivät olleet nousseet tuohon määrään. KHO 1940 I 5.

[162] KHO 1926 II 1045. KÅ 1934 II 310.

[163] Kun oli selvitetty, että virkamies pakottavien syiden vuoksi oli joutunut maksamaan hevoskyydillä tekemistään virkamatkoista kyytikustannuksia yli 4 markkaa kilometriltä ja vuokra-autolla tekemistään virkamatkoista yli 5 markkaa kilometriltä eikä KHO välittömästi ottanut tutkittavakseen, miten suuren korvauksen virkamies noista matkoistaan oli saapa valtiolta, palautettiin asia lääninhallitukselle. KHO 22. 2. 1944 N:o 684.

[164] MatkustusA 9 § säätää suoritettavaksi korvauksen matkaa varten välttämättömästi tarvittavien kulkuneuvojen kuljetuksesta sekä oppaan käyttämisestä ja työvälineiden tai muiden mukana pakosta kuljetettavien esineiden kuljettamisesta. 10 §:n mukaan on taas, jos virkamiehen on pakko saadakseen yösijan tehdä eri matka, tästä suoritettava hänelle matkakustannusten korvaus. Vrt. myös KHO 1922 I 64 ja 1924 II 1456.

[165] *Willgren*, JFT 1895, s. 168. Vrt. myös *Walter Jellinek*, s. 379; *Piloty*, s. 327; *Heyland*, s. 312.

Matkakustannusten korvausta ei saatu kantaa enempää kuin mitä olisi mennyt, jos toimitusmies olisi käyttänyt sitä tietä ja matkustustapaa, joka huomioonottaen matkukustannukset ja päivärahat olisi ollut halvin. KHO 1936 II 221.

Ks. myös VNp virkamatkojen matkustusluokista ja päivärahasta 22/5 1947 (AsK 413/1947).

maan myös muuttokustannusten korvausta.[166] Muuttokustannusten ja matkakustannusten korvausten välillä on näin ollen selvä raja.

Päivärahat. Valtion virkamies saattaa olla oikeutettu päivärahojen saamiseen usealla eri perusteella.[167] Erilaiset päivärahat eroavat toisistaan paitsi maksuperusteiden myös suuruuden puolesta. Huomattavin sija palkkausjärjestelmässä on niillä päivärahoilla, joita virkamiehelle suoritetaan MatkustusA:n mukaan virkamatkalta. Mainitut päivärahat maksetaan jokaiselta matkan alkamisesta lasketulta vuorokaudelta, joka kokonaan tai osittain tahi, milloin virkamatka kestää useamman kuin yhden vuorokauden, vähintään kahden tunnin osalta on virkamatkaan tai toimitukseen käytetty. Kuutta tuntia lyhyemmän ajan kestäneestä virkamatkasta ei kuitenkaan suoriteta päivärahaa lainkaan, vaan ainoastaan matkakustannusten korvausta, ellei virkamatka pakottavan syyn vuoksi tapahdu kello 22 ja 5 välisenä aikana ja tällöin toimitukseen ole käytetty vähintään kahta tuntia (MatkustusA 11 §). Edellä omaksutusta virkamatkan käsitteestä johtuu, ettei päivärahaa suoriteta yleensä myöskään silloin, kun toimitus tapahtuu virkamiehen asemapaikaksi katsottavalla paikkakunnalla.[168]

Kuten edellä sanotusta selviää, on korvauksen saamiseen oikeuttavan virkamatkan käsite päivärahan suorittamisen kysymykseen tullessa paljon suppeampi kuin kysymyksen ollessa matkakustannusten korvaamisesta. Tämä johtuu ilmeisesti siitä, että lyhyemmänkin ajan kestäneestä virkamatkasta saattaa koitua matkakustannuksia kuten pitemmästä virkamatkasta, mutta sen sijaan vasta tietyn vähimmäis-

[166] Ks. VirkamL 17 §, LakPalkL 5 §:n 1 momentti sekä VNp puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen viran tai toimenhaltijain matka- ja muuttokustannusten korvauksesta sekä päivärahasta 20/2 1947 (AsK 149/1947) 9 § ja VNp rajavartiolaitoksen viran tai toimen haltijain matka- ja muuttokustannusten korvauksesta sekä päivärahasta 28/3 1947 (AsK 242/1947) 9 §. Ks. niinikään esim. A tie- ja vesirakennushallinnosta 21/2 1925 28 §:n 5 momentti (AsK 311/1939).

[167] Esimerkkeinä muista kuin virkamatkoilta suoritettavista päivärahoista voidaan mainita *Pohjois-Suomen hävitetyn alueen päiväraha*, jonka suorittaminen tulee kysymykseen myös sanotulla alueella pysyvämmän toimipaikan omaaville virkamiehille, sekä maanhankintalain toimeenpanoon osallistuville toimihenkilöille toimistotyöpäiviltä suoritettava päiväraha. Ks. VNp 9/1 1948 (AsK 23/1948).

[168] Siinä tapauksessa, että virkamiehen asemapaikka sijaitsee varsinaisella maaseudulla, ei mainittu sääntö kuitenkaan sellaisenaan pidä paikkaansa. Vrt. myös edellä aliviitteessä 155 mainittua KHO:n päätöstä 1943 II 289 ja siinä esiintyvää tapausta.

ajan kestänyt poissaolo asuin- tai virantoimituspaikkakunnalta perustaa sellaisia lisämenoja, joiden korvaaminen on katsottu välttämättömäksi erityistä päivärhaa suorittamalla.[169] Nämä lisämenot aiheutuvat ennen kaikkea asunnon ja ruoan hankkimisesta vieraalla paikkakunnalla. Mainittu päivärahan suorittamisen tarkoitusperä käy selville sekä yllä mainitusta päivärahan suorittamista koskevasta yleisestä säännöstä että sen edellä mainitusta poikkeuksesta.[170] [171]

Virkatoimista suoritettaviin korvauksiin on oikeudelliseen luonteeseensa katsoen luettava niinikään e d u s t u s v a r a t ja eräille ulkomaanedustuksen palveluksessa oleville virkamiehille määrätyissä tapauksissa suoritettavat v a r u s t a u t u m i s r a h a t.[172]

C. Oikeus lakkautuspalkkaan.

Vakinaisen virkamiehen asettaminen lakkautuspalkalle saattaa tulla kysymykseen, jos hänen virkansa lakkautetaan taikka virkaan kuuluvat tehtävät muutetaan siinä määrin, että virkaa on pidettävä

[169] Vähemmän kuin 6 tuntia kestäneestä virkamatkasta ei suoriteta päivärahaa, mutta sen sijaan kyllä matkakustannusten korvausta. KHO 1943 II 265. Vrt. KÅ 1937 I 14. Yhtenä päivänä tehdyistä useammista virkamatkoista, jotka yhdessä olivat kestäneet yli 6 tuntia, suoritettiin päiväraha. Alemmanasteinen viranomainen, joka oli ratkaissut asian toisin, perusteli ratkaisuaan seuraavasti: »Traktamentersättning torde icke utgöra annat än en ersättning åt förrättningsman för fördyrade levnadskostnader, då han tvingades intaga sina måltider utom hemmet... Det synes ligga i sakens natur, att denna bortvaro måste vara i ett sträck. I annat fall kunde ju förrättningsmannen intaga måltid i hemmet, varigenom själva grunden för traktamentersättningens utgående bortfälle.»

[170] Matkapäivärahojen oikeudellisesta luonteesta lausuu *Brand:* »Sie werden nicht als Vergütung für geleistete Arbeiten angesehen, sondern nehmen die Natur einer Vergütung für den Mehraufwand auf der Reise an den der Beamte für Verpflegung leisten musste. Diese Auslagen werden den Beamten nicht nach ihrem tatsächlichen Umfang, sondern in der Form fester Tagegelder (Diäten) vergütet, die nach der Besoldungsklasse der Beamten verschieden bemessen sind.» *Brand,* Das Beamtenrecht, s. 222.

[171] Myös valtion komitean puheenjohtajalle ja jäsenille tuleva korvaus on maksettava päivärahain muodossa. Ks. VNp komiteakustannuksista 31/7 1941 (AsK 592/1941) 4 §. Kun mainittujen päivärahain suorittaminen ei kuitenkaan perustu virkasuhteeseen, ei niiden voida myöskään katsoa sisältyvän virkamiehen palkkaukseen siinäkään tapauksessa, että virkamies on niiden saamiseen oikeutettu komitean jäsenyyden nojalla.

[172] Ks. myös *vuoden 1946 palkkauskomitea,* s. 102. — Varustautumisrahoista ks. L ulkomaanedustuksen viran tai toimen haltijain palkkauksesta 30/12 1942 (AsK 1088/1942) 12 §.

uutena. Lakkautuspalkalle asetettu virkamies pysyy valtion palveluksessa, ja hänellä on samat oikeudet kuin valtion virkamiehellä yleensä, ellei LakPalkL:ssa toisin säädetä tai asian luonnosta muuta johdu.[173] Virkamies ei tosin ole enään lakkautuspalkalle asetetuksi tultuaan yksilöidyssä subjektiivisessa virkasuhteessa valtioon, mutta hän pysyy edelleen valtion virkamiehenä.[174] Virkasuhteen perusosa säilyy muuttumattomana, joskin useat siitä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet ovat lakkautuspalkkasuhteen kestäessä latentteina. Laukkautuspalkkasuhde on näin ollen eräänlainen välitila aktiivisen virkasuhteen ja eläkesuhteen välillä.

LakPalkL:ssa edellytetään, että virkamies on »asetettava» lakkautuspalkalle. Kun virka lakkautetaan lailla tai asetuksella, niin ei virkamies säännöllisesti vielä lain tai asetuksen antamisen kautta tule lakkautuspalkalle asetetuksi. Lakkautuspalkalle asettaminen on erillinen toimenpide, jonka suorittamisen on katsottu kuuluvan valtioneuvoston toimivaltaan.[175] Tästä johtuu, että lakkautuspalkkaoikeus konkreettisessa muodossaan syntyy vasta sanotun toimenpiteen kautta, vaikka lakkautuspalkkaoikeus abstraktisessa muodossaan, oikeutena viran mahdollisen lakkauttamisen tapahtuessa tulla lakkautuspalkalle asetetuksi, syntyy välittömästi vakinaiseen virkaan nimittämisellä. Jos taas poikkeustapauksessa virkamies on asetettu lakkautuspalkalle samalla lainsäädäntötoimella, jolla virka on lakkautettu

[173] Ks. LakPalkL 1 ja 4 §. LakPalkL edellyttää erikseen säädettäväksi puolustuslaitoksessa palvelevien sekä eräiden ulkomaanedustukseen kuuluvien virkamiesten lakkautuspalkkaoikeudesta (LakPalkL 9 §:n 2 momentti). Edellisten oikeudesta lakkautuspalkkaan säädetään laissa puolustuslaitoksen viran ja toimen haltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan 22/5 1931 (AsK 183/1931) ja jälkimmäisten UlkEdL:n 5 §:ssä. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan tasavallan presidentti voi asettaa ulkomaanedustuksen peruspalkkaisen virkamiehen kahden vuoden ajaksi ulkoasiainministerin käytettäväksi (disponibiliteettiin), jonka ajan päättyessä virkamies, ellei häntä nimitetä toiseen virkaan, on katsottava vapautetuksi virastaan VirkamL:n 2 §:n 1 momentin mukaisesti. Tällöin virkamies tietenkin saattaa saada EläkeL:n 11 §:n 1 momentin mukaisen eläkkeen, jos hän muutoin täyttää eläkkeen saamiseen vaadittavat edellytykset. Disponibiliteettioikeus on näinollen lakkautuspalkkaoikeutta huomattavasti suppeampi ja rajoitetumpi.

[174] *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 238; *Erich* II, s. 153; *Ståhlberg* I, s. 241 s.; *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 203 s.; *Walter Jellinek,* s. 366; *Heyland,* s. 112; *Brand,* Das deutsche Beamtengesetz, s. 486; *Köttgen,* s. 127; *Müller-Eckhardt-Reuter,* s. 67. Ks. myös *LVK* 1920, s .7 — *Andersen* pitää lakkautuspalkkasuhdetta statussuhteena s u i g e n e r i s. *Andersen,* Dansk Forvaltningsret, s. 246.

[175] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 203; *Söderlund,* SA 1944, s. 270.

— mikä menettely on mielestämme myös mahdollisuuksien rajoissa, vaikka LakPalkL:ssa ei tällaista menettelyä ilmeisesti edellytetäkään — niin syntyy oikeus lakkautuspalkkaan konkreettisessa muodossa välittömästi kysymyksessä olevan lain tai asetuksen antamisella.[176] Jos kuitenkin virka on lakkautettu jostakin määrätystä päivästä lukien, ei myöskään lakkautuspalkkaoikeus voi konkreettisessa muodossaan tulla voimaan sanottua päivää aikaisemmin. Siihen saakka virkamies on oikeutettu saamaan ne virasta seuraavat taloudelliset edut, joihin hänellä virkasuhteensa perusteella on oikeus.

Lakkautuspalkan suorittaminen tapahtuu kuukausittain etukäteen siitä päivästä, joka viran lakkauttamisen yhteydessä määrätään. Samasta päivästä loppuu oikeus virkaan kuuluneisiin palkkaetuihin, ellei toisin ole määrätty (LakPalkL 3 §). Tämä päivä voidaan tietenkin määrätä samaksikin kuin viran lakkaamispäivä.

Lakkautuspalkkaoikeus ei itse asiassa ole muuta kuin oikeus palkkaukseen, joka määräytyy toisten perusteiden mukaan kuin aktiivisessa virkasuhteessa olevan virkamiehen oikeus palkkaukseen. Aikaisempi oikeus palkkaukseen toisin sanoen jatkuu oikeutena lakkautuspalkkaan. Lakkautuspalkka vastaa ensimmäisenä vuotena viran lakkauttamisesta lukien virkaan kuuluneiden palkan, vuokrarahain ja muiden sellaisten palkkaetujen yhteenlaskettua määrää, jotka eivät ole korvausta virkatehtävistä tai viran aiheuttamista kustannuksista, ja sen jälkeen virasta olleen täyden eläkkeen määrää (LakPalkL 2 §). Sanottu LakPalkL:n säännös on erittäin selvä ilmaus palkkausjärjestelmässämme omaksutusta elatusteoriasta. Valtio on katsottu velvolliseksi suorittamaan lakkautuspalkkasuhteessa olevalle virkamiehelle ne palkkausedut, jotka eivät ole korvausta erityisistä virkatehtävistä tai viran aiheuttamista kustannuksista eli toisin sanoen elatuksenluontoiset palkkausedut. Lakkautuspalkkaoikeuden rajoittaminen käsittämään vain elatuksenluontoiset palkkausedut onkin helposti käsitettävissä, kun ottaa huomioon, että lakkautuspalkalla oleva virkamies ei suorita virkatehtäviä eikä hänelle aiheudu mitään virantoimituskustannuksia. Hänelle ei siis tarvitse myöskään maksaa näistä mitään korvausta. Sen sijaan on luonnollista, että valtio, virkasuhteen ja siihen liittyvän huolenpitovelvollisuuden jatkuessa, huolehtii virkamiehen ja hänen perheensä toimeentulosta suorittamalla edelleenkin virkamiehelle hänen elatuksenluontoisen palkkauksensa.

[176] Vrt. myös *Heyland*, s. 116 s.

Ilmeistä kuitenkin on, ettei virkamies ole edes ensimmäisenä vuotena viran lakkauttamisesta lukien oikeutettu saamaan lakkautuspalkkana kaikkia niitä palkkausetuja, joiden olemme edellä katsoneet olevan pääasiallisesti elatuksenluontoisia. Osa näistä palkkauseduista on luonteeltaan sellaisia, etteivät ne voi olla vaikuttamassa maksettavan lakkautuspalkan suuruuteen. Niinpä henkilökohtainen palkanlisä on suorittamisperusteidensa puolesta epäilemättä sellainen palkkausetu, ettei sitä voida lakkautuspalkan suuruutta määrättäessä ottaa lukuun. Lisäpalkkioiden suorittamiseen taas liittyvät, kuten olemme havainneet, korvausnäkökohdat niin läheisesti, ettei lisäpalkkioita voida lakkautuspalkkaa vahvistettaessa ottaa huomioon. Mutta miten on kalliinpaikanlisän laita? Kun lakkautuspalkalle asetetulla virkamiehellä ei ole mitään velvollisuutta määrätyllä paikkakunnalla asumiseen, saattaisi kenties näyttää siltä, ettei kalliinpaikanlisää, joka edellyttää toimipaikan sijaitsemista elinkustannuksiltaan kalliilla paikkakunnalla, olisi myöskään otettava lukuun lakkautuspalkkaa vahvistettaessa. Kalliinpaikanlisän elatuksenluontoisuuteen katsoen ja etenkin, kun LakPalkL mainitsee lakkautuspalkan suuruuteen vaikuttavina palkkausetuina erityisesti vuokrarahat, jotka lähinnä vastasivat nykyisen palkkausjärjestelmän kalliinpaikanlisää, lienee kuitenkin oikeampaa ottaa myös virkamiehelle viran lakkauttamishetkellä maksettu kalliinpaikanlisä lakkautuspalkan suuruutta määrättäessä lukuun. Varsinainen palkkaus on taas elatuksenluontoisena epäilemättä otettava kokonaisuudessaan huomioon ja siis niin peruspalkka kuin ikä- ja perhelisätkin. Kun peruspalkka ja ikälisä eivät elinkustannusindeksin mukaisesti vaihdellessaan tietenkään menetä alkuperäistä luonnettaan, vaan edelleenkin ovat peruspalkkaa tai ikälisää, on lakkautuspalkan suuruutta laskettaessa nämä varsinaisen palkkauksen vaihtelevat osat pantava määrättävän lakkautuspalkan perustaksi viimeisessä korotetussa tai alennetussa määrässään. Niinikään on selvää, että virkamies, milloin hänet PalkL:n 3 §:n 2 momentin edellyttämässä tapauksessa on siirretty ylempään palkkausluokkaan, on oikeutettu saamaan lakkautuspalkalle asetettaessa lakkautuspalkan määrätyksi tämän ylemmän palkkausluokan mukaan. Edellä esitetyn voimme yleisessä muodossa lausua siten, että virkamiehen tulee lakkautuspalkalle asetettaessa saada valtiolta elatus, joka vastaa samassa palkkausluokassa olevalle ja vastaavat virkavuodet sekä samanlaisen huoltovelvollisuuden omaavalle virkamiehelle n o r m a l i t e r kuuluvien elatuksenluontoisten palkkausetujen yh-

teenlaskettua määrää.[177] Lainsäädännön muuttuessa näin kertakaikkisesti vahvistettu palkkaus tietenkin pysyy muuttumattomana, ellei erikseen toisin säädetä.

Kun virkamiehen on katsottu säännöllisesti ehtivän hankkia ainakin vuoden kuluessa lakkautuspalkalle joutumisestaan lakkautuspalkan lisäksi muitakin tuloja, on säädetty, että lakkautuspalkka vastaa sanotun ajanjakson umpeenkuluttua suuruudeltaan täyden eläkkeen määrää.[178] Kuitenkin on huomattava, että virkamiehelle ensimmäisen vuoden jälkeenkin suoritetut taloudelliset edut ovat edelleen luonteeltaan lakkautuspalkkaa eivätkä eläkettä. Tämän osoittaa LakPalkL:n 2 §:n sanamuoto.

Edellä olemme havainneet lakkautuspalkalle asetetun virkamiehen olevan edelleen virkasuhteessa valtioon. Lakkautuspalkalle asetettu virkamies on virkamies ilman virkaa. Hänellä on, kuten edellä totesimme, valtion vakinaiselle virkamiehelle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet lukuunottamatta niitä, jotka välittömästi edellyttävät yksilöityä subjektiivista virkasuhdetta. Viimeksi mainitutkin oikeudet ja velvollisuudet ovat tosin edelleen olemassa, mutta latentteina. Mainitusta lakkautuspalkkasuhteen yleisestä luonteesta, joka erityisen selvästi on lausuttu julki lain 4 §:ssä, voimme tehdä eräitä tutkimuksemme kannalta tärkeitä johtopäätöksiä.

Ensiksikin on lakkautuspalkalle asetetulla virkamiehellä oikeus myöhemmin jälleen aktiiviseksi virkamieheksi tultuaan lukea hyväkseen lakkautuspalkalla olemansa aika kokonaisuudessaan ikälisään oikeuttavana palvelusaikana. Tosin PalkA:n 7 §:ssä on säädetty, että virantoimituksen keskeytysaika — jollainen myös lakkautuspalkkasuhteen kestämisaika epäilemättä on — on vähennettävä ikälisään oikeuttavasta palvelusajasta. Mutta lakkautuspalkalle asetetun virkamiehen oikeudet määräytyvät LakPalkL:n mukaan. Myös PalkL:n 20 §:ssä edellytetään säädettäväksi erikseen virkamiehen oikeuksista,

---

[177] Vrt. *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 204. Tarjanne katsoo, että ensimmäisenä vuotena maksettavan lakkautuspalkan suuruutta määrättäessä on otettava huomioon ainoastaan varsinainen palkkaus eli peruspalkka ikä- ja perhelisineen. Huomattava kuitenkin on, että Tarjanteen kanta perustuu vanhempaan lainsäädäntöön. *Söderlund*in mielestä taas on lakkautuspalkkaa määrättäessä otettava peruspalkan sekä ikä- ja perhelisien lisäksi huomioon ainakin (kalliinajan- ja) kalliinpaikanlisät. *Söderlund*, SA 1944, s. 271. Ks. myös *LVK* 1920, s. 14 ja hallituksen esitys laiksi viran ja toimen haltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan n:o 1/1931, s. 6 s.

[178] Ks. *LVK* 1920, s. 13 s.

kun virka lakkautetaan. Näin ollen ei PalkL:n 27 §:n nojalla annettu PalkA koske lakkautuspalkkasuhdetta, vaan lakkautuspalkalle asetetun virkamiehen oikeudet, niihin luettuna oikeus ikälisävuosien lukemiseen, määräytyvät y k s i n LakPalkL:n mukaan. Sanottuun lakiin ei taas sisälly mitään säännöstä, joka säätäisi lakkautuspalkkasuhteen kestämisajan luettavaksi kokonaan tai osaksi virkavuosien vähennykseksi. LakPalkL:n 2 §:stä tosin johtuu, ettei virkamies lakkautuspalkalla ollessaan ole oikeutettu saamaan ikälisää, koska lakkautuspalkan suuruus on sanotulla säännöksellä lopullisesti vahvistettu, mutta ikälisävuosien laskemisesta ei LakPalkL sisällä mitään erityistä säännöstä. Kun siis LakPalkL:ssa ei ole toisin säädetty eikä asian luonnosta muuta johdu, on lakkautuspalkalle asetetulla virkamiehellä LakPalkL:n 4 §:n sisältämän yleisen säännön nojalla sama oikeus ikälisävuosien laskemiseen kuin valtion muilla virkamiehillä. Myös KHO on eräässä ratkaisussaan tullut samaan lopputulokseen.[179]

Toiseksi virkamiehellä on, samasta syystä kuin edellä on mainittu, oikeus lukea lakkautuspalkkasuhteen kestämisaika PalkL:n 3 §:n 2 momentissa edellytetyssä tapauksessa hyväkseen ylempään palkkausluokkaan siirtämisen kysymykseen tullessa.

Kolmanneksi virkamiehellä on oikeus lukea puheena oleva aika myös eläkevuosikseen [180] edellyttäen, että virkamies lakkautuspalkalle asetettaessa on saavuttanut sen iän, josta oikeus eläkevuosien lukemiseen kysymyksessä olevassa virassa alkaa.

Lakkautuspalkalle asetetun virkamiehen oikeudesta henkilökohtaiseen palkkauksen lisään hänen tullessaan siirretyksi virkaan, josta seuraavat palkkaedut ovat pienemmät kuin lakkautetusta virasta, on edellä ollut puhetta. Jos lakkautuspalkalla oleva taas vastaanottaa

---

[179] KHO 12. 5. 1947 n:o 1528. Virkamies, joka viran lakkauttamisen johdosta oli 1/1 1945 asetettu lakkautuspalkalle ja nimitetty uudelleen valtion virkaan 1/7 1945 lukien, sai ikälisää varten lukea hyväkseen lakkautuspalkalla olonsa ajan. Vrt. myös *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 486. Brandin mukaan lakkautuspalkalla olevan virkamiehen oikeussuhteet määräytyvät epäselvissä tapauksissa samojen perusteiden mukaan kuin aktiivisessa virkasuhteessa olevan virkamiehenkin.

[180] Samoin *Heyland*, s. 324 s.; *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 615 s. Myös *Söderlund* katsoo, että lakkautuspalkalla oltu aika on luettava eläkevuosiksi. *Söderlund*, SA 1944, s. 272.

Työajasta valtion virastoissa sekä valtion viran ja toimen haltijain vuosilomista 9/5 1947 annetun asetuksen (AsK 350/1947) 7 §:n sanamuotoon katsoen, verrattuna LakPalkL:n 4 §:ään, on lakkautuspalkalla olon aika luettava ilmeisesti myös vuosilomaan oikeuttavaksi palvelusajaksi.

valtiolta muun kuin peruspalkkaisen viran, hän saa pitää lakkautuspalkkansa, mutta siitä pidätetään uuden viran palkkausta vastaava osa sinä aikana, jonka virkamies sanottua virkaa hoitaa. Jos uuden viran palkkaus on lakkautuspalkkaetuja pienempi, virkamies saa entisen ja uuden viran palkkausten erotuksen henkilökohtaisena palkkauksen lisänä (LakPalkL 6 §:n 3 momentti). Lakkautuspalkkasuhde, joka virkamiehen tullessa uuteen peruspalkkaiseen virkaan nimitetyksi päättyy,[181] ei siis näissä tapauksissa sammu eikä virkamies menetä lakkautuspalkkaoikeuttaan. Mutta virkamies ei ole oikeutettu nostamaan lakkautuspalkastaan muuta kuin korkeintaan niin suuren osan, että hän tulee saamaan uudesta virasta maksettavan palkkauksen kanssa yhdessä aikaisempaan virkaansa kuuluneita palkkausetuja vastaavan määrän.[182] [183]

Oikeutta lakkautuspalkan saamiseen viran lakkautetuksi tullessa ei ole myönnetty vakinaista virkaa väliaikaisesti tai viransijaisina hoitamaan määrätyille virkamiehille enempää kuin myöskään sopimuspalkkaisille virkamiehille tai sivutoimen haltijoille. Eri asia on, että sopimuspalkkaisille virkamiehille, kun sopimuspalkkaisuus juuri merkitsee virasta seuraavien palkkausetujen sopimuksin tapahtuvaa erikoisjärjestelyä, voidaan sopimuksessa varata oikeus virkaan liittyvien palkkausetujen saamiseen koko sopimuskaudelta siinäkin tapauksessa, että virka ennen sen päättymistä tulisi lakkautetuksi.

---

[181] Ks. myös *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 206. Siirtymisvelvollisuudesta ja siitä kieltäytymisen seuraamuksista yleensä ks. *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 207 ss. Vrt. myös KHO 1930 II 1402 sekä *OKa* 1940, s. 24 ss.

[182] Erotus on laskettava sen mukaan kuin palkkaedut lakkautetusta virasta olivat lakkautushetkellä ja uuden viran palkkaus siihen siirryttäessä. KHO 1933 II 954. L 28/5 1943 (AsK 451/1943) 1 § on kuitenkin asettanut ennen 1/1 1943 lakkautettujen virkojen haltijat tässä suhteessa edullisempaan asemaan. Ks. myös *LVK* 1943, s. 4.

[183] Sitä vastoin ei sitä, joka lakkautetussa virassa ollessaan on sivutoimena vastaanottanut muun valtion toimen, ole katsottu oikeutetuksi saamaan LakPalkL:n 6 §:n 3 momentissa säädettyjä palkkausetuja. *OKa* 1936, s. 59 s.

Virkamiehellä, joka virkansa taannehtivasti tapahtuvaksi määrätyn lakkauttamisen johdosta on siirretty alempaan virkaan, on oikeus saada henkilökohtaisena palkkauksen lisänä lakkautettuun virkaan lakkauttamishetkellä kuuluneiden ja hoitamastaan virasta maksettavien palkkausetujen välinen erotus. KHO 29. 1. 1947 n:ot 319 ja 320.

Vrt. myös *OKa* 1928, s. 77 ss. Ks. edelleen L lakkautuspalkan pidättämisestä eräissä tapauksissa 20/5 1932 (AsK 167/1932). Huomattava on, että toimen vastaanottaminen yksityiseltä työnantajalta, kun asiasta ei ole mitään säädetty, säännöllisesti ei aiheuta lakkautuspalkkaetujen menettämistä tai supistumista.

Sopimuksen sisällöstä riippuen saattaa sopimuspalkkaisella virkamiehellä kuitenkin olla tällainen oikeus ilman nimenomaista sopimusehtoakin.

D. Oikeus eläkkeeseen.

Samoin kuin useissa muissa sivistysmaissa on meilläkin säädetty virkamiehelle oikeus saada määrätyillä edellytyksillä valtiolta taloudellisia etuja vielä senkin jälkeen, kun virkasuhde on päättynyt. Nämä edut, joiden suorittaminen tapahtuu eläkkeen muodossa, muodostavat osan virkamiehen kokonaispalkkauksesta. Valtion palveluksessa voimansa kuluttaneen virkamiehen toimeentulon jatkuva turvaaminen valtion varoista suoritettavilla eläkkeillä ei siis sinänsä merkitse virkamiehelle toisiin kansalaisiin verraten myönnettyä erikoisetua, vaan on eläkejärjestelmän oikeutusta tai kohtuuttomuutta arvosteltava koko palkkausjärjestelmän pohjalta, jonka kiinteäksi osaksi eläkeoikeussäännöstö on muodostunut.[184]

Edellä olemme todenneet, että myös oikeus eläkkeeseen on, kuten oikeus palkkaukseenkin, e l a t u k s e n l u o n t o i n e n korvaus virkamiehen koko työvoiman asettamisesta valtion käytettäväksi,[185] joskin tämä korvaus tulee suoritettavaksi säännöllisesti vasta virkasuhteen lakattua. Tämän elatusteorian mukaisen käsityskannan oikeutus tuleekin juuri eläkkeen ollessa kysymyksessä kenties vielä selvemmin esille kuin palkkauksen suhteen. Eläkkeelle siirryttäessähän virkasuhde päättyy ja virkaan liittynyt toimintavelvollisuus lakkaa. Eläke ei siis voi olla korvausta virkamiehen työnsuorituksista. Tälle korvausteoriaa vastaan puhuvalle tosiasialle on viimeksi mainitun teorian kannattajien taholta pyritty löytämään tyydyttävä selitys. Niinpä *Griziotti* selittää, että eläke on vasta myöhemmin maksettavaksi lankeava virkamiehen palkan osa, jonka suuruus riippuu yksityistapauksissa virkamiehen eliniästä.[186] Myös *Grothusen*, joka virkamiehen palkkausetujen suhteen tosin asettuu elatusteorian kannalle, hy-

---

[184] Ks. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion viran tai toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen (n:o 4/1924). Vrt. myös *Harmaja*, s. 334; *Willgren*, Finlands finansrätt, s. 425.

[185] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 231; *Ihering*, Zweck im Recht, s. 203; *Laband* I, s. 506; *Heyland*, s. 314 aliviite 17; *Brand*, Das deutsche Beamtegesetz, s. 634 s.; *Helfritz*, s. 21; *Müller-Eckhárdt-Reuter*, s. 78; *Berthélemy*, s. 943. Vrt. toiselta puolen *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 228. Ks. myös *Finer*, s. 157.

[186] *Griziotti*, s. 200. Vrt. kuitenkin sama teos s. 242.

väksyy virkamiehen — ja ennen kaikkea hänen jälkeenjääneiden omaistensa — eläkkeeseen nähden ns. säästöteorian (Spartheorie). Tämän teorian mukaan valtio jokaisessa palkanmaksussa itse asiassa jättää maksamatta virkamiehelle eläkkeen suorittamiseen vaadittavan pääoman muodostamiseen tarvittavan summan ja suorittaa sanotun summan hänelle vasta virkasuhteen päätyttyä eläkkeenä.[187] Niinikään *Herlitz* näyttää omaksuneen virkamiehen omasta eläkkeestä osittain edellä mainitun käsityskannan, vaikkakin jossain määrin modifioidussa muodossa.[188]

Säästöteoria ei kuitenkaan ole Suomen voimassa olevan oikeuden mukainen. Erityisen selvästi tämä käy ilmi, kun tarkastellaan positiivisoikeudellisia säännöksiä sellaisen eläkettä nauttivan virkamiehen palkkauksesta, joka uudelleen on väliaikaisesti tai toistaiseksi otettu valtion virkaan. EläkeA:n 15 §:n mukaan on näet tällaisessa tapauksessa virkamiehelle tuleva eläke pidätettävä. Eläke on pidätettävä kokonaan, jos virkamies saa virasta täyttä peruspalkkaa vastaavan määrän. Muussa tapauksessa taas on asianomaisen ministeriön määrättävä, kuinka suuri osa eläkkeestä virkamiehelle on palkan lisäksi maksettava. Eläkkeen maksaminen täysimääräisenä virasta seuraavan palkan ohella ei siis ole mahdollista.[189] Jos eläke käsitettäisiin virkamiehen palkasta aikoinaan pidätetyksi ja hänelle myöhemmin maksettavaksi palkanosaksi, virkamiehen jo ansaitsemaksi palkkauksen osaksi, ei eläkettä nauttivan virkamiehen ottaminen uudelleen valtion palvelukseen voisi vaikuttaa tällaisen jo ansaitun palkanosan menettämistä. Säästöteorian pohjalta olisi myös vaikeasti selitettävissä, miksi valtiovalta on säännöllisesti katsonut tarpeelliseksi korottaa jo myönnettyjäkin eläkkeitä samassa suhteessa kuin virkamiesten palkkauksia ja vastedes myönnettävien eläkkeiden enimmäismääriä on rahanarvon alentuessa korotettu.[190] Sen vuoksi ei säästöteoriaa voidakaan mielestämme hyväksyä ainakaan virkamiehelle itselleen maksettavan eläkkeen suhteen.[191] Kysymykseen,

---

[187] *Grothusen,* s. 248 ss.

[188] *Herlitz,* Statstjänstemännen, s. 45. Herlitzin mukaan eläke on lähinnä maksamatta jätettyä palkanosaa vastaava vakuutuksen tapaan laskettu elinkorko (kollektiv livränteförsäkring).

[189] Vrt. myös KHO 1929 II 58.

[190] Ks. lakeja 5/2 1943 (AsK 108/1943), 30/4 1947 (AsK 331/1947) ja 23/12 1947 (AsK 971/1947) sekä näiden lakien täytäntöönpanoasetuksia.

[191] Samoin *Brand,* Das deutsche Beamtengesetz, s. 635. Vrt. *Heyland,* s. 314 aliviite 17.

voidaanko se omaksua virkamiehen jälkeenjääneille leskelle ja lapsille maksettavien eläkkeiden suhteen, palaamme myöhemmin.

Eläkeoikeus on virkasuhteen olennainen osa. Abstraktisessa muodossaan se syntyy jo virkaan nimitettäessä.[192] Konkreettisessa muodossaan eläkeoikeus kuitenkin tulee voimaan vasta virkasuhteen lakattua. Virkamies voi saavuttaa subjektiivisen oikeuden eläkkeen käsittämiin määräaikaisiin suorituksiin vasta virkasuhteen lakattua. EläkeL:n 14 § osoittaa mielestämme, että myös voimassa oleva lainsäädäntömme on tällä kannalla. Sanotun lainkohdan mukaan virkamiehen on pyytäessään eroa virastaan samalla tai viimeistään kuuden kuukauden kuluessa virkaeron saatuaan anottava eläkettä uhalla, että hän muutoin, ellei voi laillista estettä näyttää, on menettänyt oikeutensa eläkkeeseen. Eläkettä on siis erikseen anottava. Ellei virkamies sitä tee, hän menettää oikeutensa eläkkeeseen. Kun laki puhuu eläkeoikeuden menettämisestä eikä virkamies tietenkään voi menettää mitään, mitä hänellä ei ole, niin EläkeL:n täytyy tarkoittaa sanonnallaan abstraktisen eläkeoikeuden menettämistä. Eläkeoikeus konkreettisessa muodossaan jää siis tällöin syntymättä tai paremminkin eläkeoikeus voimaan tulematta. Eläkehakemuksen johdosta annettavalla eläkepäätöksellä ei siis ole konstitutiivista merkitystä eläkeoikeuden syntymiselle sellaisenaan, mutta sen puuttuessa jää eläkeoikeus säännöllisesti tulematta voimaan määräaikaisiin suorituksiin kohdistuvan, virkamiehelle kuuluvan subjektiivisen oikeuden muodossa[193]

EläkeL:ssa on mainittu muitakin tapauksia, joissa eläkeoikeus jää konkreettisessa muodossaan kokonaan syntymättä. *Tarjanteen* omaksumaa jaoitusta seuraten[194] voidaan nämä tapaukset jakaa kolmeen pääryhmään:

1) EläkeL:n 10 §:n mukaan tuomioistuimen viralta pantavaksi tuomitsema tai viranomaisen päätöksellä viralta pantu virkamies me-

[192] Ks. *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 231; *Venoja,* s. 162; *Helfritz,* s. 24.

[193] Myös *Brand* katsoo eläkepäätöksellä olevan yleensä vain deklaratiivisen vaikutuksen. *Brand,* Das deutsche Beamtengesetz, s. 597. Vrt. *Duguit* (s. 107): »Pour la pension de retraite, la creance nait incostestablement au moment de la décision de l'autorité compétente admettant le fonctionnaire, suivant l'expression consacrée, à faire valoir ses droits à la retraite. Il y a ensuite une procédure assez longue pour arriver à la liquidation et au paiement de la retraite.» Vrt. myös *Heyland,* s. 159 s. ja *Otto Mayer* II, s. 209 aliviite 13.

Oikeuskäytännön suhteen meillä ks. KHO 1940 II 255 ja 558, 1939 II 623, 1936 II 62 ja 1673, 1939 II 988 (asia palautettu, kun laillinen este näytetty).

[194] Ks. *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 239 ss.

nettää oikeutensa eläkkeeseen. Saatetaan kysyä, miten virkamiehen oikeus eläkkeeseen määräytyy, jos hänet myöhemmin uudelleen otetaan eläkkeeseen oikeuttavaan valtion virkaan? Kun EläkeL puhuu eläkeoikeuden menettämisestä ja kun eläkeoikeutta konkreettisessa muodossa ei tällöin vielä ole lainkaan syntynyt, täytyy lain tarkoituksena olla, että tässä tapauksessa on myös abstraktinen eläkeoikeus menetetty. Virkamies on toisin sanoen menettänyt oikeutensa eläkkeeseen sellaisena, miksi se kysymyksessä olevan virkasuhteen perusteella olisi hänelle muodostunut. Vaikka virkamies myöhemmin täyttäisikin valtion virkamiehelle yleensä asetettavan luottamuksen ja kunnioituksen vaatimuksen (VirkamL 6 §) sekä tulisi uudelleen virkaan nimitetyksi, ei hän saavuta tätä luottamusta ja kunnioitusta siltä osalta, jolta se kerran on lainvoimaisesti menetetyksi tuomittu eli ennen tuomiota tai päätöstä palveltujen virkavuosien osalta.[195] Sen vuoksi virkamies ei ole mielestämme oikeutettu myöskään näitä virkavuosiaan eläkettä varten enää hyväkseen lukemaan. Asia on sama, olipa kysymyksessä rikos- tai kurinpitoprosessissa annettu tuomio tai päätös. Sen sijaan ei ole mitään estettä sille, että virkamies jälleen virkasuhteeseen tultuaan saa uudelleen alkaa lukea eläkevuosia hyväkseen.[196] Päinvastoin hänellä on tähän virkasuhteesta johtuva ehdoton oikeus. Aikaisemman virkasuhteen lopettamismuoto ei voi supistaa virkamiehelle uudesta virkasuhteesta johtuvia taloudellisia oikeuksia.

2) EläkeL:n 7 §:n mukaan voi sanotussa lainkohdassa tarkoitettu poikkeuksellinen oikeus täyden eläkkeen saamiseen ikä- ja eläkevuo-

---

[195] Tähän tulokseen päätyy myös *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 116. Samoin KHO 1929 II 223 ja 1335, 1933 II 1707 ja 1934 II 107 (rikosoikeudellinen viraltapano) sekä 1939 II 1718 (kurinpidollinen viraltapano). Vrt. myös KHO 1. 10. 1945 n:o 2392. Eläkehakemus hylättiin, koska hakija oli vapautettu toimestaan siihen sopimattomana sekä sen jälkeen tuomittu jatketusta tahallisesta virkavirheestä viraltapanon sijasta sakkorangaistukseen. Vrt. edelleen KHO 1933 II 3033 ja 1934 II 2089. Ks. myös KHO 1937 II 3828 sekä KHO 9. 6. 1947 n:o 1876 (ylimääräinen virkamies).

Kun armahduksen vaikutus säännöllisesti ulottuu vain rangaistukseen, mutta ei muihin rikoksesta johtuviin seurauksiin, ei nähdäksemme lainvoimaisella päätöksellä viralta pantavaksi tuomittu, mutta sittemmin armahdettu virkamies täytä tarvittavaa luottamuksen ja kunnioituksen vaatimusta tuomiota aikaisempien virkavuosien osalta. Myöskään erivapaustietä ei mainittua puutetta voitane korjata, kun laissa ei ole erivapauden myöntämiseen tässä suhteessa oikeuttavaa säännöstä. Ks. HM 26 §.

[196] Samoin *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 116. KHO 1939 II 1718. Ks. myös päätösten perusteluja ratkaisuissa KHO 1929 II 223 ja 1335.

sista riippumatta jäädä kokonaan tai osaksi syntymättä, jos virkamies on itse tahallisesti aiheuttanut sen virantoimituksesta riippuvan ruumiinvamman tai sairauden, jonka johdosta hänen on valtion palveluksesta erottava, tai jos hän on sen syntymiseen olennaisesti myötävaikuttanut. Kun kysymyksessä on poikkeussäännös eikä säännöksen sanamuoto muuta osoita, ei eläkeoikeus jää kuitenkaan virkamieheltä viimeksi mainituissa tapauksissa syntymättä silloin, kun hänellä jo eläkkeen saamiseen vaadittavien yleisten edellytysten mukaan on oikeus eläkkeeseen.[197] Virkamiehellä siis on tällöin oikeus sanottujen yleisten edellytysten mukaiseen eläkkeeseen.

3) EläkeL:n 8 §:n mukaan virkamies, joka heikontuneen terveyden, vahingoittumisen tai muun syyn tähden, joka ei ole hänen itsensä aiheuttama, on siirretty toiseen virkaan, josta eläke on pienempi kuin hänen entisestä virastaan, saa erotessaan eläkettä sen palkkausluokan mukaan, johon hänen entinen virkansa kuului. E contrario voidaan tästä säännöksestä tehdä se johtopäätös, että jos syy pienempään eläkkeeseen oikeuttavaan virkaan tapahtuneeseen siirtoon on virkamiehen itsensä aiheuttama, hän siirron johdosta menettää osan siitä eläkkeestä, johon hänellä muutoin olisi ollut oikeus. Näin menetetty eläkkeen osa vastaa suuruudeltaan kysymyksessä olevista viroista seuraavien eläkkeiden välistä erotusta mahdollisine eläkkeisiin suoritettavine lisineen.

Milloin siirron voidaan katsoa johtuvan virkamiehen omasta syystä? Asia on tietenkin näin, jos virkamies on kurinpidollisesti alennettu, sillä kurinpidollinen alennus johtuu aina virkamiehen velvollisuudenvastaisesta käyttäytymisestä ja siis hänestä itsestään riippuvasta syystä.[198] Jos virkamies on ruumiinvamman tai sairauden johdosta käynyt pysyväisesti kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa ja hänet tämän johdosta VirkamL:n 5 §:n 2 momentin nojalla siirretään toiseen, pienempipalkkaiseen virkaan, jota hänet havaitaan kykeneväksi hoitamaan, ja ruumiinvamma tai sairaus on hänen itsensä aiheuttama, virkamies EläkeL:n 8 §:stä johtuen niinikään menettää oikeutensa saada aikaisemman virkansa mukaisen suuremman eläkkeen. EläkeL:n 8 §:stä johtuen virkamies saa uudesta virasta seuraavan eläkkeen, vaikka se olisi hänelle entisestä virasta tullutta

[197] Ks. *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 239 s.

[198] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 241. Vrt. kurinpidollisesta alentamisesta yleensä myös *Palme*, s. 176 ss.

Viranomaisen siirrosta antaman päätöksen sitovaisuudesta eläkeasiassa ks. *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 241 s.

eläkettä pienempikin, myös silloin, kun hän on itse anonut siirtoa tai antanut siihen suostumuksensa.[199] Sillä tällöinkin on siirtyminen toiseen virkaan virkamiehen itsensä aiheuttamasta syystä johtuva.

Konkreettisessa muodossaan voimaantullut eläkeoikeus tulee toteutetuksi eläkkeen suorittamisessa. Eläke suoritetaan EläkeL:n 17 §:n mukaan asetuksella säädettävin määräajoin niin kauan kuin eläkkeensaaja elää.[200]

Samalla tavoin kuin virkamiehen oikeus palkkaukseen on myös hänen oikeutensa eläkkeeseen lakisääteinen. Eläkeoikeuden perusteet on laissa ja asetuksissa tarkoin määritelty. Eläkkeen myöntäminen muille henkilöille tai muilla perusteilla kuin eläkelainsäädäntö säätää ei ole mahdollista.[201] Tästä johtuu, ettei edes sopimuspalkkaisen virkamiehen eläkkeestä voida vapaasti sopia, vaan, jos sopimuspalkkaiselle virkamiehelle on sopimuksessa eläkeoikeus myönnetty taikka siitä erikseen säädetty, tällöinkin on EläkeL:n yleisiä säännöksiä soveltuvilta osin noudatettava (EläkeL:n 1 §:n 3 momentti).

EläkeL:n 1 §:n mukaan on ainoastaan »valtion viran tai pysyväisen toimen vakinaisella haltijalla, joka valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta annetun lain mukaan saa peruspalkkaa», oikeus virasta erottuaan saada valtion varoista elinkautista eläkettä, niinkuin EläkeL:ssa on säädetty. Tästä johtuu, että virkaatoimittavilla ja viransijaisilla enempää kuin myöskään sivutoimen haltijoilla ei ole oikeutta eläkkeen saamiseen.[202] Sitä vastoin valtion ylimääräisten

---

[199] Ks. myös KHO 1936 II 2695, jonka perusteluista selviää, että EläkeL:n 8 §:ää ei ole sovellettava, jos virkamies on antanut tai hänen voidaan katsoa antaneen suostumuksensa toiseen virkaan siirtämiseen. — Hallintoprosessuaalisesti mielenkiintoinen on toiseen virkaan siirretyn virkamiehen eläkeoikeuden suhteen KHO:n ratkaisu 30. 5. 1945 n:o 1565. Kun rautatiehallituksen päätöksessä, jolla vakinainen toimen haltija määrättiin siirrettäväksi toiseen toimeen, ei ollut oikeutta antaa lausuntoa siitä eläkkeestä, joka hänelle valtion palveluksesta erotessaan oli tuleva, rautatiehallituksen siitä antama lausunto poistettiin. — Vrt. myös *OKa* 1942, s. 32 ss.

[200] Ks. myös A eläkkeiden maksamisen keskittämisestä 16/10 1942 (AsK 800/1942). Sanotun asetuksen 5 §:n mukaan suorittaa eläkkeet valtiokonttori kuukausittain siten, että kussakin kuussa suoritetaan kahdestoista osa eläkkeen vuotuisesta määrästä. Pienempien eläkkeiden suhteen saattaa kuitenkin olla toisin määrätty.

[201] Samoin *Jèze* lausuessaan: »La pension n'a aucun caractère contractuel. Le régime juridique, dans toutes ses details, est fixé par la loi et par des règlements d'administration publique.» *Jèze*, s. 815.

[202] Vrt. KHO 1935 II 297. — Entinen kansakoulunopettaja, joka ei ollut saanut valtakirjaa virkaansa eikä siis ollut ollut vakinainen opettaja, ei ollut oikeutettu eläkkeeseen. KHO 1934 II 2035. — Sivutoimi ei oikeuttanut eläkkeeseen (postiasemanhoitaja). KHO 1934 II 2035.

virkamiesten ja valtion työntekijäin eläke on määrättävä soveltuvin kohdin noudattaen EläkeL:n säännöksiä.[203]

Jonkin verran laajempi eläkeoikeus on niillä virkamiehillä, joilla on oikeus eläkkeen saamiseen SotilasEläkeL:n mukaan. Sanotun lain mukainen eläkeoikeus on ensinnäkin lain 1 §:n 1 momentin mukaan valtion viran vakinaisena haltijana olevilla upseereilla, lääkintä-, eläinlääkintä-, insinööri- ja musiikkiupseereita kuitenkaan lukuun ottamatta, sekä aliupseereilla ja lentomestareilla erotessaan sellaisesta virasta, johon kelpoisuusehtona on määrätty upseerin-, lentomestarin- tai aliupseerinarvo. Myös SotilasEläkeL:n mukainen eläkeoikeus on näin ollen vain virkaan vakinaisesti nimitetyillä virkamiehillä. Kun puolustusvoimissa on suuri joukko sellaisia virkoja, joihin on kelpoisuusvaatimuksena vaihtoehtoisesti joko määrätyn upseerin- tai aliupseerinarvon taikka tietyn teknillisessä oppilaitoksessa tai yliopistossa tahi muussa korkeakoulussa suoritettavan tutkinnon omaaminen, saatetaan kysyä, onko myös tällaisen viran haltijalla oikeus SotilasEläkeL:n mukaiseen eläkkeeseen? Kysymykseen vastattaessa on otettava huomioon, että tällaisessakin tapauksessa on olemassa lain virkaan vaadittavan kelpoisuusehdon suhteen asettama edellytys. Sen vuoksi vastaus riippuu yksinomaan siitä, onko virkamies nimitetty virkaan upseeri- tai aliupseeripätevyytensä nojalla taikka omaako hän ainakin myös tässä suhteessa vaadittavan minimipätevyyden. Myöntöisessä tapauksessa virkamies on oikeutettu SotilasEläkeL:n mukaiseen eläkkeeseen, mutta muutoin ei.[204] [205]

SotilasEläkeL:n 1 §:n 2 momentin mukaan on sanotun lain säännöksiä sovellettava, sen mukaan kuin asetuksella säädetään,[206] myös sellaiseen valtion viran haltijana olevaan sotilasvirkamieheen, sotilasmestariin ja sotilasalivirkamieheen, joka on saanut upseeri-, aliupseeri- tai sitä vastaavan koulutuksen. Kun sotilasvirkamies, sotilasmestari ja sotilasalivirkamies eivät ole varsinaisia sotilasarvoja, vaan virka-asemaa osoittavia nimityksiä,[206] on mainitun lainkohdan

[203] EläkeL:n 1 §:n 4 momentti. Ks. myös A valtion ylimääräisen toimen haltijan oikeudesta eläkkeeseen 12/2 1943 (AsK 152/1943) ja A valtion työssä olevien työntekijäin oikeudesta eläkkeeseen 17/6 1925 (AsK 225/1925).

Määräajaksi virkaan nimitetyillä on eläkeoikeus vain, mikäli siihen on erikseen säädetty. Ks. EläkeL:n 1 §:n 3 momentti ja hallituksen esitys n:o 4/1924, s. 1.

[204] *Vrt. Söderlund*, SA 1941, vs. 5.

[205] Ks. A eräiden puolustuslaitoksen viran tai toimen haltijain oikeudesta eläkkeeseen 7/11 1947 (AsK 805/1947).

[206] Ks. tästä tarkemmin *Olavi Rytkölä*, Sotilasvirkamiesten, sotilasmestarien ja

mukaan eläkeoikeus toisin sanoen sellaisella upseeri-, aliupseeri- tai sitä vastaavan koulutuksen saaneella virkamiehellä, joka virasta erotessaan on sotilasvirkamiehen, sotilasmestarin tai sotilasalivirkamiehen viran vakinainen haltija. Mitkä nämä sotilasvirkamiehen, sotilasmestarin ja sotilasalivirkamiehen virat ovat, on asetuksella tarkemmin määrätty.[207]

SotilasEläkeL:n mukaan eläkkeen saamiseen oikeutetulla, joka täyttää samalla myös EläkeL:n mukaan eläkkeen saamiseen vaadittavat edellytykset, on SotilasEläkeL:n 7 §:n mukaan oikeus, jos hän niin haluaa, saada mainitun lain mukaisen eläkkeen asemesta eläke EläkeL:n mukaan.

EläkeL:n 2 §:n mukaan on eläkkeen saamisen yleisenä edellytyksenä

1) että virkamies on täyttänyt kuusikymmentäkolme ikävuotta tai saavuttanut sen aikaisemman ikärajan, jolloin hän on velvollinen eroamaan, taikka että hän sitä ennen ruumiinvian tai vähentyneiden ruumiin- tai sielunvoimien vuoksi on käynyt pysyväisesti kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa; ja

2) että hänellä sen ohessa on vähintään kymmenen eläkkeeseen oikeuttavaa palvelusvuotta.

Poikkeuksen muodostaa vain EläkeL:n 7 §:n 1 momentissa edellytetty tapaus, jolloin virkamiehen on virantoimituksen aiheuttaman ruumiinvamman tai sairauden johdosta palvelukseen kykenemättömänä siitä erottava.[208] Tällöin virkamies voi saada täyden eläkkeen riippumatta siitä, onko hän saavuttanut sen iän, josta oikeus eläkevuosien lukemiseen alkaa, sekä eläkevuosien lukumäärästä. Asetuksella voidaan myös määrätä eläkeikä alkavaksi ennen saavutettua kuudenkymmenenkolmen vuoden ikää.[209]

sotilasalivirkamiesten sekä vastaavia sodanaikaisia tehtäviä hoitavien oikeudesta päiväraha-asetuksen myöntämiin etuihin, Sotilashallinnollinen Aikakausilehti 1942, s. 74 ss.

[207] Ks. edellä aliviitteessä 205 mainittua asetusta. Aikaisemmin ei puolustuslaitoksen konemestarilla eikä erikoismestarilla katsottu olevan SotilasEläkeL:n mukaista eläkeoikeutta: KHO 1942 II 260 ja 15. 1. 1946 n:o 107. Edellä mainitun asetuksen mukaan on kuitenkin myös heillä asetuksessa tarkemmin määrätyin edellytyksin oikeus eläkkeen saamiseen. Vrt. edelleen KHO 1942 II 332.

[208] Sairautta ei katsottu virantoimituksen aiheuttamaksi ja täyttä eläkettä ei myönnetty, vaikka toimen haltija oli toimestaan vapautettu kyseenyhyksessä olevan sairauden takia. KHO 10. 2. 1947 n:o 455.

[209] Ks. EläkeL:n 2 §:n 2 momenttia. Asetuksella on annettu puolustusvoimain virkamiehille säädetty 63 vuotta alempi eroamisikä. Juuri tämä seikka on

SotilasEläkeL:n 2 §:n mukaan edellyttää sanotun lain mukaisen eläkkeen saaminen yleensä, että asianomaisella on vähintään kaksikymmentä eläkevuotta, jos virasta säädetty eroamisikä on enintään viisikymmentä vuotta, ja kaksikymmentäviisi eläkevuotta, jos eroamisikä on sanottua korkeampi. Mitään alinta ikärajaa, josta oikeus eläkevuosien lukemiseen alkaa, ei sitä vastoin ole säädetty. Jos virkamiehen ero virastaan on johtunut siitä, että hän ruumiinvian tai vähentyneiden ruumiin- tai sielunvoimien vuoksi on käynyt pysyväisesti kykenemättömäksi sitä hoitamaan, tai jos hänet on siitä vapautettu, niin SotilasEläkeL:nkin nojalla eläkkeeseen oikeutetun virkamiehen eläkeoikeuden suhteen on SotilasEläkeL:n 2 §:n viimeisen lauseen mukaan voimassa, mitä virkamiehen oikeudesta eläkkeeseen on EläkeL:ssa säädetty. Tässä poikkeustapauksessa siis ilmeisesti EläkeL:n yleiset eläke- ja ikävuosien omaamisen suhteen asettamat edellytyksetkin tulevat noudatettaviksi. EläkeL:n 7 §:n 1 momenttia vastaavan poikkeuksen muodostaa taas tällöin SotilasEläkeL:n 5 §:n 1 momentti.

Tarkastelkaamme tämän jälkeen erikseen kumpaakin edellä mainituista EläkeL:n 2 §:n säätämistä eläkkeen saamisen yleisistä edellytyksistä.

Ensiksi mainitun edellytyksen suhteen voimme erottaa seuraavat eri tapaukset, joissa virkamies, mikäli hänellä on vaadittavat eläkevuodet, on eläkkeen saamiseen oikeutettu:

a) 63 vuotta täyttänyt virkamies;

b) virkamies, joka on saavuttanut sen 63 vuotta aikaisemman ikärajan, jolloin hän, niinkuin erikseen on säädetty, on velvollinen eroamaan;[210]

c) virkamies, joka on täyttänyt EläkeL:n 2 §:n 2 momentissa asetuksella säädettäväksi edellytetyn 63 vuotta aikaisemman ikärajan, jolloin oikeus eläkkeen saamiseen alkaa, katsomatta siihen, onko mainittu ikäraja samalla virkamiehen pakollinen eroamisikä vai ei;[211]

---

ollut suurimpana syynä puolustusvoimain upseerien, lentomestarien ja aliupseerien eläkeoikeuden järjestämiseen erityisellä lailla. Ks. hallituksen esitys n:o 173/1940, s. 1 s.; *Söderlund*, SA 1941, s. 7 s.

[210] VirkamL:n 3 §:n mukaan on valtion virkamiesten pakollinen eroamisikä yleensä 67 vuotta lukuunottamatta tuomarinviran haltijoita, joiden eroamisikä on 70 vuotta. Asetuksella voidaan eroamisikä määrätä alhaisemmaksikin, ei kuitenkaan 50 vuotta varhaisemmaksi, paitsi lentäjätutkinnon suorittamista edellyttävissä ilmavoimien toimissa oleville.

[211] EläkeA:n 4 §:ssä on lueteltu joukko virkoja, joissa oikeus eläkkeen saamiseen alkaa jo 53 tai 58 vuoden iässä.

d) virkamies, joka on käynyt ruumiinvian tai vähentyneiden ruumiin tai sielunvoimien vuoksi pysyväisesti kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa tai tointansa.[212]

Näihin tapauksiin on vielä rinnastettava eräitä tapauksia, joista ei tosin EläkeL:n 2 §:ssä ole nimenomaan säädetty, mutta sen sijaan kyllä muualla laissa. Mainitut tapaukset, joissa eläkkeen saaminen myös edellyttää vaadittujen eläkevuosien omaamista, ovat seuraavat:

e) VirkamL:n 2 ja 4 §:ssä mainituissa tapauksissa virasta vapautettu virkamies silloinkin, kun virkamies ei jo edellä 2 a—d) kohdissa mainituilla perusteilla olisi eläkkeen saamiseen oikeutettu (VirkamL 18 §:n 1 momentti);

f) LakPalkL:n 7 §:n nojalla virasta vapautettu virkamies, joka ilman valtioneuvoston hyväksymää pätevää syytä on kieltäytynyt vastaanottamasta hänelle tarjottua virkaa, jonka hän olisi ollut velvollinen vastaanottamaan, mikäli virkamies on nimitetty virkaansa ennen LakPalkL:n voimaan tuloa.

Toisena yleisenä edellytyksenä eläkkeen saamiseen on, kuten edellä mainitsimme, että virkamiehellä on vähintään kymmenen eläkkeeseen oikeuttavaa palvelusvuotta. Saatetaan kysyä, mitkä ovat ne periaatteet, joiden mukaan oikeus eläkevuosien lukemiseen pääasiallisesti määräytyy? Vastaus tähän kysymykseen on löydettävissä EläkeL:n 3 §:stä. Kun mainittu lainkohta kuitenkin on verraten laajasisältöinen ja näyttää jatkuvasti antavan aihetta sekä tieteisopissa että oikeuskäytännössä eriäviin mielipiteisiin ja tulkintoihin, on tarkoituksenmukaisinta käsitellä erikseen niitä eri kysymyskomplekseja, joihin EläkeL:n 3 § antaa aihetta. Tarkastelemme senvuoksi ensiksi kysymystä siitä, minkälainen palvelus voidaan lukea eläkevuosiksi (a). Sen jälkeen siirrymme kysymyksiin, mistä ikärajasta oikeus eläkevuosien lukemiseen alkaa (b) ja mihin ikärajaan saakka tämä oikeus kulloinkin jatkuu (c). Lopuksi tarkastelemme EläkeL:n 11 §:n edellyttämiä poikkeustapauksia (d).

a) Eläkevuosiksi on virkamies EläkeL:n 3 §:n 1 momentin sisältämän säännön mukaan oikeutettu lukemaan sen ajan, jonka hän, täytettyään kolmekymmentä ikävuotta, on hoitanut sellaista valtion virkaa tai tointa, jonka haltijalla EläkeL:n mukaan on oikeus eläk-

[212] Jos vamma on aiheutunut virantoimituksesta, voi virkamies saada täyden eläkkeen eläkevuosista riippumatta EläkeL:n 7 §:n nojalla. Lain sanamuoto osoittaa, ettei virkamiehellä tällöinkään ole subjektiivista oikeutta täyden eläkkeen saamiseen, vaan eläkkeen suuruus riippuu viranomaisen harkinnasta. Ks. myös KHO 1. 4. 1946 n:o 912. Samoin on laita SotilasEläkeL:n 5 §:n mukaan.

keeseen, tai jonka hän, saavutettuaan mainitun iän, muuten on säännöllisesti viranomaisen valvonnan alaisena ollut valtion palveluksessa tai sellaisessa valtion työssä, jossa olon ajan työntekijä saa lukea hyväkseen eläkeoikeutta varten.[213] Tämä säännös on sisällöltään verraten selvä eikä sen suhteen ole oikeuskäytännössäkään ilmennyt merkittäviä tulkintavaikeuksia. Säännöksestä ilmenee periaate, että valtion säännöllinen päätoimisuhteessa suoritettu virkapalvelus on yleensä aina luettava virkamiehelle eläkevuosiksi, jos se on tapahtunut virkamiehen täytettyä 30 vuotta. YlimääräisA:n 12 §:ssä tarkoitetussa tilapäisessä tehtävässä enempää kuin harjoittelijanakaan palveltua aikaa ei siis ole luettava eläkevuosiksi, ellei palvelussuhteen näissä tapauksissa poikkeuksellisesti voida katsoa käsittäneen säännöllistä palveluksessa oloa. Palvelussuhteen säännöllisyys näet edellyttää ainakin jossain määrin pysyväisluontoista virkasuhdetta.[214] Sivutoimen suhteen on EläkeA:n 5 §:ssä taas nimenomaan säädetty, että sivutoimen hoito ei tuota oikeutta eläkevuosien laskemiseen.[215] Sitä vastoin on tietysti valtion ylimääräisessä toimessa palveltu aika luettava virkamiehelle myös vakinaista eläkettä varten hyväksi.

Siitä, missä määrin kunnan, uskonnollisen yhdyskunnan tai yksityisestä toimesta valtion palvelukseen siirtynyt henkilö on oikeutettu palvelusajakseen eläkkeen saamista varten lukemaan sellaisen toimiajan, on säädetty erikseen valtioneuvoston päätöksellä.[216]

---

[213] Lain muutoksella joulukuun 22 päivältä 1942 (AsK 1031/1942) on EläkeL:n 3 § saanut huomattavasti laajemman sisällön, kuin sillä aikaisemmin oli, sen johdosta, että myös eläkkeeseen oikeuttavassa valtion työssä työntekijänä palveltu aika oikeutettiin lukemaan eläkevuosiksi. Ks. hallituksen esitys n:o 8/1942, s. 2.

[214] Ks. myös *Söderlund*, JFT 1933, s. 306. Oikeuskäytännön suhteen ks. KHO 1936 II 1516 ja toiselta puolen KHO 1936 I 6, 1933 II 3525 ja 15. 1. 1946 n:o 105.

[215] Poikkeuksen muodostanevat Helsingin yliopiston dosenttien toimet, koska yliopiston dosenteilla on 8/9 1924 annetun asetuksen (AsK 228/1924) 54 §:n mukaan oikeus lukea virkavuosia.

[216] Ks. EläkeL:n 3 §:n 3 momentti ja VNp 12/2 1943 (AsK 153/1943). Mainitun VNp:n 1 §:n mukaan määräytyy oikeus kunnan, uskonnollisen yhdyskunnan tai yksityisen palveluksessa ollun ajan lukemiseen eläkevuosiksi pääasiallisesti samojen periaatteiden mukaan kuin vastaavan ajan lukeminen ikälisään oikeuttavaksi palvelusajaksikin, jota kysymystä olemme tekstissä aikaisemmin yksityiskohtaisesti selostaneet. Vrt. myös KHO 1934 II 2035 ja 1933 II 312.

Kun eläkkeellä oleva virkamies ei enää ole virkasuhteessa valtioon, ei tällainen virkamies tullessaan ehkä uudelleen vakinaiseksi valtion virkamieheksi ole oikeutettu eläkevuosikseen lukemaan eläkkeellä olemaansa aikaa. Samoin *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 615 s.

Jos valtion palveluksessa on niinä ikävuosina, joina eläkevuosia luetaan, tapahtunut keskeytyksiä, lasketaan eläkevuosia määrättäessä yhteen eri palvelusajat (EläkeL:n 4 §:n 1 momentti). Virantoimituksen keskeytysaika luetaan näin ollen yleensä eläkevuosien vähennykseksi, paitsi laissa nimenomaan luetelluissa poikkeustapauksissa. Nämä poikkeustapaukset on lueteltu tarkemmin jäljempänä käsiteltäessä virantoimituksen keskeytyksen vaikutuksia virkamiehen taloudellisiin oikeuksiin. Huomautettakoon tässä yhteydessä vain, että lueteltujen poikkeustapausten joukossa ei ole mainittu sotapalvelusaikaa. Sen vuoksi ei ainakaan säännönmukaisen asevelvollisuuden suorittamisaikaa voida lukea virkamiehelle hyväksi eläkkeeseen oikeuttavana palvelusaikana.[217] AsevL:n 49 §:stä johtuen ja ottaen huomioon, että EläkeL on säädetty yksin säännöllisiä rauhanomaisia oloja silmällä pitäen, on kuitenkin sodanaikainen sotapalvelus ja muu siihen rinnastettava palvelus, ellei se samalla käsitä säännönmukaisen asevelvollisuuden suorittamista, tässä suhteessa toisessa asemassa.

b) Eläkevuosien lukemisen a l a r a j a s t a säädetään EläkeL:n 3 §:n 1 momentissa, että oikeus eläkevuosien lukemiseen alkaa virkamiehen täytettyä 30 ikävuotta. EläkeL:n 3 §:n 2 momentin mukaan virkamiehellä on, milloin oikeus eläkkeen samiseen alkaa ennen 63 ikävuoden täyttämistä, oikeus eläkevuosien laskemiseen yhtä monta vuotta ennen täytettyä 30 vuoden ikää, ei kuitenkaan varhaisemmasta kuin täytetystä 25 vuoden iästä lukien. Näin ollen alkaa niiden virkamiesten oikeus eläkevuosien laskemiseen, jotka EläkeA:n 4 §:n nojalla saavat eläkkeen 53 tai 58 vuoden iässä, heidän täytettyään 25 ikävuotta[218] edellyttäen, että asianomainen jo tällöin on ollut eläkkeeseen oikeuttavassa valtion palveluksessa.

c) Eläkevuosien lukemisen y l ä r a j a n suhteen on EläkeL:n 3 §:n 1 momentissa säädetty, että niiden oikeus eläkevuosien laskemiseen, jotka ovat velvolliset eroamaan 63 vuoden tai sitä korkeammassa iässä, lakkaa, kun he ovat saavuttaneet sen iän, vaikka vielä sen jälkeen jäisivät valtion palvelukseen. Säännöksen sanamuoto on selvä, milloin kysymys on 63 vuoden tai sitä korkeamman pakolli-

[217] Samoin KHO 1935 II 3279, 1939 II 1616 ja 1461. Viimeksi mainitusta ratkaisusta selviää lisäksi, ettei myöskään soitto-oppilaana palveltua aikaa ole luettava eläkkeeseen oikeuttavaksi palvelusajaksi. Ks. myös *Söderlund*, SA 1944, s. 259.

[218] Vrt. kuitenkin *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 235. SotilasEläkL:n 3 §:n mukaan ilmavoimissa palvelevalla upseerilla, lentomestarilla ja aliupseerilla on eräin edellytyksin oikeus palvelusajan lukemiseen kaksinkertaisena.

sen eroamisiän saavuttaneiden virkamiesten oikeudesta eläkevuosien lukemiseen. Vaikka siis valtioneuvosto VirkamL:n 3 §:n mukaisesti olisikin pysyttänyt tällaisen eroamisikään tulleen virkamiehen edelleen virassaan, ei hänellä ole oikeutta lukea eläkevuosikseen eroamisiän saavutettuaan palvelemaansa aikaa.[219] Mutta miten on asianlaita niiden virkamiesten osalta, joiden pakollinen eroamisikä on vahvistettu 63 vuotta alhaisemmaksi? Kun laki rajoittaa eläkevuosien laskemisen ylärajaa tarkoittavan säännöksensä koskemaan vain niitä, joiden pakollinen eroamisikä on 63 vuotta tai sitä korkeampi, ei tämä voi johtua mistään sattumasta, vaan tarkoituksena ilmeisesti on ollut, että 63 vuotta alhaisemmassa iässä eroamisvelvolliset virkamiehet saavat lukea hyväkseen myös eroamisiän saavutettuaan palvelemansa ajan.[220] Heidän eläkeoikeutensa saattaisi sitä paitsi muutoin, varsinkin ennen 58 ikävuottaan eroamisvelvollisten osalta, muodostua huomattavasti epäedullisemmaksi kuin valtion muiden virkamiesten, mikä ei voine olla lain tarkoituksena. *Tarjanne* on kuitenkin katsonut, että jos alle 63 vuoden iässä eroamisvelvollinen virkamies on hallintotoimin pysytetty virassaan yli 63 vuoden, niin hänen oikeutensa eläkevuosien lukemiseen lakkaa 63 vuoden iässä.[221] Kun lain tarkoituksena ei toiselta puolen voine olla myöskään saattaa kysymyksessä olevia virkamiehiä muita huomattavasti edullisempaan asemaan, pitääkin tämä ilmeisesti paikkansa. Tässä suhteessa on EläkeL:n 3 §:n 1 momentin viimeisen lauseen sisältämä ajatus selvä.

d) Jos virkamies vapautetaan virastaan yleisen edun sitä vaatiessa tai ikänsä vuoksi taikka ruumiinvian tahi vähentyneiden ruumiin- tai sielunvoimien takia, hän saa EläkeL:n 11 §:n 1 momentin nojalla eläkettä eläkevuosiensa perusteella, ja eläkevuosiksi luetaan silloin hänen kaikki palvelusvuotensa.[222] Kun edellä puheena olleen-

---

[219] *Söderlund*, JFT 1933, s. 311. Ks. myös *Reuterskiöld*, s. 178.

[220] Näin *Söderlund*, JFT 1933, s. 311. Samoin *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 234. Vrt. SotilasEläkeL 3 §:n 1 momentti in fine. Toisin kuitenkin KHO 1934 I 16, 1935 II 2001, 1936 II 146, 1053 ja 4133. Vrt. myös KHO 18. 4. 1945 n:ot 1124, 1125 ja 1126.

[221] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 234.

[222] EläkeL:n 11 §:n 1 momentin säännöksen, jonka mukaan siinä mainituissa tapauksissa eläkevuosiksi luetaan kaikki palvelusvuodet, katsottiin tarkoittavan palvelusvuosia, jotka asianomainen oli ollut v a l t i o n palveluksessa, joten ajasta, jonka eläkkeensaaja oli ollut yksityisessä toimessa, saatiin EläkeL:n 3 §:n 3 momentin ja 12/2 1943 annetun VNp:n (AsK 153/1923) 1 §:n mukaisesti lukea hyväksi vain se aika, jonka hän oli 30 vuotta täytettyään ollut ikälisään oikeuttavassa palveluksessa. KHO 18. 3. 1946 n:o 775. Vrt. myös KHO 12. 7. 1946 n:o 1914.

sa EläkeL:n 3 §:n 1 momentissa on viittaus EläkeL:n 11 §:n 1 momentin sisältämään säännökseen otettu vain momentin ensimmäisen lauseen sisältämään eläkevuosien laskemisen alarajaa koskevaan sääntöön, mutta sitävastoin ei sanotun lainkohdan sisältämään eläkevuosien laskemisen ylärajaa koskevaan sääntöön, on selvää, että 11 § :n 1 momentti tarkoittaa vain poikkeusta sanotusta a l a r a j a a koskevasta säännöstä. Tätä osoittavat myös EläkeL:n valmistelutyöt.[223] Oikeus eläkevuosien laskemiseen päättyy siis myös EläkeL:n 11 §:n 1 momentin edellyttämissä tapauksissa, kuten edellä c) kohdassa on selostettu.

Mitä siihen EläkeL:n 11 §:n 1 momentissa ensimmäisenä edellytettyyn tapaukseen tulee, että virkamies vapautetaan virasta yleisen edun vaatiessa, niin on lain sanamuodon mukaan selvää, että virkamies tällöin saa aina lukea hyväkseen kaikki palvelusvuotensa edellä mainitusta alarajasta riippumatta. Kun kysymys oikeudesta eläkkeen saamiseen tulee säännöllisesti käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi vapauttamisen jo tapahduttua ja virkamies on saattanut vielä vapauttamispäätöksen antamisen jälkeenkin toimittaa virkaansa siihen saakka, kun sanottu päätös on annettu hänelle tiedoksi, niin on tämäkin aika sellaista palvelusaikaa, joka EläkeL:n 3 §:n 1 momentin mukaan on luettava virkamiehelle eläkkeeseen oikeuttavaksi palvelusajaksi.[224]

Miten määräytyy oikeus eläkkeen saamiseen, jos virkamies on itse pyytänyt eroa, mutta olosuhteet ovat olleet sellaiset, että hänet, ellei eroa olisi pyydetty, olisi täytynyt yleisen edun vuoksi vapauttaa virastaan? Onko EläkeL:n 11 §:n 1 momentin säännöstä kaikkien palvelusvuosien lukemisesta eläkevuosiksi tällöinkin sovellettava? Myöntävän vastauksen puolesta näyttäisi puhuvan se, että virkamies, joka tällaisessa tapauksessa itse pyytää ja saa eron virastaan, joutuu säännöllisesti epäedullisempaan asemaan kuin samoissa olosuhteissa virasta vapautettu, mikä useissa tapauksissa saattaa olla sangen kohtuutonta. Tästä huolimatta on — jos jätämme huomioonottamatta ne muut 11 §:n 1 momentissa mainitut tapaukset, joissa yleinen etu niinikään saattaa vaatia virkamiehen vapauttamista — kysymykseen mielestämme vastattava kieltävästi. E x p o s t arvostellen on useimmiten vaikeasti todettavissa, ovatko olosuhteet todella

[223] Ks. *Söderlund,* JFT 1933, s. 308; *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 234 ss.

[224] Näin myös KHO 29. 1. 1946 n:o 257 ja n:o 258. Vrt. myös KHO 1935 I 21.

olleet sellaiset, että vapauttamiseen olisi ollut ryhdyttävä, ellei eroa olisi pyydetty. Joissakin tapauksissa tämä saattaisi olla mahdollista, toisissa taas ei. Vielä eron myöntämisen jälkeenkin saattaa ilmetä sellaisia asianhaaroja, jotka tekevät vapauttamisen yleisen edun kannalta vähemmän suotavaksi. Näin ollen, ja kun myöskään 11 §:n 1 momentin sanamuoto ei anna aihetta toisenlaiseen tulkintaan, on tällainen tapaus arvosteltava sellaisena kuin se itse asiassa on: pyynnöstä myönnettynä erona. Virkamiehen eläkeoikeus riippuu siis tällöin vaadittavien ikä- ja eläkevuosien omaamisesta.[225]

EläkeL:n 11 §:n 1 momentin mukaan on myös ikänsä vuoksi virasta vapautettu virkamies oikeutettu lukemaan eläkevuosikseen kaikki palvelusvuotensa, siis ennen 30 ikävuoden täyttämistäkin palvelemansa ajan.[226] Mainittu oikeus on virkamiehellä silloinkin, kun hän pakollisen eroamisiän saavutettuaan itse pyytää virastaan eron. Tämä johtuu siitä, että eroamisiän saavuttanut virkamies on, kuten VirkamL:n 3 §:n viimeinen momentti osoittaa, säännöllisesti velvollinen eroamisiän saavutettuaan itse pyytämään eroa. Ellei hän itse eroa pyydä, on hänelle hakemuksetta annettava erokirja. EläkeL:n tarkoituksena ei voi olla saattaa sellaista virkamiestä, joka tässä suhteessa täyttää lain hänelle asettaman velvoituksen, huonompaan asemaan kuin sitä, joka ei tätä velvoitusta täytä, vaan jättää edellytetyn eronpyynnön tekemättä. Vain siinä tapauk-

---

[225] Myös KHO on katsonut ratkaisussaan 29. 1. 1947 n:o 306, että toimen haltija, joka itse oli eronnut toimestaan, ennenkuin hänet oli ehditty siitä vapauttaa, ei ollut oikeutettu saamaan eläkettä, koska hän erotessaan ei ollut tullut eläkkeeseen oikeuttavaan ikään eikä hän ollut näyttänyt ruumiinvian tahi vähentyneiden ruumiin- tai sielunvoimien vuoksi käyneensä pysyväisesti kykenemättömäksi hoitamaan tointaan.

[226] Näin *Söderlund*, JFT 1933, s. 309 ss. Samoin *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 235.

EläkeL:n 11 §:n 1 momentin sanamuoto on virheellinen puhuessaan ikänsä vuoksi vapautetusta. VirkamL:n 3 §:n viimeisen momentin mukaan on näet eroamisiän saavuttaneelle virkamiehelle, joka ei ole eroa pyytänyt, annettava hakemuksetta erokirja. Virkasuhteen lakkaamismuotona ei siis tällöin ole vapauttaminen, vaan eron antaminen iän perusteella. Ks. *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 35, s. 91 ss. ja s. 235. On kuitenkin huomattava, että EläkeL:n sanamuoto on peräisin VirkamL:ia aikaisemmalta ajalta, jolloin vapauttamiskäsite ei vielä ollut vakiintunut nykyiseen merkitykseensä. Jos sitä vastoin virkamies vapaaehtoisesti eroaa eläkeikään tultuaan, mutta ennen pakollisen eroamisiän saavuttamista, hän saa lukea eläkevuosikseen vain 30 vuotta täytettyään palvelemansa ajan. Samassa asemassa on katsottu olevan ylimääräisenkin virkamiehen. KHO 1. 4. 1947 n:ot 1055 ja 1062.

sessa, että virkamies on päätetty pysyttää virassa yli eroamisiän, mutta hän siitä huolimatta pyytää ja saa eron, virkamiehellä ei ole EläkeL:n 11 §:n 1 momentissa myönnettyä oikeutta eläkevuosien laskemiseen.[227] Oikeus eläkevuosien laskemiseen määräytyy siis viimeksi mainitussa tapauksessa kuten edellä b) kohdassa on selostettu. Toisin sanoen eläkevuosien laskemisen alaraja tulee noudatettavaksi.

Vielä on EläkeL:n 11 §:n 1 momentin mukaan sellainen virkamies, joka on virastaan vapautettu ruumiinvian tai vähentyneiden ruumiin- tai sielunvoimien takia oikeutettu samaan eläkkeen eläkevuosiensa perusteella ja lukemaan eläkevuosikseen kaikki palvelusvuotensa. Oikeuskäytäntö asettui aikaisemmin sille kannalle, että ruumiinvian tai ruumiin- tai sielunvoimien vähentymisen vuoksi työkykynsä menettänyt virkamies, jos hän itse pyysi ja sai eron virastaan, ei ollut EläkeL:n 11 §:n 1 momentin suomaan etuun oikeutettu.[228] Nyttemmin on kuitenkin myös oikeuskäytäntö vakiintunut sille tieteisopissa jo aikaisemmin omaksutulle kannalle, että virkamies on oikeutettu myös tällaisessa tapauksessa EläkeL:n 11 §:n 1 momentin mukaiseen eläkkeeseen.[229] Virkamiehen on kuitenkin eläkettä anoessaan näytettävä jo eroa pyytäessään olleensa työhön pysyväisesti kykenemätön.[230]

EläkeL:n 11 §:n 2 momentti edellyttää erikseen säädetyksi eläkeoikeudesta siinä tapauksessa, että virka lakkautetaan. Mainitussa lainkohdassa tarkoitettu erikoissäännös sisältyy jo aikaisemmin mainitsemaamme LakPalkL:n 7 §:ään. LakPalkL:n 7 §:n mukaan on virkamies siinä mainitussa tapauksessa vapautettava valtion palveluksesta ja hänelle annettava sellainen eläke, johon hänellä eläkevuosiensa perusteella on oikeus. Kun vapauttaminen tällöin perustuu virkamiehen kieltäytymiseen vastaanottamasta hänelle tarjottua uutta virkaa ja EläkeL:n 11 §:n 2 momentti nimenomaan viittaa tämän tapauksen varalta annettuun erikoissäännökseen, on selvää, että virkamies ei tällöin ole oikeutettu EläkeL:n 11 §:n 1 momentin mukaiseen eläkkeeseen, vaan oikeus eläkevuosien laskemiseen alkaa

---

[227] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 235.

[228] KHO 1928 I 69.

[229] Ks. KHO 1933 I 35 ja II 2904, 1934 II 3351 ja 3352, 1936 II 3327. Vrt. myös päätöksen perusteluja KHO:n ratkaisussa 4. 6. 1946 n:o 1646.

Ks. myös *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 235 ss.; *Söderlund,* JFT 1933, s. 310. Ks. niinikään *SotilasEläkeL* 2 §.

[230] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 237.

vasta virkamiehen saavutettua eläkevuosien laskemiselle säädetyn alarajan.[231] Mitä taas tulee kysymykseen lakkautuspalkalla ollun ajan lukemisesta eläkevuosiksi, niin olemme virkamiehen lakkautuspalkkaoikeutta käsitellessämme jo asettuneet tässä kysymyksessä myöntävälle kannalle.

Myös EläkeL:n 7 §:n 2 momentissa ja VirkamL:n 5 §:ssä edellytetyissä tapauksissa saa virkamies, joka kieltäytyy vastaanottamasta hänelle tarjottua ja soveltuvaa uutta virkaa, lukea eläkevuosikseen vain eläkevuosien laskemiselle säädetyn alarajan saavuttamisen jälkeen palvelemansa ajan. Tämä johtuu siitä, että EläkeL:n 11 §:n 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä kaikkien palvelusvuosien lukemiseen eläkevuosiksi ei tällöin ole olemassa.[232]

Täyden eläkkeen määrä on 60 % PalkL:ssa vahvistetuista peruspalkoista, kuitenkin niin, että korkein eläke ei saa ylittää laissa säädettyä maksimimäärää. Kymmenen eläkevuotta oikeuttaa kymmeneen kolmaskymmenesosaan täyden eläkkeen määrästä ja jokainen seuraava täysi eläkevuosi lisäksi yhteen kolmaskymmenesosaan siitä, kunnes täysi eläkemäärä saavutetaan. Sen jälkeinen palvelusaika ei tuota oikeutta suurempaan eläkkeeseen.

SotilasEläkeL:n mukaan luetaan eläkevuodet vastaavasti kahdeskymmenesviidesosissa.[233] Tämä seikka sekä aikaisemmin mainittu oikeus eläkevuosien laskemiseen ja eläkkeen saamiseen ikävuosista riippumatta muodostavatkin juuri pääeroavaisuuden yleisen EläkeL:n ja SotilasEläkeL:n mukaisen eläkeoikeuden välillä.

Edellä mainitusta eläkkeen määrää koskevasta säännöksestä, joka sisältyy EläkeL:n 5 §:ään, selviää, että eläke määräytyy peruspalkan eikä kokonaispalkkauksen mukaan.[234] Eläkkeen suuruus riippuu eläkevuosien luvusta sekä siitä, miten suuri peruspalkka virkamiehellä on eläkkeelle joutuessaan. Saatetaan kysyä, miten vaikuttaa eläkkeen suuruuteen se seikka, että viimeinen peruspalkka on kenties elinkustannusindeksin mukaisesti noussut tai laskenut? Onko määräävänä tällöin pidettävä laissa alunperin vahvistettua vai näin muuttunutta peruspalkkaa? Kun EläkeL:n 5 §:ssä puhutaan Palk-

[231] Samoin KHO 1934 II 2991. Ks. myös *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 237 s. ja hallituksen esitys laiksi viran tai toimen haltijain oikeuksista ja velvollisuuksista, kun virka tai toimi lakkautetaan, n:o 1/1931, s. 7 s.

[232] Ks. tästä *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 238.

[233] SotilasEläkeL 4 §.

[234] Ks. myös KHO 10. 2. 1947 n:o 458.

L:ssa vahvistetuista peruspalkoista ja EläkeL:n 6 §:ssä on niin myönnetty kuin vastedes myönnettäväkin eläke sidottu elinkustannusindeksiin, kuten jäljempänä tulee puhe, joten virkamiehen eläke kysymykseen jälkimmäisen vaihtoehdon mukaan vastattaessa tulisi kahdesti korotetuksi tai alennetuksi, mikä ei voi olla lain tarkoituksena, on esittämäämme kysymykseen vastattava sen sisältämän ensimmäisen vaihtoehdon mukaisesti. Eläke siis tällaisessa tapauksessa määräytyy laissa alunperin vahvistetun eikä elinkustannusindeksin mukaan korotetun tai alennetun peruspalkan mukaisesti.

Kun eläke määräytyy yksin peruspalkan mukaan, ei eläkettä määrättäessä ole siis otettava lukuun virkamiehen mahdollisesti nauttimia ikä- ja perhelisiä enempää kuin muitakaan palkkauksen lisiä tai lisäpalkkioita. Myöskään virkamiehen ehkä nauttimia luontoisetuja ei eläkkeen suuruutta määrättäessä ole otettava huomioon.[235] Sitä vastoin on virkamiehelle siinä tapauksessa, että hänet PalkL:n 3 §:n 2 momentissa edellytetyin tavoin on siirretty ylempään palkkausluokkaan, epäilemättä suoritettava myös eläke mainitun ylemmän palkkausluokan mukaan. Kun eläke määräytyy sen peruspalkan mukaan, joka virkamiehellä oli hänen eläkkeelle siirtyessään, ei tämän jälkeen mahdollisesti toimitettu peruspalkkojen lainsäädäntöteitse tapahtunut korottaminen voi vaikuttaa hänen eläkkeensä suuruuteen. Eläke määräytyy tällöinkin virkamiehen viimeisen peruspalkan mukaan, ellei erikseen toisin säädetä.[236]

Sääntö eläkkeen määräytymisestä virkamiehen viimeisen peruspalkan suuruuden mukaan ei kuitenkaan ole aivan poikkeukseton. Poikkeuksen muodostavat ne tapaukset, joissa virkamies on siirretty toiseen alempipalkkaiseen virkaan sellaisen syyn tähden, joka ei ole hänen itsensä aiheuttama. Tällöin hän saa EläkeL:n 8 §:n mukaan eläkettä sen palkkausluokan mukaan, johon hänen entinen virkansa kuului. Vastaavanlaisen poikkeuksen muodostaa EläkeL:n 5 §:n 4 momentti. Sen mukaan virka tai toimi, joka siihen kuuluvien erityisten palkkaetujen johdosta on sijoitettu alempaan palkkausluokkaan, kuin mihin se laatunsa perusteella olisi kuulunut, tai jonka haltijalla on eläkeoikeus EläkeL:n 1 §:n 2 momentin perusteella, on eläkettä määrättäessä luettava sen laatua vastaavaan palk-

[235] Asianlaita saattaa olla toisin muun kuin valtion viran kysymyksessä ollessa. Ks. esim. KHO 1926 II-1804 (kansakoulunopettaja). Vrt. myös Tanskan Højesteret'in ratkaisua 16. 10. 1931 n:o 38. UfR 1931, s. 1016 ss.

[236] Vrt. esim. KHO 11. 8. 1942 n:o 2728.

kausluokkaan.[237] Viimeksi mainitussakin tapauksessa virkamies tulee siis saamaan korkeamman eläkkeen, kuin hänen viimeinen peruspalkkansa edellyttäisi.

Minkä peruspalkan mukaan määräytyy lakkaustuspalkalle asetetun virkamiehen oikeus eläkkeeseen? Lakkautuspalkalle asetetulle virkamiehelle suoritettava lakkautuspalkka vastaa LakPalkL:n 2 §:n mukaan ensimmäisenä vuotena viran lakkauttamisesta lukien virkaan kuuluneiden palkan, vuokrarahain ja muiden sellaisten palkkaetujen yhteenlaskettua määrää. Tämä säännös osoittaa, että lakkautuspalkalle asetettaessa lopullisesti määrätään virkamiehelle maksettavan lakkautuspalkan suuruus. Tämä ei voi myöhemmin enää muuttua. Mutta sanottu säännös osoittaa myös, että lakkautuspalkkasuhteen syntyessä virkamiehelle lakkautetusta virasta tulevan eläkkeen suuruuskin on lopullisesti todettu sen kautta, että on määritelty lakkautuspalkan vastaavan ensimmäisen vuoden jälkeiseltä ajalta virasta seuranneen täyden eläkkeen määrää. Eläke on tietenkin ajateltu tällöin lasketuksi yleisten sääntöjen mukaan eli siis virasta lakkauttamishetkellä seuranneen peruspalkan mukaan. Tähän nähden ja kun lakkautettua virkaa ei enää tosiasiallisesti lakkauttamishetken jälkeen ole olemassa, joten sen peruspalkkakaan ei enää ole tämän jälkeen voinut muuttua, katsomme, että lakkautuspalkalle asetetun virkamiehen eläkkeen suuruus määräytyy virasta lakkautuspalkalle asetettaessa eikä lopullisen virkaeron myöntämishetkellä seuranneen peruspalkan mukaan. Jos sellaisten virkain palkkausetuja, joihin lakkautettu virka on täysin rinnastettavissa tai joita se vastaa, on viran lakkauttamisen jälkeen korotettu, ei tämä seikka oikeuta lakkautuspalkalle asetettua virkamiestä vaatimaan eläkkeelle siirtyessään eläkkeensä määräämistä näiden korotettujen peruspalkkojen mukaisesti,[238] ellei erikseen toisin säädetä. Tällainen säännös on eräiden jo lakkautuspalkalla olevien virkamiesten suhteen annettu eräiden valtion varoista eläkettä saavien henkilöiden eläke-eduista joulukuun 23 päivänä 1947 annetussa laissa.[239]

---

[237] Anomus korkeamman eläkkeen saamisesta on hylätty, kun tointa ei ollut sijoitettu alempaan palkkausluokkaan, kuin mihin se laatunsa perusteella olisi kuulunut. KHO 1938 II 2839. Vrt. myös KHO 19. 11. 1942 n:o 4159.

[238] Sama periaate ilmenee myös KHO:n ratkaisuista 1938 II 1842 ja 1942 II 261.

[239] Ks. eräiden valtion varoista eläkettä saavien henkilöiden eläke-eduista 23/12 1947 annetun lain (AsK 971/1947) 7 §, josta seuraa, että 23/12 1947 annetun

Kuten virkamiesten peruspalkka ja ikälisä, ovat myös virkamiesten eläkkeet sidotut elinkustannusindeksiin.[240] Indeksiin sitominen koskee sekä myönnettäviä että jo myönnettyjä eläkkeitä. Näin ollen on eläkkeidenkin suhteen sovellettu liukuvan palkkausjärjestelmän periaatteita.

Edellä puheena olleesta virkamiehen vakinaisesta eläkkeestä on erotettava ylimääräinen eläke. Ylimääräisiä eläkkeitä myönnetään yleensä virkamiehille, joilta puuttuu jokin vakinaisen eläkkeen saamisen edellytys, taikka virkamiehille, joilla ei ole eläkeoikeutta. Niitä voidaan myöntää myös vakinaisen eläkkeen saajille näille myönnetyn eläkkeen lisäksi.[241] Ylimääräisten eläkkeiden myöntäminen ei kuitenkaan ole yhtenäisin säännöksin järjestetty, vaan se on harkinnan varassa. Sen vuoksi ei virkamiehellä voi olla subjektiivista oikeutta ylimääräisen eläkkeen saamiseen.[242] Ylimääräisiä eläkkeitä, samoin kuin valtion apurahojakin, annetaan HM:n 65 §:n 2 momentin mukaan ainoastaan eduskunnan sitä varten myöntämästä määrärahasta. Niiden suuruus riippuu näin ollen siitä, kuinka paljon kulloinkin on tarkoitukseen varoja myönnetty. Ylimääräisten eläkkeiden myöntäminen on, toisin kuin varojen osoittaminen niiden suorittamiseen, taas hallintotoimi, johon ryhtyminen yleensä on hallituksen asiana.[243]

EläkeL:n muutoksen (AsK 970/1947) voimaan tullessa lakkautuspalkalla oleva virkamies on eläkkeelle siirtyessään oikeutettu saamaan eläkkeensä määrätyksi vastaavan tai lähinnä vastaavan viran mukaan. Samanlainen säännös sisältyi vastaaviin §:iin 30/4 1947 ja 5/2 1943 annetuissa laeissa (AsK 331/1947 ja 108/1943). Jos lakkautuspalkalla oleva virkamies kieltäytyy ottamasta vastaan hänelle tarjottua virkaa, jonka valtioneuvosto on velvoittanut hänet vastaanottamaan, on virkamies eläkeoikeuden suhteen samassa asemassa kuin omasta pyynnöstään eronnut virkamies. KHO 19. 6. 1947 n:o 1995.

[240] Ks. EläkeL 6 § (AsK 970/1947) ja SotilasEläkeL 4 a § (AsK 1014/1947) sekä L eräiden valtion varoista eläkettä saavien henkilöiden eläke-eduista 23/12 1947 6 § (AsK 971/1947). Ks. myös hallituksen esitys n:o 82/1947.

[241] Ks. *Merikoski* I, s. 183. — Ylimääräinen eläke ei ole valtionapu. *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta, s. 57. Vrt. kuitenkin *Ståhlberg* I, s. 277 ja Pääpiirteet, s. 93. Ståhlbergin mielestä ylimääräisiä eläkkeitä ei ole luettava virkamiehen palkkaukseen, vaan ne ovat vapaaehtoisia avustuksia.

[242] Ks. kunnan myönnettävään ylimääräiseen eläkkeeseen nähden päätöksen perusteluja ratkaisussa KHO 1941 II 116.

[243] *Hakkila*, s. 269; *Nevanlinna*, s. 68.

E. Virkasuhteesta virkamiehen omaisille johtuvat taloudelliset oikeudet.

Kuten jo olemme edellä maininneet, on oikeus lahjapalkkioon (gratifikation) enää vain niillä virkamiehillä, jotka on nimitetty virkoihinsa ennen heinäkuun 1 päivää 1926.[244] Lahjapalkkiona suoritetaan sellaisen virkamiehen leskelle ja lapsille, jolla itsellään olisi ollut oikeus kunniamerkkiin nuhteettomasta palveluksesta tai ainakin oikeus lukea sitä varten hyväkseen vähintään 15 palvelusvuotta, 3 kuukauden palkka 15 vuoden palveluksesta sekä kustakin seuraavasta 5 vuotiskaudesta 3 kuukauden palkka lisää.[245]

Oikeus hautausapuun (begrafningshjälp) on niinikään enää vain ennen heinäkuun 1 päivää 1926 nimitettyjen virkamiesten perillisillä.[246] Hautausapu käsittää sen puolen vuoden palkan, joka virkaan ensi kertaa nimitettäessä virkamieheltä aikaisemmin pidätettiin.

Virka- ja armovuodenetu (nådår) on niiden pappiserioikeuksia nauttivien valtion virkamiesten leskillä ja turvattomilla lapsilla, jotka on nimitetty virkaansa ennen tammikuun 25 päivää 1924.[247] Virkamiehiä, joiden omaisilla on mahdollisuus virka- ja armovuodenedun saamiseen, ovat näin ollen edelleenkin pappiserioikeuksia nauttineina ennen mainittua päivää virkaansa nimitetyt yli-

---

[244] Lahjapalkkiosta oli voimassa J 15/8 1830 ja A 12/6 1860 (AsK 14/1860) sekä A 11/6 1920 (AsK 177/1920), jotka on kumonnut A kunniamerkin nuhteettomasta palveluksesta sekä hautausavun saamisen lakkauttamisesta 7/5 1926 (AsK 140/1926) 3 §.

[245] Ks. lahjapalkkion suhteen myös *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 213 s.; *Ståhlberg* I, s. 228 s. sekä Lisäyksiä s. 78; *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 247 s.; *Merikoski* I, s. 182. — Sopimuspalkkaisen virkamiehen omaisille ei ole virkasuhteen perusteella oikeutta lahjapalkkioon, ellei sellaista oikeutta ole heille sopimuksessa määrätty. *OKa* 1937, s. 31 ss.

[246] Hautausavusta oli voimassa A 16/11 1892 (AsK 38/1892), jonka edellä mainittu A 7/5 1926 (AsK 140/1926) 3 § on myös kumonnut. Hautausavun suhteen yleensä ks. edellisessä aliviitteessä mainittua kirjallisuutta sekä *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 165.

[247] Virka- ja armovuodenetu perustuu vuoden 1723 pappiserioikeuksien 13 kohdan säännökseen. Mainitun säännöksen on kumonnut myöhemmin nimitettyjen virkamiesten osalta L papiston erioikeuksien 13 kohdan muuttamisesta 29/12 1923 (AsK 318/1923).

Virka- ja armovuodenedun suhteen yleensä ks. *Ståhlberg* I, s. 229 s. sekä Lisäyksiä, s. 79; *Ståhlberg* II, s. 625 ja 648; *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 165; *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 248; *Rabenius,* s. 455.

opiston opettajat ja virkamiehet sekä valtion oppikoulujen opettajat.[248] Oikeus virka- ja armovuodenetuun on virkamiehen mainituilla omaisilla kuitenkin ainoastaan siinä tapauksessa, että virkamies on kysymyksessä olevassa virassa ollessaan kuollut. Jos virkamies sitä ennen on siirtynyt sellaiseen virkaan, johon ei sanottua oikeutta liity, hänen omaisensa ovat menettäneet mahdollisuuden puheena olevan edun saamiseen.[249] Armovuodenetu käsittää kaikki ne palkkausedut, jotka virkamiehellä kuollessaan virastaan on,[250] siis toisin sanoen peruspalkan kaikkine palkanlisineen ja lisäpalkkioineen.

Tärkein virkamiehen omaisille virkasuhteesta johtuvista taloudellisista oikeuksista on kuitenkin virkamiehen jälkeenjääneen lesken ja lasten oikeus erinäisistä leski- ja orpokassoista (eläkekassoista) suoritettavaan eläkkeeseen.[251] Ennen kuin käymme lähemmin tarkastelemaan mainitun oikeuden luonnetta ja sisältöä, on tarpeen lyhyen silmäyksen luominen itse näiden kassojen oikeudelliseen luonteeseen ja rakenteeseen.

Eläkekassojen oikeudellinen luonne on meillä tieteisopissa käsitetty eri tavoin. *Hermanson* pitää leski- ja orpokassoja säätiöinä ja *Wrede* säätiön luontoisina laitoksina, kun taas *Ekström, Ståhlberg, Willgren, Kaira, Merikoski* ja *Rekola* katsovat niiden olevan lähinnä julkisoikeudellisia laitoksia.[252] Jos säätiölle pidetään tunnusomaise-

---

[248] Ks. *Ståhlberg* II, s. 625 s. ja s. 647 s.

[249] *Ståhlberg* I, s. 230; *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 248 aliviite 33; *Puupponen,* s. 88. Samoin KHO 1929 II 665.

[250] *Ståhlberg,* Förvaltningsrätt, s. 266. Ks. oikeuskäytännön suhteen KHO 1928 II 881 (lehtorin leski), 1928 II 1653 ja 1929 II 2682—2685 (yliopiston opettajain kuolinpesäin osakkaat).

Samoin opettajain armovuoden suhteen *Hermanson,* Om nådår efter statsskollärare, JFT 1926, s. 114.

[251] Huomattavimmat leski- ja orpokassat (eläkekassat) ovat: *Siviilivirkakunnan leski- ja orpokassa* (ohjesääntö 12/11 1926 AsK 290/1926), *Helsingin yliopiston eläkekassa* (ohjesääntö 23/11 1926 AsK 293/1926), *kouluvirkakunnan eläkekassa* (ohjesääntö 23/11 1926 AsK 294/1926), *kirkollisvirkakunnan leski- ja orpokassa* (ohjesääntö 1/5 1939 AsK 229/1939), *sotaväen- ja eräiden kulkulaitosvirastojen leski- ja orpokassa* (ohjesääntö 12/11 1926 AsK 287/1926), *puolustuslaitoksen leski- ja orpokassa* (ohjesääntö 29/5 1931 AsK 197/1931), *valtionrautateiden eläkelaitos* (ohjesääntö 17/3 1921 AsK 84/1921) ja *kansakoulunopettajain leski- ja orpokassa* (ohjesääntö 27/12 1932 AsK 389/1932).

[252] Ks. *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 212 s.; *Wrede,* Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, s. 48; *Ekström,* s. 487; *Ståhlberg* I, s. 230; *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 44; *Kaira,* s. 264; *Merikoski* I, s. 183 ja Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta, s. 68. *Rekola* ei tosin nimenomaan mainitse,

na oikeushenkilön ulkopuolella olevaa määräävää tahtoa, joka tavallisesti jo perustettaessa on kerta kaikkiaan vahvistanut oikeushenkilön toiminnan,[253] ja etenkin jos, kuten *Ekström* on tehnyt, säätiön käsite rajoitetaan koskemaan yksinomaan yksityisoikeudellisia laitoksia,[254] niin on jotensakin selvää, että leski- ja orpokassat jäävät säätiö-käsitteen ulkopuolelle. Leski- ja orpokassoille vahvistetuista ohjesäännöistä näet selviää, että mainituilla kassoilla on määrätynlainen rajoitettu itsehallinto-oikeus.[255] Niiden toiminta ei ole niin kiinteästi etukäteen vahvistettu kuin säätiön, vaan pikemminkin on kassoille uskottu hoidettavaksi rajoitettu hallinnon ala, jolla ne ohjesääntönsä määräämissä rajoissa voivat vapaasti toimia tarkoitusperiensä toteuttamiseksi.[256] Itsehallinto-oikeuteen viittaa etenkin se, että kassan osakkailla on mahdollisuus vaikuttaa sen toimintaan suorittamalla kassan varsinaisten toimielinten vaalin, jopa tietyissä tapauksissa tekemällä oma-aloitteisestikin esityksiä kassan ohjesäännön muuttamiseksi.[257]

Myös leski- ja orpokassojen julkisoikeudellista luonnetta voidaan pitää selvänä. Niiden perusta ja järjestely on julkisoikeudellinen. Asianomainen ministeriö säännöllisesti vahvistaa kassojen ohjesäännöt, ne saavat vuosittain avustusta valtion varoista, niihin kuuluminen on yleensä pakollinen ja ne saavat nauttia hyväkseen eläkemaksut, jotka kuukausittain palkanmaksun yhteydessä kassan osakkaina olevien virkamiesten palkasta pidätetään.[258] Kassoilla on lisäksi säännöllisesti oikeus rajoitetussa määrin käyttää osakkaisiinsa nähden

---

että leski- ja orpokassat ovat julkisoikeudellisia laitoksia, mutta mielestämme selviää tämä siitä, mitä mainittu tutkija on näistä kassoista lausunut. Ks. *Rekola,* Tulo-, ja omaisuusverolaki, s. 61 ja s. 212 s.

[253] Ks. *Wrede,* Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, s. 48.

[254] *Ekström,* s. 472. Ekströmin mukaan siis laitos on huomattavasti laajempi käsite kuin säätiö.

[255] Myös *Ståhlberg* ja *Merikoski* huomauttavat, että leski- ja orpokassoilla on määrätynlainen itsehallinto-oikeus. Ks. *Ståhlberg* I, s. 230 sekä *Merikoski* I, s. 183 ja Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta, s. 68.

[256] Vrt. myös *Kaira,* s. 270 ja *Fleiner,* s. 322.

[257] Ks. esim. siviilivirkakunnan leski- ja orpokassan ohjesäännön 25 ja 50 § sekä kirkollisvirkakunnan leski- ja orpokassan ohjesäännön 56 ja 69 §.

[258] Ks. tässä suhteessa eri leski- ja orpokassoille vahvistettuja ohjesääntöjä. Ks. myös *Kaira,* s. 264.

Virkamiehellä ei ole yleensä oikeutta vaatia takaisin jo suoritettuja eläkemaksuja, ellei tällaista oikeutta kassan ohjesäännössä nimenomaan myönnetä. Ks. KHO 1933 II 950 ja KÅ 1936 II 207.

julkista valtaa. Näin ollen myös omasta puolestamme katsomme, että leski- ja orpokassat ovat julkisoikeudellisia laitoksia.

Leski- ja orpokassat suorittavat eläkkeitä virkamiesten jälkeenjääneelle leskelle ja turvattomille lapsille, viimeksi mainituille yleensä vain siihen saakka, kunnes lapsi on täyttänyt 18 vuotta. Virkamiehen lesken ja lasten oikeus eläkkeeseen perustuu virkamiehen ja asianomaisen eläkekassan väliseen suhteeseen sekä määräytyy lähemmin kassan ohjesäännön mukaan.[259] Tästä johtuu, että abstraktisessa muodossakin on eläkeoikeuden syntymiselle viime kädessä ratkaisevaa se, mitä kunkin virkakunnan eläkeohjesäännössä on kassan osakkaaksi tulemisesta säädetty.[260] Kassan osakkaaksi tullessaan virkamies saavuttaa ne oikeudet, jotka ohjesääntö kassan osakkaille takaa. Kun toiselta puolen kassan osakkuutta ei yleensä ole määrätty menetettäväksi yksistään sen vuoksi, että virkamies tulee nimitetyksi johonkin toiseen eläkekassaan kuuluvaan virkaan, saattaa olla mahdollista, että virkamies samanaikaisesti on osakkaana useammassa leski- ja orpokassassa, jolloin myös hänen omaisensa voivat aikanaan saada eläkkeen yhtäaikaisesti useammasta kassasta. Tässä suhteessa sisältävät eläkekassojen ohjesäännöt kuitenkin rajoittavia määräyksiä.

Konkreettisessa muodossaan, subjektiivisena oikeutena[261] määräajoin tapahtuviin suorituksiin, tulee virkamiehen lesken ja lasten eläkeoikeus voimaan vasta virkamiehen kuoltua. Samoin kuin virkamiehelle itselleen tulevaa eläkettä, on myös lesken ja lasten eläkettä erikseen haettava. Tästä huolimatta katsoisimme, että eläkkeen myöntämispäätöksellä on vain deklaratiivinen merkitys. Sillä ainoastaan todetaan sen konkreettisen eläkeoikeuden laajuus, joka virkamiehen leskellä ja lapsilla eläkekassan ohjesäännön perusteella on.

Millainen oikeudellinen luonne on virkamiehen leskelle ja lapsille suoritettavilla eläkkeillä? Edellä olemme asettuneet virkamiehelle itselleen suoritettavan eläkkeen suhteen kielteiselle kannalle ns. s ä ä s t ö t e o r i a a n nähden, jonka mukaan eläke on virkasuhteen kestäessä toimitettujen palkanmaksujen yhteydessä virkamiehen

---

[259] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 247.

[260] Niinpä esim. siviilivirkakunnan leski- ja orpokassan ohjesäännön 5 §:ssä edellytetään, että kassan valtuusmiehiä on kuultava, ennen kuin virkamiehelle vastedes myönnetään osallisuus kassaan. Valtionrautateiden eläkelaitoksen ohjesäännön 3 §:n mukaan taas kassan osallisuus luetaan alkavaksi nimittämispäivää lähinnä seuraavan kuukauden ensimmäisestä päivästä.

[261] Vrt. myös *Tarjanne,* Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 110.

palkkauksesta pidätetty osa, joka suoritetaan hänelle vasta virkasuhteen päätyttyä eläkkeen muodossa. Pitääkö sanottu teoria kenties paikkansa virkamiehen leskelle ja lapsille maksettavien eläkkeiden suhteen? *Grothusen* on, kuten edellä olemme todenneet, asettunut tämän kysymyksen suhteen myöntävälle kannalle. Hän katsoo, että virkamiehen kokonaispalkkauksen muodostaa tosiasiallisesti maksettu palkkaus ja samanaikaisesti kasvava, kuviteltu säästöpääoma, joka voidaan realisoida vasta myöhemmin määrättyjen ehtojen täytyttyä.[262] Tästä säästöpääomasta maksetaan virkamiehelle itselleen samoin kuin hänen jälkeenjääneille omaisilleenkin tuleva eläke.

Vaikkakin säästöteorian puolesta näyttää puhuvan se, että osa eläkelaitosten pääomasta kootaan virkamiehiltä itseltään näiden palkkauksesta palkanmaksun yhteydessä eläkemaksuina tehtävin pidätyksin, emme siitä huolimatta voi Suomen oikeuden kannalta säästöteoriaa sellaisenaan hyväksyä edes virkamiehen leskelle ja lapsille virkasuhteesta johtuviin taloudellisiin etuihin nähden. Katsomme virkamiehen taloudellisten oikeuksien suhteen yleensä omaksumamme elatusteorian mukaisesti, että myös virkamiehen leskelle ja lapsille suoritettava eläke on omalta osaltaan elatuksenluontoista korvausta virkamiehen koko työvoiman asettamisesta valtion käytettäväksi. Valtio, joka on virkamiehen työvoiman kokonaisuudessaan hyväkseen käyttänyt, on korvauksena tämän työvoiman käyttämisestä velvollinen huolehtimaan, paitsi virkamiehen omasta toimeentulosta, myös virkamiehen kuoltua hänen perheenjäsenistään. Virkamiehen täydestä elatuksesta huolehtiminen käsittää samalla huolenpidon hänen perheenjäsentensäkin toimeentulosta. Tämä virkamiehen kokonaispalkkauksen liitännäinen tehtävä saa itsenäisen ilmaisumuotonsa eläkkeen suorittamisessa virkamiehen kuoltua hänen leskelleen ja lapsilleen.[263] Vaikkakaan mainittuja eläkkeitä ei suoriteta suorastaan valtion varoista, niin niiden suorittaminen tapahtuu sellaisten julkisoikeudellisten laitosten varoista, jotka säännöllisesti ovat perustetut ja toimivat valtion jatkuvan tuen turvin.

---

[262] *Grothusen*, s. 252.

[263] *Ihering* lausuu erinomaisen sattuvasti: »Hat das Gehalt einmal die Bestimmung, dem Beamten die Sorge um die Existenzmittel abzunehmen, so dehnt sich dieselbe auch auf die Frau und Kinder desselben aus, da der Besitz der Familie zur vollen Existenz gehört. In der Pension an die Witwe gelangt diese accessorische Function des Gehalts zur selbständigen Erscheinung und officiellen Anerkennung.» *Ihering*, Zweck im Recht, s. 203. Vrt. myös *Brand*, Das Beamtenrecht, s. 338.

Myös eräät eläkekassojen ohjesääntöihin sisältyvät määräykset osoittavat mielestämme säästöteorian paikkansapitämättömyyden. Niinpä siviilivirkakunnan leski- ja orpokassan ohjesäännön 11 §:stä seuraa, että virkamiehen jälkeenjääneillä lapsilla ei ole oikeutta saada eläkettä muuta kuin toisen vanhempansa jälkeen siinäkään tapauksessa, että molemmat vanhemmat ovat olleet osakkaina leski- ja orpokassassa. Ohjesäännön 9 §:n 2 momentista taas johtuu, että kassan osakkaan tytär, joka on peruspalkkaisessa virassa, ei saa nauttia vanhempansa jälkeen kassasta maksettavaa eläkettä, paitsi sanotussa säännöksessä erikseen mainitussa tapauksessa. Vielä voidaan mainita, että eläkkeen saaminen lakkaa säännöllisesti leskeltä tämän mentyä toisiin naimisiin sekä lapsilta yleensä näiden täytettyä 18 vuotta. Mainitut säännökset, joita vastaavia on myös muiden virkakuntien eläkesäännöissä, ovat vaikeasti selitettävissä säästöteorian pohjalta. Jos virkamiehen omaisille suoritettava eläke olisi virkamiehen yksityisten työnsuoritusten säästöön pantu ja vasta virkasuhteen lakattua virkamiehen kuoleman johdosta hänen omaisilleen eläkkeen muodossa suoritettava palkkauksen osa, toisin sanoen jo ansaittu palkkauksen osa, joka vasta myöhemmin maksetaan, niin pitäisi eläke suorittaa täysimääräisenä edellä puheena olleista seikoista riippumatta. Näin ei kuitenkaan, kuten juuri totesimme, ole asian laita.

Puheena olleet säännökset saavat sitä vastoin luonnollisen selityksensä elatusteorian pohjalta. Virkamiehen leskelle ja lapsille suoritettavat eläke-edut eivät näet saa, yhtä vähän kuin virkamiehelle itselleen aikaisemmin suoritettu palkkauskaan, ylittää omaisten kohtuulliseen ja viran yhteiskunnallisen merkityksen mukaan määräytyvään elatukseen vaadittavaa määrää.[264] Sen vuoksi ei kahden eläkkeen yhdenaikainen suorittaminen samasta eläkekassasta enempää kuin myöskään eläkkeen suorittaminen sellaiselle omaiselle, jonka normaalitapauksessa on katsottava itsensä kykenevän elatuksestaan huolehtimaan, saata tulla kysymykseen. Myös virkamiehen leskelle ja turvattomille lapsille suoritettavien eläkkeiden suhteen on

[264] Vaikka virkamiehen lesken ja lasten eläkkeen suuruutta arvosteltaessa on otettava huomioon, että ne eivät, toisin kuin virkamiehelle itselleen suoritettu palkka, ole enään osittainkaan korvauksena siitä, että asianomainen on valtion palveluksessa ollen estynyt muulla tavoin elatustaan ansaitsemasta, ei voi olla kiinnittämättä huomiota näiden etujen pienuuteen. Ks. myös *Wartiovaara,* NAT 1925, s. 100 ss. Ehdotettu siirtyminen perhe-eläkevakuutuksen kannalle saisi tässä suhteessa ilmeisesti aikaan huomattavan parannuksen. Ks. *Eläkekassakomitea,* s. 1 ss.

näin ollen elatusteoria eikä säästöteoria ainakin pääasiallisesti määräävänä.[265]

Virkamiehen lesken ja lasten eläkeoikeuteen elatusteoria on kuitenkin lyönyt leimansa paljon vähäisemmässä määrin kuin virkamiehen muihin taloudellisiin oikeuksiin. Niinpä esim. mahdollisuus kahden eläkkeen yhdenaikaiseen saamiseen, vaikka tämä tapahtuukin eri eläkekassoista, soveltuu huonosti elatusteorian periaatteisiin. Niinikään on vaikeasti selitettävissä, miten leski voi yleensä edelleen nauttia eläkettä, vaikka hänet nimitetään valtion virkaan. Muitakin samansuuntaisia esimerkkejä voitaisiin mainita. Tämä seikka saa nähdäksemme selityksensä siitä, että elatusteoria ei olekaan yksin virkamiehen lesken ja lasten eläkkeiden suorittamiselle määräävänä. Myös vakuutukselliset näkökohdat ovat tässä suhteessa vaikuttavina tekijöinä.[266] Eläkekassain osakkaat suorittavat palkanpidätysten muodossa vakuutusmaksuihin verrattavia maksuja ja eläkeoikeuden konkreettinen voimaantulo on riippuvainen samanlaisen vastaisen, epävarman tapahtuman toteutumisesta kuin vakuutuskin sisältäen tässä suhteessa lähinnä elinkorkovakuutukseen verrattavia piirteitä.[267] Sen vuoksi katsomme, että virkamiehen lesken ja lasten eläke on tosin perusolemukseltaan elatuksenluontoinen, mutta sangen huomattavassa määrässä vakuutuksellisia aineksia sisältävä taloudellinen etu.

Poikkeustapauksissa saatetaan virkamiehen leskelle ja lapsillekin myöntää ylimääräinen eläke suoraan valtion varoista. Mitään subjektiivista oikeutta mainitun edun saamiseen ei virkamiehen omaisilla kuitenkaan ole, sillä ylimääräisen eläkkeen myöntäminen riippuu tässäkin tapauksessa, kuten olemme todenneet asianlaidan olevan virkamiehelle itselleen myönnettävän ylimääräisen eläkkeen suhteen, yksinomaan valtioneuvoston harkinnasta.[268]

---

[265] Ks. myös *Preuss*, s. 440. *Grothusen*kaan ei, vaikka hän onkin säästöteorian kannalla, vastusta ehdottomasti elatusteoriaa virkamiehen lesken ja lasten oikeuksien kysymyksessä ollessa, vaan pyrkii osoittamaan, että elatusteorian ja säästöteorian ei tarvitse olla välttämättä toisiaan poissulkevia. Ks. *Grothusen*, s. 247 in fine. Vrt. myös *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 635.

[266] Vrt. myös *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 228.

[267] Vrt. tässä suhteessa myös *Wrede*, Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, s. 247 ja *Kaarlo Ignatius*, Vakuutussopimuslaki 12 päivältä toukokuuta 1933 selityksineen, Helsinki 1933, s. 307 ss. Ks. niinikään *Onni Hallsten*, Elinkorko ja eläkekassat, Valtiotieteiden käsikirja, I osa, Helsinki 1921, s. 220. Ks. myös *Eläkekassakomitea*, s. 6 ss.

[268] Ks. myös *Merikoski* I, s. 183 ja *Hakkila*, s. 269.

II LUKU.

VIRANTOIMITUKSEN KESKEYTYKSEN VAIKUTUS TALOUDELLISIIN OIKEUKSIIN.

Eräänä tärkeänä seurauksena siitä, että virkamiehen palkkaus on elatuksenluontoinen korvaus hänen antautumisestaan valtion palvelukseen eikä korvausta yksityisistä työnsuorituksista, on, että virkamies yleensä on oikeutettu saamaan palkkauksensa silloinkin, kun hänen virantoimituksensa pätevästä syystä on väliaikaisesti keskeytyneenä.[1] Poikkeuksen muodostavat kuitenkin ne palkkausedut, jotka eivät ole elatuksenluontoisia. PalkL:n palkkausta virantoimituksen keskeytyksen aikana koskevan luvun säännökset osoittavat PalkL:n tässäkin kohden omaksuneen mainitun yleisen periaatteen. Millaiseksi virkamiehen palkansaantioikeus virantoimituksen keskeytyneenä ollessa kulloinkin yksityistapauksessa muodostuu, riippuu kuitenkin viime kädessä siitä syystä, joka keskeytyksen on aiheuttanut. Kun palkkauksen saanti tai menetys on järjestetty eri tavoin eri keskeytystapauksissa, tarkastelemme edempänä erikseen kutakin virantoimituksen keskeytystapausta ja sen vaikutusta virkamiehen palkkaukseen. Tällöin otamme ensiksi tutkittavaksemme ne tapaukset, joissa keskeytys virantoimituksessa johtuu virkamiehen käyttäytymisestä riippumattomasta syystä. Sen jälkeen käsittelemme sellaisia virantoimituksen keskeytysmuotoja, joissa keskeytys johtuu virkamiehen käyttäytymisestä riippuvasta syystä. Viimeksi mainituissa tapauksissa keskeytys yleensä perustuu yksinomaan viranomaisen toimenpiteeseen. Lopuksi luomme yleissilmäyksen virantoimituksen keskeytyksen vaikutuksiin virkamiehen muihin taloudellisiin oikeuksiin kuin palkkausoikeuteen. Kutakin aihetta kosketellessamme pyrimme mahdollisuuksien mukaan seuraamaan PalkL:n noudattamaa käsittelyjärjestystä.

---

[1] *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 204.

A. *Virantoimituksen keskeytyksen vaikutus palkkausoikeuteen, kun keskeytys johtuu virkamiehen käyttäytymisestä riippumattomasta syystä.*

a) Sairaus.

Yleisin virantoimituksen keskeytyksen syy on virkamiehen sairaus. Jos virkamieheltä heti sairaustapauksen sattuessa pidätettäisiin palkkaus kokonaan tai osaksikin, saattaisi tämä vaikeuttaa hänen toimeentuloaan kohtuuttomasti. Lainsäätäjä on sen vuoksi omaksunut periaatteen, että palkanpidätystä ei tehdä lainkaan, ellei sairauden johdosta aiheutunut keskeytys virantoimituksessa ylitä määrättyä enimmäisaikaa.[2] Mainittu enimmäisaika on erilainen riippuen siitä syystä ja niistä olosuhteista, jotka sairauden ovat aiheuttaneet. Tässä suhteessa voidaan erottaa seuraavat kolme eri tapausta:

1) Jos virkamies on todistetun sairauden vuoksi ollut estynyt virkaansa hoitamasta saman kalenterivuoden aikana yhteensä yli kolmekymmentä päivää, on hänen peruspalkastaan tämän yli menevältä ajalta pidätettävä kolmannes. Jos sellainen sairaus kestää yhtäjaksoisesti enemmän kuin satakahdeksankymmentä päivää, on perus-

---

[2] Ks. *vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 74. Virkamiehelle sairausajalta maksettavasta palkkauksesta yleensä ks. myös *Olavi Rytkölä*, Valtion viran ja toimen haltijalle sairausajalta maksettavasta palkkauksesta, Sotilashallinnollinen Aikakausilehti 1943, s. 26 ss.

UlkEdPalkL:n 7 §:n mukaan sairauden takia virkaansa hoitamasta estynyt ulkomaanedustuksen virkamies saa yhden kuukauden ajalta kantaa peruspalkan ikä- ja perhelisineen sekä paikalliskorotuksen. Sairauden kestäessä yli kuukauden ulkoasiainministeriön päätöksestä riippuu, saako virkamies ja missä määrin jatkuvasti nauttia paikalliskorotusta. Kun sanotun lain 1 §:n mukaan myös ulkomaanedustuksen virkamiesten palkkaukseen nähden on noudatettava PalkL:n säännöksiä, mikäli UlkEdPalkL:ssa ei toisin säädetä, niin virkamiehen muun palkkauksen suhteen on kuukautta pitemmän sairauden kysymyksessä ollessa ilmeisesti noudatettava PalkL:n 8 §:n määräyksiä. UlkEdPalkL:n 6 §:stä johtuen ei virkamies kuitenkaan ole sairausajalta oikeutettu saamaan lainkaan virantoimituspalkkiotaan. Sanotun lain 7 §:n 3 momentin mukaan on virantoimituspalkkio tällöin suoritettava yleensä sille virkamiehelle, joka on hoitanut virkavapaana olevan virkamiehen tehtävät.

Lainvalmitelukunnan jäsen, joka lainvalmistelukunnan jäsenten palkkauksesta 28/4 1947 annetun asetuksen (AsK 319/1947) 1 §:n mukaan on siinä mainituin rajoituksin palkansaantioikeuden suhteen rinnastettu peruspalkkaiseen virkamieheen, saa myös virantoimituksen keskeytysajalta palkkausta samojen periaatteiden mukaan kuin tämäkin. Suomen Pankin virkamiesten suhteen ks. Suomen Pankin johtosääntö 5/2 1926 14 § (AsK 154/1943).

palkasta ylimenevältä ajalta pidätettävä puolet (PalkL 8 §:n 1 momentti).

Mitä ensiksi mainittuun tapaukseen tulee, niin on huomattava, että palkanpidätyksen tekeminen edellyttää virkamiehen olleen saman kalenterivuoden aikana estyneenä virkaansa hoitamasta sairauden takia y h t e e n s ä yli kolmekymmentä päivää. Sairaustapauksia siis voi olla useampiakin, kunhan ne vain ovat sattuneet saman kalenterivuoden aikana ja yhteensä jatkuneet yli kolmekymmentä päivää. Laissa ei ole tarkemmin mainittu, onko sunnuntai- tai juhlapäivät taikka muut mahdolliset vapaapäivät tässä tapauksessa luettava mukaan sairausaikaan. Kun PalkL puheena olevassa tapauksessa erityisesti tähdentää sitä, että virkamiehen tulee sairauden vuoksi olla estynyt virkaansa hoitamasta sekä laskee sairausajan pituuden päivittäisen ajan mukaan, niin lain tarkoituksena ilmeisesti on, että kolmenkymmenen päivän vuotuiseen sairausaikaan on luettava vain ne sairauspäivät, jolloin virkamies on todella ollut poissa virkaansa toimittamasta. Toisin sanoen sunnuntai-, juhla- ja vapaapäiviä ei ole tällöin luettava sairausaikaan, ellei virkamies myös näinä päivinä olisi ollut virantoimitusvelvollinen.[3]

Toisessa edellä mainituista tapauksista taas, jolloin siis peruspalkasta on pidätettävä puolet, tulee sairauden olla jatkunut y h t ä j a k s o i s e s t i yli satakahdeksankymmentä päivää. Tällöinkin on tietysti jo heti silloin, kun sairauspäivien luku saman kalenterivuoden aikana ylittää kolmekymmentä, pidätettävä peruspalkasta kolmannes. Toiselta puolen johtuu mainitusta säännöksestä kuitenkin, ettei peruspalkasta voida vähentää enempää kuin kolmannes silloinkaan, kun sairaus, vaikka se on jatkunut yli sadankahdeksankymmenen päivän, on ollut useampijaksoinen ja virkamies siis on välillä ollut vi-

[3] Palkanpidätyksen suuruus lasketaan tällöin käytännössä yleensä siten, että kuukauden palkasta pidätetään kolmenkymmenen päivän yli menevien sairauspäivien osalle tuleva osuus peruspalkasta. Kuukauteen luetaan kolmekymmentä päivää. Jos kuukauden palkka on jo ehditty maksaa ennen kuin sairauspäivien luku on noussut palkanpidätyksen toimittamiseen oikeuttavaan määrään, on pidätys tietenkin toimitettava seuraavan kuukauden palkasta. Vastaavasti menetellään muulloinkin virantoimituksen keskeytysajalta palkkaa maksettaessa. Tehtävien palkanpidätysten laskemisen helpottamiseksi on valtiovarainministeriö määrännyt, että virastoissa ja laitoksissa on pidettävä erityistä luetteloa, johon päivät, jolloin virkamies ei ole ollut virantoimituksessa sekä syy poissaoloon on merkittävä. VvMp 19/1 1943 (AsK 40/1943) 10 §.

rantoimituksessa.[4] Kysymyksessä olevat satakahdeksankymmentä päivää luetaan toisin sanoen siitä päivästä lukien, josta yhtäjaksoinen virantoimituksen keskeytys alkoi. Lain sanamuoto osoittaa lisäksi, että sairausaika ei ole tässä tapauksessa sidottu kalenterivuoteen, joten virantoimituksen keskeytyksen jatkuessa yhtäjaksoisesti kalenterivuodesta toiseen palkanpidätystä määrättäessä on otettava huomioon koko se aika, minkä keskeytys on yhtäjaksoisesti jatkunut.[5] Kun laissa ei ole puheena olevassa tapauksessa määritelty sairausaikaa päivittäin, vaan yhtenäisenä ajanjaksona, tulevat ilmeisesti myös sunnuntai-, juhla- ja vapaapäivät tällöin luettaviksi yhtäjaksoiseen sairausaikaan.[6]

Edellä mainitut vähennykset on säädetty tehtäväksi peruspalkasta. Jos peruspalkkaa on elinkustannusindeksin mukaisesti korotettu tai alennettu, on vähennykset tällaisessa tapauksessa, samoin kuin myös muulloin virantoimituksen keskeytyksen ollessa kysymyksessä, tehtävä näin korotetusta tai alennetusta peruspalkasta.[7] Tämä johtuu siitä, että elinkustannusindeksin mukaisesti korotettu tai alennettu peruspalkka on juuri se peruspalkka, jonka virkamies virantoimituksessa ollen olisi tullut nostamaan.

PalkA:n 17 §:n mukaan pidätetään virantoimituksen keskeytyksen ajalta PalkL:n 3 §:n 3 momentissa tarkoitetusta henkilökohtaisesta palkanlisästä sekä 14 §:ssä tarkoitetuista lisäpalkkioista samojen perusteiden mukaan laskettu osa kuin peruspalkastakin on säädetty.[8] Mainituista eduista tulee siis tehtäväksi vastaavat pidätykset myös virantoimituksen keskeytyksen johtuessa sairaudesta. Mutta miten on virkamiehen muiden palkkausetujen laita? PalkA:n 17 §:ssä säädetään edelleen, että virantoimitusraha, korvaus erityisistä kustannuksista ja lisäpalkkio virkatoimien vuoksi valtiolle koituvasta kustannusten säästöstä pidätetään virantoimituksen keskeytysajalta ko-

[4] Kun PalkL:n 8 §:n 1 momentissa puhutaan todistetusta sairaudesta, on siis virkamiehen näytettävä sairautensa toteen, mikä tapahtuu säännöllisesti lääkärintodistuksella. Ks. myös edellisessä aliviitteessä mainitun VvMp:n 9 §:ää ja KHO:n ratkaisua 3. 3. 1947 n:o 720.

[5] Ks. myös VvMp 29/3 1943 (AsK 283/1943) 15 §.

[6] Jos sitä vastoin vuosiloma on kokonaan tai osaksi langennut yhteen sairausajan kanssa, ei tietenkään tätä aikaa ole luettava sairauspäiviin. Vrt. myös KA 1939 I 11.

[7] Ks. myös hallituksen esitys n:o 81/1947, s. 1.

[8] Lisäpalkkioiden suhteen on tällaisen asetuksen säännöksen antamista nimenomaan edellytetty PalkL:n 14 §:n 2 momentissa.

konaisuudessaan, ellei asianomainen ministeriö toisin määrää. Virkamiehen elatuksenluontoiseen palkkaukseen normaliter sisältyvistä ikä- ja perhelisistä sekä kalliinpaikanlisästä ei sitä vastoin ole puheena olevassa suhteessa mitään säädetty. Näin ollen, ja kun elatuksenluontoisista palkkauseduista tehtävä pidätys on nimenomaan säädetty koskemaan vain henkilökohtaista palkanlisää ja lisäpalkkioita, tulevat ikä-, perhe- ja kalliinpaikanlisä suoritettaviksi vähentämättöminä.

2) PalkA:n 8 §:n 2 momentin mukaan virkamies saa varsinaisen palkkauksensa sairauden alkamispäivää seuraavan kuudenkymmenen päivän ajalta vähentämättömänä, jos sairaus on virassa tai toimessa sattuneen tapaturman taikka ammattitaudin aiheuttama. Sairauden jatkuessa sanotun ajan yli, on palkkauksesta tehtävä edellä 1) kohdassa selostetut vähennykset.

Kun virkamies virassa tai toimessa sattuneen tapaturman tai ammattitaudin häntä kohdatessa saattaa olla oikeutettu myös VirkaTapL:n mukaisten korvausetujen saamiseen, saatetaan kysyä, miten nämä edut suhtautuvat virkamiehelle vastaavalta ajalta PalkL:n 8 §:n 2 momentin nojalla maksettaviin palkkausetuihin?

Tällöin on ensinnäkin huomattava, että VirkaTapL:n 3 §:n mukaan virkamiehelle, joka ei saa palkastaan vähintään niin paljon, kuin hänelle päivärahana olisi suoritettava, on maksettava puuttuva määrä päivärahana. Edelleen on sanotun lain 5 §:n mukaan sille, joka virastaan saa palkkaa tai eläkettä, suoritettava elinkorkoa enintään niin paljon, että palkka tai eläke sekä elinkorko yhteensä nousevat yhtä suuriksi, kuin hänen virastaan tai toimestaan saamansa tulot olivat ennen tapaturman sattumista. Myös huoltoapua omaisille on suoritettava vain, mikäli palkka sekä virkamiehelle sairaanhoitolaitoksessa annettava hoito ja elatus eivät vastaa huoltoavun määrää (VirkaTapL 4 §). Mainituista lainkohdista voimme tehdä sen johtopäätöksen, että palkkausedut ovat ensisijaisia suorituksia ja tapaturmakorvaus niihin verrattuna vain toissijainen.[9] Tapaturmakorvaukseen sisältyvien etujen suorittaminen tulee sen vuoksi kysymykseen vain, mikäli palkkausedut eivät suuruudeltaan vastaa vähintään suoritettavan tapaturmakorvauksen määrää. Poikkeuksena ovat kuitenkin sairaanhoito sekä virkamiehen omaisille tuleva hautausapu ja huoltoeläke, jotka tulevat suoritettaviksi muista eduista riippumatta.

Edelleen ilmenee selostetuista lainkohdista se yleinen periaate, että palkkaus- ja eläke-edut yhdessä suoritettavan tapaturmakor-

[9] Vrt. myös *Hiitonen*, s. 115 sekä TTapL 59 §.

vauksen kanssa eivät saa nousta virkamiehelle ennen tapaturmaa maksettua palkkausta suuremmiksi. Tapaturmakorvaukseen oikeutettu virkamies ei toisin sanoen saa tapaturmakorvauksen ansiosta joutua edullisempaan asemaan kuin hänen jokapäiväistä ansiotyötään tekevät virkatoverinsa, vaan korvauksen suorittamisella pyritään mahdollisuuksien mukaan ainoastaan siihen, ettei tapaturman kohtaama tai ammattitautiin sairastunut virkamies joudu kärsimään taloudellista haittaa.[10]

Kun PalkL:n 8 §:n 2 momentin mukainen palkansaantioikeus edellyttää, että sairaus on virassa tai toimessa sattuneen tapaturman tai ammattitaudin aiheuttama, on selvää, että vahingoittumisen tai sairastumisen täytyy olla jonkinlaisessa syy-yhteydessä virkaan tai siihen liittyviin olosuhteisiin. Kun vastaavaa sanontaa on käytetty myös VirkaTapL:n 1 §:ssä ja sanotun lain 2 §:stä johtuen virkatapaturmaan nähden on tässä suhteessa noudatettava TTapL:n säännöksiä, voidaan ilmeisesti PalkL:n 8 §:n 2 momentissakin edellytettyä viran ja tapaturman välistä syy-yhteyttä tulkittaessa noudattaa samoja periaatteita.[11] Toisin sanoen tässä tapauksessa on mutatis mutandis sovellettava TTapL:n 6 §:n säännöstä. Vastaavasti on ammattitaudin ja sen käsitteen suhteen noudatettava, mitä AmmattitautiL:ssa säädetään.[12]

PalkL:n 8 §:n 2 momentissa on rajoitettu kuudenkymmenen päivän ajalta vähentämättöminä suoritettavat palkkausedut käsittämään

---

[10] *Hiitonen,* s. 115. Hiitonen katsoo, että vaikka vahingoittuneella ei heti olisikaan mitään taloudellista vahinkoa vammastaan, vahingoittunut on silti oikeutettu korvaukseen, sikäli kuin vammasta aiheutuu hänelle myöhemmin haittaa. *Hiitonen,* s. 101. Vrt. edelleen *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 246; *Mannio,* s. 152; *V. J. Puustinen,* Kuinka paljon valtion viran- ja toimenhaltija, joka nauttii eläkettä valtion varoista, on oikeutettu saamaan elinkorkoa, DL 1937, s. 319.

Oikeuskäytännön suhteen ks. KKO 1936 tied. 462. Vrt. toiselta puolen myös KHO 29. 1. 1947 n:ot 323, 324 ja 325.

[11] *Heyland* lausuu viran ja tapaturman välisestä syy-yhteydestä yleensä: »Zwischen Dienst und Unfall muss ein ursächlicher Zusammenhang bestehen. Hierbei genügt es, wenn der Dienst nur eine der Ursachen des Unfalls gewesen ist.» *Heyland,* s. 336. Vrt. myös *Adamovich,* s. 461 ja *Brand,* Das deutsche Beamtengesetz, s. 683 ss. Brandin mukaan tapaturman tulee olla sattunut »im Banne des Betriebes».

[12] Ks. AmmattitautiL 1 §. Muusta taudista kuin ammattitaudista sitä vastoin palkkauksen maksaminen PalkL:n 8 §:n 2 momentin mukaan tai tapaturmakorvauksen suorittaminen VirkaTapL:n nojalla ei ole mahdollinen. Ks. myös *Mannio,* s. 152.

vain virkamiehen varsinaisen palkkauksen eli peruspalkan ikä- ja perhelisineen. Tästä huolimatta seuraa mielestämme siitä, mitä edellä olemme PalkA:n 17 §:n suhteen lausuneet, että myös kalliinpaikanlisä on sanotulta ajanjaksolta suoritettava vähentämättömänä.

3) Siinä tapauksessa, että sairaus on aiheutunut virkamiestä virantoimituksen vuoksi kohdanneesta väkivallasta tai niistä erityisistä olosuhteista, joihin virkamies on virkansa vuoksi sodan aikana joutunut, hän saa PalkL:n 8 §:n 3 momentin mukaan varsinaisen palkkauksensa vähentämättömänä koko sairauden ajalta, kuitenkin enintään kolmeltasadaltakuudeltakymmeneltä päivältä, ellei valtioneuvosto joissakin erikoistapauksissa harkitse kohtuulliseksi määrätä palkkausta suoritettavaksi tätä pitemmältäkin ajalta. Sairauden jatkuessa yli sanotun ajan on tällöinkin tehtävä edellä 1) kohdassa mainitut vähennykset. Kun sairaus viimeksi mainitussa tapauksessa on aina kestänyt yhtäjaksoisesti yli sadankahdeksankymmenen päivän, on tietenkin palkkauksesta tehtävä vähennys toimitettava PalkL:n 8 §:n 1 momentin jälkimmäisen lauseen mukaan ja palkkauksesta siis heti kolmensadankuudenkymmen päivän tai valtioneuvoston kenties määräämän pitemmän ajanjakson kuluttua vähennettävä puolet peruspalkasta. Ikä-, perhe- ja kalliinpaikanlisä sitä vastoin tulevat, aikaisemmin mainituista syistä, suoritettaviksi tällöinkin täysimääräisinä.

Lainkohdan sanamuodosta selviää myös, että milloin sairaus on aiheutunut väkivallasta, väkivallan on täytynyt kohdata virkamiestä virantoimituksen johdosta eikä yksityisestä syystä. Suoritetun virkatoimen on siis täytynyt olla vaikuttimena väkivallan käyttämiselle.[13]

Kuten edellä sanotusta selviää, on virkamiehelle sairaudesta johtuvan virantoimituksen keskeytyksen ajalta maksettavasta palkkauksesta pidätettävä puolet peruspalkasta sekä eräät muut palkkausedut, jos sairaus on jatkunut yhtäjaksoisesti yli sadankahdeksankymmenen päivän ajan eikä kysymyksessä ole PalkL:n 8 §:n 3 momentissa tarkoitettu erikoistapaus.[14] Saatetaan kysyä, voidaanko virkamiehen palkkaus mainitun suuruisena suorittaa kuinka pitkän sairauden ajalta hyvänsä?

---

[13] Vrt. myös *vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 75. Virantoimituksen aiheuttamasta sairaudesta ks. KHO 21. 5. 1947 n:o 1684.

[14] Myös sairaalassa tutkittavana olevan virkamiehen on katsottu toimitettavien palkanpidätysten suhteen olevan samassa asemassa kuin sairauden takia virkavapaana olevan virkamiehen. KÅ 1935 I 18.

Kun PalkL:ssa ei ole säädetty mitään enimmäisaikaa, jonka umpeenkuluttua oikeus edellä mainittuun puoleenkin palkkaukseen lakkaisi, niin johtuu palkkauksen elatuksenluontoisuudesta, että se on sanotun suuruisena suoritettava edelleen niin kauan kuin virkasuhde jatkuu. Eri asia on kokonaan, että valtion etu saattaa tällaisessa tapauksessa vaatia virkasuhteen lakkauttamista. Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä mitään tarkkaa aikamääräystä siitä, milloin virkasuhteen lakkauttamistoimenpiteisiin on ryhdyttävä. Ratkaisu jää viime kädessä riippumaan asianomaisen viranomaisen harkinnasta in casu. Kun nimittämiskirjana avoimen kirjeen saaneet viran haltijat ja toimikirjan saaneet toimen haltijat voidaan VirkamL:n 2 §:n nojalla vapauttaa, edelliset, kun yleinen etu sitä vaatii, ja jälkimmäiset, kun syytä siihen on, jää näissä tapauksissa viranomaiselle verraten laaja valta harkita sitä, milloin sairauden on katsottava vaativan virkasuhteen lakkauttamista. Sen sijaan on viranomaisen — toimivaltainen on yleensä tällöin nimittävä viranomainen — harkintavalta huomattavasti suppeampi, kun kysymyksessä on valtakirjalla nimitetty viran haltija. Hänet voidaan VirkamL:n 4 §:n mukaan vapauttaa vain, jos asianomainen on ruumiinvian taikka vähentyneiden ruumiin- tai sielunvoimien vuoksi menettänyt työkykynsä eikä kehoituksesta ole eronnut.

Mitä erityisesti valtakirjalla virkaan nimitettyihin virkamiehiin tulee, niin vallitsevan käsityskannan mukaan on valtakirjavirkamiesten vapauttamiskysymystä ratkaistaessa kiinnitettävä huomiota ennen kaikkea työkyvyn palaamisen todennäköisyyteen.[15] Kun on todennäköistä, että asianomaisen työkyky sairauden takia ei enää tule palaamaan, vaan jää pysyvästi menetetyksi, on vapauttamiseen heti ryhdyttävä, vieläpä mitään virkavapautta ensin myöntämättä. Kuta todennäköisempää taas paraneminen on, sitä pitemmän virkavapauden saamiseen on virkamies katsottava oikeutetuksi riippumatta siitä, että hän tulee virkavapausajalta edelleen saamaan osan palkastaan. Lisäksi on huomattava, että työkyvyn menettämisellä tarkoitetaan edellä kulloinkin kysymyksessä olevan viran hoitamiseen vaadittavan kyvyn palaamatta jäämistä. Mikäli virkamies sen sijaan, vaikkakin hän olisi menettänyt kyvyn entisen virkansa hoitamiseen, katsotaan kykeneväksi hoitamaan jotakin toista virkaa, voidaan hänet useimmissa tapauksissa siirtää viimeksi mainittuun virkaan.

---

[15] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 168 s. Sama periaate soveltuu myös avoimella kirjeellä ja toimikirjalla nimitettyihin virkamiehiin.

b) Raskaus.

Naispuolisella viran tai toimen haltijalla on raskauden ja synnytyksen vuoksi oikeus saada kahden kuukauden virkavapaus täysin palkkaeduin (PalkL 9 §). Kun raskaus ei normaalitapauksessa ole mikään sairaus, ei raskauden tai synnytyksen takia myönnetyn virkavapauden aikaa ole otettava huomioon määrättäessä palkanpidätystä, joka mahdollisesti tulee tehtäväksi sen johdosta, että asianomainen mainitun virkavapauden jälkeen on todistetun sairauden vuoksi estynyt virkaansa hoitamasta.[16]

c) Julkinen tehtävä.

Palkkauksen suorittaminen julkisen tehtävän vuoksi myönnetyn virkavapauden ajalta riippuu olennaisesti siitä, onko kysymyksessä oleva tehtävä senlaatuinen, että siitä ei ole lupa kieltäytyä, taikka sellainen, jonka vastaanottaminen riippuu virkamiehen suostumuksesta.

Edellisessä tapauksessa on PalkL:n 10 §:n 1 momentin mukaan virkamieheltä, joka on estynyt virkaansa hoitamasta kansanedustajan tai muun sellaisen julkisen tehtävän vuoksi, josta ei ole lupa kieltäytyä, pidätettävä kolmannes hänen peruspalkastaan. Kun palkanpidätys on säädetty tehtäväksi vain peruspalkasta, niin tulevat, kuten äskettäin totesimme, ikä-, perhe- ja kalliinpaikanlisä suoritettaviksi edelleen täysimääräisinä.

Jälkimmäisestä tapauksesta säädetään taas PalkL:n 10 §:n 2 momentissa, että milloin virkamies kutsutaan valtioneuvoston jäseneksi taikka hänelle myönnetään virkavapautta muun julkisen tehtävän vuoksi taikka toisen viran tai toimen hoitamista varten, saa hän nostaa perhe- ja ikälisänsä,[17] minkä lisäksi virkamiehelle on suoritettava se osa muusta varsinaisesta palkkauksesta, joka ylittää hänelle valtioneuvoston jäsenyydestä, kyseessä olevasta julkisesta tehtävästä taikka toisesta virasta tai toimesta suoritettavan korvauksen.

Lain tarkoituksena on tässä, sen sanamuodosta päätellen, luetella tyhjentävästi ne palkkausedut, jotka virkamies kysymyksessä olevassa

---

[16] VvMp 29/3 1943 (AsK 283/1943) 9 § ja *vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 75. Vrt. myös KÄ 1939 I 2.

[17] Aikaisemmin, kun nimenomaista säännöstä valtioneuvoston jäseneksi kutsutun virkamiehen oikeudesta ikälisään ei lakiin sisältynyt, ei ikälisää tällöin suoritettu. *OKa* 1927, s. 41 s.

tapauksessa on virastaan saapa. Sen vuoksi on ilmeistä, että suoritettaviksi tulevat ainoastaan perhe- ja ikälisät, mutta eivät sitä vastoin muut palkkauksen lisät. Siinä tapauksessa, että palkkausedut kyseessä olevasta julkisesta tehtävästä taikka toisesta virasta tai toimesta ovat pienemmät kuin virkamiehen vakinaisesta virasta seuraava varsinainen palkkaus, on hänelle suoritettava virastaan seuraavasta peruspalkasta niin suuri osa, että se vastaa tätä erotusta.[18]

Mitä toisen viran hoitamiseen tulee, niin puheena olevassa lainkohdassa tarkoitetaan ilmeisesti vain toisen pääviran hoitamista väliaikaisena tai sijaisena, sillä vakinaiseksi nimittäminen ilman muuta katkaisisi aikaisemman virkasuhteen, jolloin palkkaus kokonaan eivätkä ainoastaan perhe- ja ikälisä määräytyisi uuden viran mukaan.

d) Sotapalvelus.

AsevL:n 49 §:n mukaan asevelvollinen, joka valtion, kunnan tahi seurakunnan virasta tai toimesta kutsutaan asevelvollisuuttaan suorittamaan, pysytetään virassaan tai toimessaan. Jos se tapahtuu sodan tai reservin harjoitusten aikana, hän on oikeutettu nauttimaan virkaansa tai toimeensa kuuluvia palkkaetuja, voimassa olevien säännösten mukaan viransijaiselle menevät määrät poisluettuina. Mainitusta lainkohdasta selviää, että sotapalvelukseen kutsuminen ei aiheuta virkasuhteen päättymistä, vaan sotapalvelukseen kutsuttu virkamies pysyy edelleen valtion virkamiehenä. Hänen virantoimituksensa on ainoastaan keskeytyneenä sotapalvelusajan. Virkamiehelle tältä keskeytysajalta maksettava palkkaus määräytyy osaksi puheena olevan lainkohdan osaksi sen mukaan, kuin asiasta on erikseen säädetty.

Mitä rauhanaikaiseen sotapalvelukseen tulee, niin pidätetään virkamieheltä, joka rauhan aikana kutsutaan suorittamaan asevelvollisuuttaan vakinaisessa väessä, PalkL:n 10 §:n 3 momentin mukaan koko palkkaus. Pidätettäviksi tulevat siis tällöin varsinaisen palkkauksen ohella kaikki palkkauksen lisät ja lisäpalkkiot samoin kuin kaikki muutkin palkkausedut. Lainsäätäjä on tässä kohden sangen jyrkässä muodossa toteuttanut periaatteen, että virkamies, jonka elatuksesta valtio muulla tavoin pitää huolta tiettynä ajanjaksona, menettää tältä ajalta palkkausetunsa.[19]

[18] Ks. myös *vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 76.

[19] Vrt. myös *Tarjanne*, LM 1935, s. 157.

Rauhanaikainen sotapalvelus saattaa kuitenkin käsittää muunkinlaista palvelusta kuin säännöllisen asevelvollisuuden suorittamista. Myös PalkL:ssa on tämä seikka otettu huomioon ja säädetty, että reservin kertausharjoituksiin tai ylimääräiseen palvelukseen taikka sotatilan aikana sotapalvelukseen kutsutuille maksettavasta palkasta säädetään erikseen. Mainitussa säännöksessä, joka sisältyy PalkL:n 10 §:n 3 momentin jälkimmäiseen lauseeseen, on siis reservin kertausharjoituksiin tai ylimääräiseen palvelukseen käytetty aika rinnastettu siltä suoritettavan palkkauksen puolesta sotatilan aikaiseen palvelukseen. Ylimääräisellä palveluksella tarkoitetaan tällöin ilmeisesti sellaista erityisten olosuhteiden vaatimaa palvelusvelvollisuuden täyttämistä, josta on säädetty AsevL:n 7 §:n 2 momentissa.

PalkL:n 10 §:ssä edellytetty säännös niille virkamiehille suoritettavasta palkkauksesta, jotka on kutsuttu sotatilan aikana sotapalvelukseen taikka reservin kertausharjoituksiin tai ylimääräiseen palvelukseen, sisältyi aikaisemmin valtioneuvoston päätökseen 25 päivältä syyskuuta 1941. Kun mainittu valtioneuvoston päätös on kuitenkin lakannut olemasta voimassa samalla kuin se AsevL:n 49 §:ää muuttanut väliaikainen lakikin, johon kysymyksessä oleva päätös perustui, on tässä suhteessa nyttemmin voimassa AsevL:n 49 § alkuperäisessä muodossaan. Sanotun lainkohdan mukaan, jossa tosin ei erikseen mainita ylimääräistä palvelusta,[20] on virkamiehelle tällöin suoritettava virasta seuraava palkkaus viransijaiselle voimassa olevien säännösten mukaan menevät määrät poisluettuina. Lainkohdan sanonta tarkoittaa ilmeisesti viitata sen antamisaikaan voimassa olleen vuoden 1923 palkkauslain 11 §:ään, joka sisälsi säännöksiä viransijaisen palkkaamisesta. Kun voimassa olevaan PalkL:iin ei kuitenkaan sisälly vastaavaa säännöstä eikä PalkL yleensä muutoinkaan ole tehnyt virantoimituksen keskeytysajalta virkamiehelle suoritettavan palkkauksen suuruutta riippuvaksi viransijaisen palkkaamiseen ehkä tarvittavista varoista, kuten aikaisempi laki, on puheena olevissa tapauksissa virkamiehelle ilmeisesti suoritettava virasta seuraava palkkaus vähentämättömänä riippumatta siitä, palkataanko sijais-

[20] Ylimääräisen palveluksen erikseen mainitsematta jättäminen AsevL:n 49 §:ssä johtuu ilmeisesti siitä, että sanottu käsite pääsi vakiintumaan asevelvollisuuslainsäädäntöön vasta AsevL:n 7 §:ään 27/10 1939 tehdyn muutoksen (AsK 367/1939) kautta, jolloin ylimääräinen palvelus rinnastettiin lähinnä kertausharjoituspalveluun. Tästä johtuen mainitut palvelusmuodot ovat epäilemättä myös niiltä virkamiehelle suoritettavan palkkauksen suhteen toisiinsa rinnastettavissa, mihin myös PalkL:n 10 §:n 3 momentin säännös viittaa.

ta vai ei. Näin on kuitenkin vain elatuksenluontoisten palkkausetujen laita. Sitä vastoin ei niitä palkkausetuja, jotka ovat korvauksena erityisistä virkatehtävistä tai virantoimituksen aiheuttamista kustannuksista, ole virkamiehelle tältä ajalta suoritettava. Tämä johtuu PalkA:n 17 §:ssä lausutusta säännöstä. Mainittu periaate pitää selvästi paikkansa myös muissa virantoimituksen keskeytystapauksissa, ellei nimenomaan ole toisin tietyn tapauksen varalta säädetty taikka asianmukaisessa järjestyksessä määrätty.[21]

Jos sotatilan aikainen sotapalvelus on samalla asevelvollisuuslain edellyttämää säännöllistä palvelusta vakinaisessa väessä, näyttää virkamies AsevL:n 49 §:n sanamuotoon katsoen olevan tältäkin ajalta oikeutettu palkkauksensa saamiseen, vaikka vastaavassa tapauksessa rauhan aikana hänelle ei, kuten edellä olemme havainneet, suoritetakaan palkkausta.[22] Mainitun säännöllisen palvelusvelvollisuutensa täytettyäänkin virkamies on, mikäli hänen on vielä sotapalvelukseen jäätävä, tietysti yhä samassa asemassa kuin palvelukseen sotatilan aikana kutsuttu ja saa siis edelleen virastaan seuraavan palkkauksen.[23]

e) Muista syistä myönnetty virkavapaus.

Edellä on ollut puhe sellaisista virantoimituksen keskeytystapauksista, joissa virkamies laillisena esteenä pidettävän tosiasiallisen esteen taikka virantoimitusvelvollisuuteen nähden valtiota kohtaan ensisijaiseksi katsottavan julkisoikeudellisen velvollisuuden täyttämiseksi on ollut toimittamatta virkaansa. Näissä tapauksissa virkamies on säännöllisesti oikeutettu ilman lupaakin olemaan poissa

[21] Elatuksenluontoisten ja ei-elatuksenluontoisten palkkausetujen välisen eron tekemisestä palkkauslainsäädännössä ks. myös *Tarjanne*, LM 1935, s. 144.

[22] Tekstissä omaksuttu tulkinta, joka perustuu AsevL:n 49 §:n sanamuotoon, on tosin jossain määrin ristiriidassa sen seikan kanssa, että sodanaikaistakaan säännönmukaisen asevelvollisuuden suorittamisaikaa virkamies ei saa, kuten olemme havainneet, lukea enempää ikälisä- kuin eläkevuosikseenkaan. Toiselta puolen on kuitenkin huomattava, että PalkA:n 7 § ja EläkeL:n 4 § tuntevat useita muitakin sellaisia virantoimituksen keskeytysmuotoja, joiden ajalta virkamies tosin saa palkkauksensa kokonaan tai osaksi, mutta joita hän tästä huolimatta ei ole oikeutettu lukemaan ikälisään tai eläkkeeseen oikeuttavaksi palvelusajakseen.

[23] Näin myös KHO 1941 II 412. — Ylimääräisiin kertausharjoituksiin kutsuttu, vakinaisesta palveluksesta erossa oleva upseerikin on katsottava asevelvollisena sotapalvelukseen kutsutuksi ja sen vuoksi oikeutetuksi sellaisiin palkkausetuihin kuin asevelvolliselle on sodanaikaisesta palveluksesta säädetty suoritettavaksi.

virantoimituksesta, mutta hänen on kuitenkin, kuten aikaisemmin olemme todenneet, mahdollisuuksien mukaan viipymättä ilmoitettava sattuneesta esteestä. Käytännössä on kuitenkin varsin tavallista, että virkamiehet myös sanotuissa tapauksissa muodollisesti anovat virkavapautta, jonka saamiseen heillä tällöin on subjektiivinen oikeus.[24] Mutta virkavapaus saattaa tulla myönnettäväksi muustakin kuin tällaisesta pakottavasta syystä. Tarkastelkaamme nyt lähemmin näitä viimeksi mainittuja tapauksia.

Kun virka on olemassa tiettyjen valtion tehtävien asianmukaista hoitamista varten ja virasta maksettavan palkkauksen tarkoituksena juuri on näiden tehtävien hoitamisen mahdolliseksi tekeminen, on selvää, että niiden tapausten, joissa palkkaus tulee suoritettavaksi riippumatta viran hoitamisessa tapahtuneesta keskeytyksestä, täytyy olla poikkeuksenluontoisia. Vain sellaisissa tapauksissa, joissa virantoimituksen keskeytymisen on aiheuttanut sellainen pätevä syy, että valtiovalta sen luonteeseen nähden on katsonut voivansa virkasuhteesta johtuvan elatusvelvollisuutensa edelleen täyttää, on palkkaus virantoimituksen keskeytyksen ajalta maksettava. Sen vuoksi on lainsäätäjä pitänyt myös tarpeellisena erikseen luetella kaikki ne syyt, joilla on mainittu vaikutus. Jos virkavapaus on myönnetty muista syistä, ei palkkausta virkavapausajalta yleensä makseta. Tämän mukaisesti onkin PalkL:n 11 §:n 1 momentissa säädetty pidätettäväksi virkavapauden ajalta virkamiehen koko palkkaus, jos virkavapaus on myönnetty muista kuin edellä (a—d-kohdissa) mainituista syistä, ellei voida sallia, että virkamies itse, saaden nostaa koko palkan, palkkaa sijaisen, jonka asianomainen viranomainen hyväksyy. Millaisista syistä tällöin on kysymys?

Sanamuotonsa mukaan PalkL:n 11 §:n 1 momentti koskee ainoastaan sellaisia tapauksia, joissa virkamiehelle on myönnetty virkavapautta. Säännöksen käsittämän järjestelyn ulkopuolelle jäävät kuitenkin, paitsi tämän kohdan alussa puheena olleet tapaukset, PalkL:n 11 §:n 2 momentin mukaan ne tapaukset, joissa virkavapaus on myönnetty osanottoa varten oppikursseihin, jotka virasto tai laitos on järjestänyt, tai muita sellaisia opintoja varten, jotka ovat omansa edistämään viraston tai laitoksen tehtävien suorittamista.[25] Näissä

[24] Ks. *Tarjanne*, LM 1935, s. 119 s. ja s. 156.

[25] Esimerkkinä tekstissä tarkoitetuista tapauksista voidaan mainita virkavapaus, joka on myönnetty poliisimiehelle osallistumista varten valtion poliisikoulussa järjestettäville kursseille.

Käytännössä on PalkL:n 11 §:n 2 momenttia sovellettu useissa virastoissa myös

tapauksissa näet voidaan virkamiehelle asianomaisen ministeriön harkinnan mukaan suorittaa palkkaus joko osaksi tai kokonaan. Jos sitä vastoin virkavapaus on myönnetty muunlaisia opintoja varten taikka yksityisten asiain hoitamiseen, ei virkamiehelle säännöllisesti voida suorittaa hänen palkkaustaan virantoimituksen keskeytysajalta.[26] Näin ollen ei virkamiehelle voida virasta seuraavaa palkkausta maksaa esim. tieteellistä työtä tai ulkomaille tehtävää opintomatkaa varten myönnetyn virkavapauden ajalta, ellei työn tai opintojen voida samalla katsoa edistävän sen viraston tai laitoksen tehtävien suorittamista, jossa virkamies palvelee.[27]

PalkL:n 11 §:n 1 momentin säännöstä on epäilemättä sovellettava silloinkin, kun virkamiehelle sanotussa lainkohdassa tarkoitetusta syystä on myönnetty osittaista virkavapautta.[28] Koska kuitenkin virkavapauden aika ei tällaisessa tapauksessa käsitä virkamiehen koko työaikaa ja PalkL:n 11 §:n 1 momentti määrää palkkauksen pidätettäväksi vain virkavapauden ajalta, ei tietenkään palkasta voida pidättää enempää kuin todellista virkavapauden kestämisaikaa vastaava osa.

---

silloin, kun kysymyksessä on ollut virkavapauden myöntäminen käräjien seuraamista tai toimittamista varten sellaiselle ylemmän oikeustutkinnon suorittaneelle virkamiehelle, jonka hoitaman viran edellyttämiin kelpoisuusvaatimuksiin kuuluu mainitun tutkinnon suorittaminen. Vrt. kuitenkin KHO 24. 10. 1944 n:o 2157. Kun lääninhallituksen viran haltija oli saanut käräjien istumista varten virkavapautta, ei hänellä ollut oikeutta saada virkavapausajalta pidätettyä osaa palkastaan takaisin.

[26] *Vuoden 1942 palkkauskomitea,* s. 76.

[27] Myöskään ei esim. valtion tai jonkin sivistysrahaston apurahan saanut virkamies, joka virastaan vapaana suorittaa tieteellistä tutkimustyötä, ole yleensä oikeutettu virkavapautensa aikana nauttimaan virastaan seuraavia palkkausetuja.

[28] Kun toisin ei ole nimenomaan säädetty, niin mikään ei nähdäksemme estä asianomaista viranomaista myöntämästä myös osittaista virkavapautta, jos viran asianmukainen hoitaminen vain on tällöin tyydyttävästi järjestettävissä. Mainittu tarkoitusperä onkin juuri osittaisen virkavapauden myöntämisen kautta useissa tapauksissa paremmin saavutettavissa kuin myöntämällä virkamiehelle vapautta kaikista virkatehtävistä. Kuten tekstissä on huomautettu, niin virkamiehen oikeus palkkauksen saamiseen riippuu tässä tapauksessa myönnetyn virkavapauden laajuudesta ja tietenkin myös siitä syystä, joka on virkavapauden myöntämisen aiheuttanut. Toisin sanoen kaikissa osittaisen virkavapauden tapauksissa ei palkansaantioikeus määräydy PalkL:n 11 §:n mukaan. Osittaiselta virkavapausajalta maksettavan palkkauksen suhteen ks. myös KÅ 1935 I 19. Virkamies ei ollut oikeutettu kantamaan osittaisen virkavapauden ajalta muuta kuin hänelle maksettua palkanosaa vastaavan kalliinajanlisän.

Toimivallasta virkavapauden myöntämisessä ks. *Tarjanne,* LM 1935, s. 122 s.

Kuten edellä on mainittu, virkamies saattaa kysymyksessä olevissa tapauksissa olla oikeutettu koko palkkauksensa saamiseen, jos hänen sallitaan itse palkata sijainen, jonka asianomainen viranomainen hyväksyy. Virkamies siis tässä tapauksessa nostaa itse palkkansa ja suorittaa sijaiselleen siitä niin suuren osan, kuin asianomaisten välillä tehty sopimus kulloinkin edellyttää. Saatetaan kysyä, milloin tällainen järjestely on mahdollinen?

Kun viransijaiselle yleensä on asetettava samat kelpoisuusehdot kuin viran vakinaisellekin haltijalle,[29] edellyttää mainitun säännöksen soveltaminen yleensä, että tällainen sijainen on saatavissa. Mutta tällöinkään ei asianomainen viranomainen ole suinkaan velvollinen sallimaan puheena olevaa järjestelyä. Siihen turvautuminen jää viime kädessä, kun otetaan huomioon virkasuhteen luonne ja tarkoitusperä, riippumaan siitä, onko objektiivisesti arvostellen viran edellyttämien tehtävien hoito tyydyttävästi järjestettävissä myös siinä tapauksessa, että virkaa hoitamaan määrätään viransijaiseksi esitetty henkilö. Vain sillä edellytyksellä, että näin on laita, voidaan mielestämme kysymyksessä oleva järjestely sallia. Asianomaisella viranomaisella on siis tällöin sangen laaja harkintavalta.

f) Vuosiloma.

Edellä olemme jo virkamiehen palkansaantioikeudesta puhuessamme kosketelleet myös kysymystä virkamiehen oikeudesta vuosiloman saamiseen ja loman korvaamisesta rahalla eräissä tapauksissa. Siinä tapauksessa taas, että virkamies pitää asetuksenmukaisen vuosilomansa, hänelle maksetaan yleensä loma-ajalta koko palkkaus vähentämättömänä.[30] Tätä edellyttää jo vuosiloman käsite ja tarkoitusperäkin.[31] Kuten aikaisemmin olemme huomauttaneet, ei tietenkään niiden palkkausetujen suorittaminen, jotka ovat yksinomaan korvauksena tiettyjen virkatehtävien toimittamisesta tai viranhoidon aiheuttamista kustannuksista, saata säännöllisesti lainkaan tulla kysymykseen virantoimituksen keskeytyksen eikä siis myöskään loman ajalta. Niinkään ei sivutoimipalkkiota sen luonteeseen katsoen voida yleensä maksaa mainitulta ajalta.[32]

[29] Tämä sääntö ei suinkaan ole poikkeukseton. Ks. *Merikoski*, LM 1937, s. 264 s. ja *OKa* 1931, s. 99.

[30] *Ståhlberg* I, s. 218.

[31] Ks. myös *Heyland*, s. 174 s.

[32] Ks. myös *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 265.

g) Poissaolo virantoimituksesta ilman lupaa.

Virkamiehen jääminen pois virantoimituksesta ilman lupaa ei tosin sinänsä ole virkamiehestä itsestään riippumaton syy viran toimittamisen keskeytymiseen, mutta kun keskeytys ei tällöin riipu varsinaisesti virkamiehen käyttäytymisestä samassa merkityksessä kuin jäljempänä puheeksi tulevissa tapauksissa, olemme ottaneet sanotusta syystä johtuvan virantoimituksen keskeytyksen tässä yhteydessä käsiteltäväksemme. PalkL:ssa ei ole nimenomaista säännöstä palkkauksen maksamisesta siinä tapauksessa, että virkamies ilman lupaa on poissa virantoimituksesta. Vastaus kysymykseen, miten virkamiehen oikeus palkkaukseen sanotussa tapauksessa järjestyy, on sen vuoksi haettava osaksi virkamiehen palkkausta koskevista yleisistä oikeusperiaatteista, osaksi muista lainsäännöksistä.

Virkasuhteen julkisoikeudellisesta luonteesta on seurauksena, että virkamies ei yksipuolisesti voi virkasuhteesta vapautua. Virkatehtävien suorittamisen yksipuolinen laiminlyöminen ei sen vuoksi lopeta virkasuhdetta, vaan ainoastaan aiheuttaa keskeytyksen virantoimituksessa. Jos virkamies luvattomasti tai estettä ilmoittamatta on ollut virantoimituksesta poissa kahta kuukautta kauemmin, niin hän RL 40 luvun 21 §:n 3 momentin mukaan menettää virkansa. Mainitussa lainkohdassa tarkoitetuissa tapauksissa kuitenkin vasta viraltapanopäätös lainvoimaiseksi tultuaan lopettaa virkasuhteen. Näin ollen virkamies myös vasta tällöin lopullisesti menettää virkasuhteesta johtuvan oikeutensa palkkaukseen. Onko poissaololla virantoimituksesta tätä ennen mitään vaikutusta virkamiehen palkkaukseen?

Huomattava on, että RL 40 luvun 21 §:n 3 momentissa on rinnastettu toisiinsa toiselta puolen luvaton ja toiselta puolen estettä ilmoittamatta tapahtunut poissaolo virantoimituksesta. Vaikkakin poissaolo virantoimituksesta normaliter edellyttää, että virkamies hankkii siihen luvan anomalla jostakin määrätystä syystä virkavapautta, niin on myös sellaisia tapauksia, joissa virkamiehellä on oikeus ilman lupaakin jäädä virantoimitukseen saapumatta. Esimerkkeinä tällaisista tapauksista voidaan mainita asevelvollisuuden suorittaminen ja valtiopäiville edustajaksi valituksi tuleminen. Kummassakaan tapauksessa virkamiehen ei tarvitse anoa virkavapautta, koska sillä viranomaisella, jolle anomus olisi tehtävä, ei kuitenkaan olisi mitään harkintavaltaa asiassa.[33] Samoin on virkamies, kuten jo

[33] *Hakkila*, s. 410.

edellä olemme havainneet, oikeutettu ilman lupaa jäämään pois virantoimituksesta silloinkin, kun hänellä on OK 12 luvun 1 §:ssä tarkoitettu laillinen este, sillä ultra posse nemo obligatur. Niinikään olemme todenneet virkamiehen henkilökohtaisesta velvollisuudesta viran toimittamiseen johtuvan, että hänen on mainitunlaisesta esteestä mahdollisuuksien mukaan viipymättä ilmoitettava asianomaisille esimiehilleen, jotta viran hoidon järjestämiseen esteen jatkuessa tiedetään ajoissa ryhtyä. Vaikka esteen ilmoittamatta jättäminen, milloin ilmoittaminen olisi ollut mahdollinen, saattaa johtaa rangaistuksen määräämiseen sanotusta laiminlyönnistä,[34] niin ei tämä laiminlyönti sinänsä voi mielestämme aiheuttaa vielä mitään seuraamuksia virkamiehen oikeudessa palkkauksen saamiseen kysymyksessä olevalta ajalta. Palkkauksen saaminen riippuu, kuten virantoimituksen keskeytystapauksissa yleensäkin, yksinomaan siitä syystä, joka keskeytyksen on aiheuttanut. Jos keskeytys on aiheutunut sellaisesta syystä, että virkamies, sen mukaisesti kuin edellä (a—e-kohdissa) on sanottu, on keskeytysajalta oikeutettu saamaan palkkauksensa osaksi tai kokonaan, niin ei ilmoituksen tekemisen laiminlyöminen voi riistää tätä oikeutta palkkauksen jatkuvaan saamiseen virkasuhteen kestäessä. Virkamies on tällöin oikeutettu saamaan sen palkkauksen, jonka hän samasta syystä tapahtuneen virkasuhteen keskeytymisen ajalta olisi muutoinkin oikeutettu saamaan.

Millaiseksi palkansaantioikeus muodostuu silloin, kun virkamies ilman lupaa ja ilman että hänellä myöskään olisi mainitunlaista pakottavaa syytä virantoimituksesta poissaoloon, jää virantoimitukseen saapumatta? Jos jätämme huomioonottamatta, että poissaolo sellaisenaan muodostaa virkarikoksen, jonka tutkimista varten virkamies voidaan pidättää virastaan edempänä tarkemmin puheeksi tulevin oikeudellisin vaikutuksin hänen palkkauksensa suhteen, niin palkansaantioikeus riippuu tällöinkin viime kädessä siitä syystä, joka on poissaolon aiheuttanut. Olemme edellä todenneet, että PalkL:n ilmeisenä tarkoituksena on tyhjentävästi luetella ne tapaukset, joissa virkamies virantoimituksen keskeytyksestä huolimatta on oikeutettu saamaan edelleen palkkansa osaksi tai kokonaan. Muista syistä myönnetyn virkavapauden ajalta pidätetään virkamieheltä koko hänen palkkauksensa, jollei voida sallia hänen palkata hyväksyttävää sijaista, jolloin virkamies saa itse nostaa koko palkkansa. Jos nyt virkamies ilman lupaa tai pakottavaa syytä jää tällaisesta »muusta

[34] *Tarjanne*, LM 1935, s. 119.

syystä» pois virantoimituksesta, niin on selvää, ettei hänen oikeutensa palkkaukseen voi muodostua edullisemmaksi, kuin jos hän asianmukaisessa järjestyksessä olisi hakenut ja saanut virkavapauden. Näin ollen virkamieheltä on puheena olevassa tapauksessa pidätettävä hänen koko palkkauksensa.[35]

B. *Virantoimituksen keskeytyksen vaikutus palkkausoikeuteen, kun keskeytys johtuu virkamiehen käyttäytymisestä riippuvasta syystä.*

a) Virantoimitusero ja eräitä siihen rinnastettavia tapauksia.

Keskeytys virantoimituksessa saattaa johtua myös suoranaisesti viranomaisen toimenpiteestä siten, että viranomainen aikaansaa keskeytyksen kokonaan riippumatta virkamiehen tahdosta tai myötävaikutuksesta. Tällöin on yleensä virkamiehen käyttäytyminen tai muu hänen henkilöstään riippuva seikka virantoimituksen keskeytyksen pohjimmaisena aiheena. Itse keskeytyksen aikaansaaminen tapahtuu säännöllisesti viranomaisen toimenpitein virkamiehestä itsestään riippumatta. Seurataksemme PalkL:n noudattamaa käsittelyjärjestystä meidän on tällöin ensimmäiseksi tutkittava virantoimituseron ja eräiden laissa siihen rinnastettujen tapausten aikaansaaman virantoimituksen keskeytyksen vaikutusta virkamiehen palkkaukseen.

Virantoimitusero rikosoikeudellisena rangaistuksena tuomitaan RL 2 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan määräajaksi, korkeintaan kahdeksi vuodeksi. Virantoimitusero on säännöllisesti virkarikoksen rangaistusseuraamus,[36] joka ei kuitenkaan ipso jure, vaan vasta hallintotoimin täytäntöönpantuna aikaansaa keskeytyksen virantoimituksessa.[37] RL 2 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan virantoimituseroon tuomittu menettää rangaistusajaksi palkkaedut siitä virasta, jonka toimittamisesta syyllinen on erotettu. Vastaava säännös sisäl-

[35] Toisin *Tarjanne*, LM 1935, s. 159 s. Tarjanteen esitys perustuu kuitenkin aikaisempaan lainsäädäntöön, jonka kysymyksessä olevassa suhteessa sisältämät säännökset olivat toisensisältöisiä. Vrt. myös KHO 1926 II 1041.

[36] RL 43 luvun 6 §:n 3 momentti osoittaa, että virantoimitusero saattaa poikkeustapauksessa seurata muustakin kuin virkarikoksesta.

[37] *Tarjanne*, LM 1935, s. 126. Virantoimituseroon tuomittu virkamies siis pysyy edelleen valtion virkamiehenä. Ks. myös *Walter Jellinek*, s. 366.

tyy PalkL:n 12 §:ään. Kysymyksessä olevassa tapauksessa virkamies siis menettää koko palkkauksensa siltä ajalta, jonka rangaistusseuraamus kestää.[38]

Virantoimitusero saattaa tulla kysymykseen myös kurinpitorangaistuksena.[39] Useissa eri kurinpitorangaistuksia koskevissa asetuksissa on säädetty, että kurinpitoteitse määrättyyn virantoimituseroon liittyy täydellinen tai osittainen palkkausetujen menettäminen virantoimituseron ajalta. PalkL:n 12 §:n mukaan kuitenkin pidätetään tuomioistuimessa taikka kurinpidollisesti virantoimituksesta erotettavaksi tuomitulta palkkaus kokonaan. Myös kurinpidollinen virantoimituksesta erottaminen on näin ollen haluttu kaikissa tapauksissa saattaa palkanmenetysseuraamuksen suhteen samaan asemaan kuin rikosoikeudellinen virantoimituserokin. PalkL:n mainittu säännös on siis syrjäyttänyt sanottua lakia aikaisempiin säädöksiin sisältyneet määräykset osittaisista palkanpidätyksistä, joten kurinpidollisesti virantoimituksesta erotettavaksi määrätyltä on aina pidätettävä koko palkkaus.[40]

Kuuluuko virkamiehelle eräissä tapauksissa luontoisetuna annettu virka-asuntokin pidätettäviin palkkausetuihin? Tieteisopissa on kysymykseen annettavan vastauksen suhteen ilmennyt eriäviä mielipiteitä. Niinpä *Ståhlberg, Tarjanne* ja viimeksi *Palme* ovat vastanneet kysymykseen myöntävästi, kun taas *Grotenfelt* on katsonut, ettei virka-asunnon menettäminen seuraa edes rikosoikeudellisesta viraltapanosta.[41] Kysymykseen myöntävästi vastanneiden tutkijain taholta on yleensä viitattu eräitä keskusvirastoja koskeviin asetuksiin sisältyviin säännöksiin, joiden mukaan asianomaisen keskusviraston asiana on päättää, onko virantoimituksesta erotettavaksi määrätyn muutettava asunnostaan toimenpiteen kestämisajaksi vai sallitaanko hänen tänä aikana jatkuvasti siinä asua.[42] Näiden sään-

---

[38] *Hermanson,* Förvaltningsrätt, s. 205; *Tarjanne,* LM 1935, s. 126.

[39] Ks. myös *Tarjanne,* LM 1935, s. 127 s. *Palme,* s. 174 on katsonut, ettei virantoimituseroa kurinpitorangaistuksena voitaisi määrätä 6 kuukautta pitemmäksi ajaksi.

[40] *Merikoski* I, s. 199; *Palme,* s. 173. Vrt. aikaisempaan palkkauslainsäädäntöön perustuvan oikeuskäytännön suhteen KHO 1926 II 1650.

[41] Ks. *Ståhlberg* I, s. 218 aliviite 3; *Tarjanne,* LM 1935, s. 147 s. ja *Palme,* s. 172 s. sekä toiselta puolen *Julius Grotenfelt,* Kommentar till strafflagen, Allmänna delen, Helsingfors 1913, s. 46.

[42] Ks. A tullihallinnosta 19/1 1940 (AsK 26/1940) 93 §, A posti- ja lennätinlaitoksesta 21/5 1937 (AsK 211/1937) 40 § ja A valtionrautateiden hallinnosta 21/12 1932 (AsK 398/1932) 74 §.

nösten on katsottu olevan sen periaatteen ilmaisuja, että virka-asunto kuuluu virantoimituseroon tuomitulta pidätettäviin palkkausetuihin. Huomattava kuitenkin on, että kysymyksessä olevat asetukset on annettu ennen PalkL:n voimaantuloa vuoden 1923 palkkauslain voimassa ollessa. Mainittu laki taas oli luontoisetujen suhteen osittain toisella kannalla kuin PalkL. Ensiksi mainitun lain 3 §:n mukaan näet luontoisetujen raha-arvo luettiin peruspalkkaan, josta osa oli pidätettävä näiden etujen vastikkeena. PalkL:n 16 §:n mukaan taas, kuten oikeudesta luontoisetuihin puhuessamme havaitsimme, virkamies on velvollinen suorittamaan saamistaan luontoiseduista vastiketta, ilman että luontoisedut varsinaisesti sisältyisivät hänen palkkaansa. Yhdenmukaisesti tämän kanssa oli aikaisemmin jo palkkausasetuksessa määrätty luontoisetujen vastikkeena peruspalkasta tehtävien pidätysten suuruus, kun taas voimassa oleva PalkA ei sisällä tässä suhteessa määräyksiä, vaan valtioneuvosto on erikseen vahvistanut luontoiseduista suoritettavien vastikkeiden keskimääräisen suuruuden. Näin ollen ei edellä mainittuja erityisten asetusten sisältämiä säännöksiä voida pitää enää minkään yleisen periaatteen ilmaisuina, vaan vastaus esittämäämme kysymykseeen on haettava ensi sijassa PalkL:sta ja sen nojalla annetuista säännöksistä. PalkL ei taas enempää kuin PalkA:kaan sisällä mitään määräyksiä luontoisetujen suorittamisesta virantoimituksen keskeytysajalta, huolimatta siitä, että mainituissa säädöksissä on verraten yksityiskohtaisesti määritelty muiden palkkausetujen, vieläpä yksityisten palkanlisienkin suorittaminen virantoimituksen ollessa keskeytyneenä. Tämän vuoksi eivät myöskään PalkL:n säännökset koko ja puolen palkan pidättämisestä voi koskea luontoisetuja, vaan ne tarkoittavat nähdäksemme säännöstellä vain rahana maksettavan palkkauksen suorittamisen. Vastakkainen kanta johtaisikin ilmeisiin kohtuuttomuuksiin, sillä sen omaksumisesta seuraisi, että esim. yksityisten asioittensa hoitamiseksi virkavapautta saaneelta virkamieltä olisi PalkL:n 11 §:n 1 momentin nojalla pidätettävä virkavapauden ajalta myös hänen mahdollinen virka-asuntonsa. Tämä ei selvästikään voi olla lain tarkoituksena. Näin ollen on tehtävä se johtopäätös, että virkamies on oikeutettu virantoimituksen keskeytyneenä ollessa edelleen säädetyn vastikkeen suorittamalla nauttimaan palkkaukseensa liittyviä luontoisetuja, ellei poikkeustapauksessa ole toisin säädetty tai asian luonnosta ilmeisesti muuta johdu. Erityisesti on täten virka-asunnon laita. Virka-asunnon suhteen on kuitenkin valtion viran tai toimen haltijain virka-asunnoista ja luontoisetujen vastikkeista 19 päivänä tam-

mikuuta 1943 annetun VNp:n 6 §:ssä (AsK 39/1943) säädetty, että virkamies, jolla on virka-asunto, on velvollinen luovuttamaan viransijaisen käytettäväksi virantoimituksen keskeytyksen aikana välttämättömästi tarvittavan osan virka-asunnosta. Ilmeistä siis on, että koko asunnon luovuttaminen ei tällöinkään tule kysymykseen, johtuipa keskeytys virantoimituksessa mistä syystä hyvänsä ja asunnon osankin luovuttaminen edellyttää, että luovutettava osa välttämättömästi tarvitaan sijaisen palkkaamiseen. Tämä koskee myös virantoimituseroon tuomitun virkamiehen velvollisuutta virka-asuntonsa luovuttamiseen lukuunottamatta niitä tapauksia, joissa toisin on nimenomaan säädetty.[43] Eri asia on, että viranhoidolliset näkökohdat yleensä saattavat vaatia määrätyn viran haltijalle luovutetun virka-asunnon käyttöoikeuden peruuttamista tarpeettomana ja asunnon käyttämistä muihin tarkoituksiin, jolloin tämä tietenkin tapahtuu kokonaan viran haltijan henkilöön ja hänen virantoimituksessaan ehkä sattuneeseen keskeytykseen katsomatta.

Virkamiehelle vielä edullisempia ovat puheena olevassa suhteessa ne valtion asunnot, joita ei ole virka-asunnoiksi määrätty. Edellä mainitun VNp:n 7 §:n mukaan voidaan tällaisia asuntoja antaa virkamiehille vuokralle, jolloin niihin nähden on soveltuvin kohdin noudatettava samoja määräyksiä kuin virka-asuntojenkin suhteen. Mutta ne eivät muodosta varsinaista tiettyyn virkaan liityvää palkkausetua eivätkä muutoinkaan ole samalla tavoin määrättyyn virkaan sidottuja kuin virka-asunnot. Sen vuoksi ei virkamies myöskään ole velvollinen virantoimituksen keskeytyksen ajaksi tällaista asuntoa luovuttamaan edes viransijaisen käytettäväksi enempää kokonaan kuin osaksikaan, ellei nimenomaan ole toisin säädetty tai asuntoa koskevassa vuokrasopimuksessa määrätty.[44]

Samaan asemaan virantoimituksen keskeytysajalta pidätettävän palkkauksen puolesta kuin virantoimituksesta erotetun PalkL on asettanut virkamiehen, joka on rangaistuslaitoksessa kärsimässä vapaus-

[43] Ks. edellisessä aliviitteessä mainittuja asetuksenkohtia.

De lege ferenda on tässä yhteydessä huomautettava, että palkkauslainsäädännön sisältämät määräykset ovat luontoisetujen suhteen ehdottomasti lainsäädännöllisen selventämisen ja täydentämisen tarpeessa.

[44] Vuokra-asuntojen suhteen valtio on yleensä yksityiseen vuokranantajaan rinnastettavassa asemassa. Ellei nimenomaan ole toisin säädetty, on tällaisiin vuokrasopimuksiin sen vuoksi ilmeisesti sovellettava yleisiä huoneenvuokraa ja vuokrasäännöstelyä koskevia määräyksiä. Useiden hallinnonhaarain alalla on kuitenkin valtion huoneustojen käytöstä annettu erityismääräyksiä.

rangaistusta taikka sieltä päästetty ehdonalaiseen vapauteen. Myös näissä tapauksissa PalkL:n 12 §:n mukaan koko palkkaus on pidätettävä. Koko palkkaus on tällöinkin ymmärrettävä edellä kerrotuin tavoin rajoitetussa mielessä.

b) Virantoimituksesta pidättäminen.

Virantoimituksesta pidättäminen on virkamiehen tahdosta riippumaton virantoimituksen keskeytysmuoto, jolla valtiovalta omien tarkoitusperiensä saavuttamiseksi ehkäisee virkamiehen toimittamasta virkaansa siksi ajaksi, kuin tämä on epäiltynä rikoksesta taikka virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä syytteessä tai tutkimuksen alaisena.[45] Toimenpide on voimassa, kunnes syyte tai tutkimus on päättynyt tai asiasta muutoin toisin määrätään.[46]

Virkamiehen kannalta tärkein virantoimituksesta pidättämisen oikeudellinen seuraamus on palkkauksen pidättäminen. PalkL:n 13 §:n 1 momentin mukaan on näet rikossyytteen, kurinpitomenettelyn tai tutkimuksen ajaksi virantoimituksesta pidätetyltä virkamieheltä pidätettävä tänä aikana puolet hänen palkkauksestaan. Onko mainittu puolen palkkauksen pidätys toimitettava silloinkin, kun virkamiehelle ei määrätä ketään sijaista?

Vuoden 1923 palkkauslain 11 §:ssä, joka sisälsi perussäännöksen virantoimituksen keskeytysajalta virkamiehelle maksettavasta palkkauksesta, oli nimenomaan edellytetty, että virkavapauden ajalta pidätetyt palkkaedut käytettäisiin sijaisen palkkaamiseen. Vastaavasti oli VirkamL:n 11 §:n 3 momentissa säädetty, että virantoimituksesta pidätetyllä virkamiehellä oli oikeus nostaa edelleen palkkauksensa, ellei osaa siitä pidätetty viran hoitoa varten, siis säännöllisesti sijaisen palkkaamiseen. Voimassa oleva PalkL ei sitä vastoin sisällä mitään säännöksiä virantoimituksen keskeytysajalta pidätettävien tai maksettavien palkkaerien käyttämisestä tähän tarkoitukseen, lukuunottamatta aikaisemmin puheena ollutta PalkL:n 11

---

[45] *Tarjanne,* LM 1935, s. 129. Ks. myös VirkamL 11 § sellaisena kuin se on laissa 22/12 1942 (AsK 1029/1942).

Virantoimituksesta pidättäminen ei näin ollen ole vielä sinänsä mikään rangaistus.

[46] *Tarjanne,* LM 1935, s. 129. VirkamL:n 11 §:n 2 momentin mukaan tulee päätös virantoimituksesta pidättämisestä noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta.

§:n 1 momenttia. Myös VirkamL:n 11 § on saanut PalkL:n antamisen yhteydessä toisen muodon, jolloin siitä on jätetty pois mm. juuri edellä mainittu säännös. PalkL:ia säädettäessä on siis ilmeisesti lähdetty siitä, että virantoimituksen keskeytysajalta säädetyt palkanpidätykset on toimitettava siihen katsomatta, palkataanko virkamiehelle sijainen vai ei.[47] Jos sijainen palkataan, niin pidätetyt palkkaedut voidaan käyttää tämän palkkauksen suorittamiseen. Jos taas sijaista ei palkata, pidätetty osuus palkasta säästyy valtiolle. Näin ollen ei myöskään virantoimituksen keskeytyksen johtuessa virasta pidättämisestä sijaisen palkkaaminen vaikuta pidätyksen toimittamiseen: palkanpidätys on toimitettava samansuuruisena riippumatta siitä, palkataanko sijaista vai ei.[48]

Virantoimituksesta pidätetyltä on säädetty pidätettäväksi puolet palkkauksesta. Yhdenmukaisesti sen käsityksen kanssa, jonka olemme koko palkkauksen pidättämisestä puhuessamme edellä omaksuneet ja joka on lausuttu julki PalkA:n 17 §:ssä, on ne palkkausedut, jotka ovat korvauksena erityisistä virkatehtävistä tai virantoimituk-

[47] Myös *vuoden 1942 palkkauskomitea* on ilmeisesti mainitulla kannalla päätellen siitä, mitä komitea lausuu mietintönsä sairausajalta suoritettavaa palkkausta koskevassa osassa (s. 74): »Komitean mielestä olisi sentähden kohtuullista, että palkanpidätystä ei tehtäisi, ellei puheena oleva keskeytys ylitä määrättyä enimmäisaikaa. Sellaiseksi ehdottaa komitea 30 päivää saman kalenterivuoden kuluessa. Tämä edellyttää, että jokaisessa virastossa ja laitoksessa työt järjestetään niin, että sijainen on aina saatavissa viran tai toimen väliaikaiseen hoitoon vastavuoroisesti ja ilman eri korvausta. Jos sairaus kestää kauemmin, on komitean mielestä palkanpidätys aina tehtävä riippumatta siitä, tarvitaanko sijaista vai ei. Tämä on välttämätöntä viran tai toimen haltijain aseman yhdenmukaistuttamiseksi. Pidätetyn palkanosan on sijainen saapa, jos sellainen on; muussa tapauksessa se säästettäköön valtiolle.»

[48] Viransijaisen oikeus palkkauksen saamiseen on itsenäinen oikeus, joka on riippumaton niistä viran vakinaisen haltijan henkilöstä riippuvista seikoista, jotka mahdollisesti rajoittavat viimeksi mainitun palkansaantioikeutta. Toiselta puolen johtuu tästä, ettei viransijainen ole oikeutettu kaikkiin niihin palkkausetuihin, jotka viran vakinaisella haltijalla on oikeus saada, kuten esim. henkilökohtaiseen palkanlisään. Mainittu periaate ilmenee mm. KHO:n päätöksestä 1926 II 1071, jonka mukaan kansakoulunopettajan viransijaisella ei ollut oikeutta viran vakinaiselle haltijalle kuuluvaan palvelusvuosien nojalla saavutettuun palkankorotukseen. Vrt. myös NJA 1919 I 112.

Virka-asunnon luovuttamisen suhteen on sitä vastoin viransijaisen palkkaamisella merkitystä. Jos nimittäin virkamiehelle palkataan virantoimituksen keskeytyksen ajaksi sijainen, on virkamiehen, kuten edellä olemme todenneet, 19/1 1943 annetun VNp:n (AsK 39/1943) 6 §:n mukaan luovutettava sijaisen käytettäväksi välttämättömästi tarvittava osa virka-asunnostaan.

sen aiheuttamista kustannuksista, pidätettävä kokonaan. Mainitunlaisia palkkausetuja saattaa virantoimituksen keskeytyneenä ollessa syntyä tietenkin vain poikkeustapauksissa.[49]

Edellä mainittu palkanpidätys on tehtävä mielestämme silloinkin, kun virkamies syytteen tai tutkimuksen ajaksi rikosoikeudellisesti pidätettynä on estetty virkaansa toimittamasta, vaikka muodollista hallinto-oikeudellista virantoimituksesta pidättämistä ei olisikaan tapahtunut. Virantoimitus on näet tällöinkin tosiasiallisesti keskeytyneenä ja tämä keskeytys johtuu sellaisesta syystä, että PalkL, sen 13 §:n 1 momentin ja 11 §:n 1 momentin säännöksiin katsoen, ei ilmeisestikään ole edellyttänyt tällaisesta syystä aiheutuneen keskeytyksen ajalta palkkaa maksettavaksi.[50]

Ellei virantoimituksesta pidätettyä sitten tuomita tai määrätä rangaistukseen siitä teosta, jonka johdosta hänet on virantoimituksesta pidätetty, on pidätetty määrä PalkL:n 13 §:n 2 momentin mukaan hänelle takaisin suoritettava. Kun päätös virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta, on palkanpidätys toimitettava mainitun päätöksen täytäntöönpanon alkamisesta. Pidätys jatkuu niin kauan kuin virantoimituksesta pidättäminenkin ja siis niin kauan, kuin syyte- tai muu menettely, joka pidättämisen on aiheuttanut, on vireillä. Säännöllisesti pidättäminen kestää näin ollen siihen saakka, kunnes mainitussa menettelyssä annettu päätös on saavuttanut lainvoiman.[51] Jos päätöksessä ei virkamiestä tuomita tai määrätä rangaistukseen siitä teosta, joka menettelyn on aiheuttanut, tai jos jo tutkimusten kestäessä todetaan virkamiehen syyttömyys, päättyy palkkauksen pidättäminen tietysti samalla kuin pidättäminen virantoimituksestakin.

Huomattava on, että pidätetyn palkkauksen osan takaisin maksaminen tulee kysymykseen ainoastaan siinä tapauksessa, ettei virkamiestä tuomita rangaistukseen siitä teosta, jonka johdosta hänet on virantoimituksesta pidätetty. Tästä johtuu toiselta puolen, että pidätetty palkkauksen osa on suoritettava takaisin, jos virkamiestä

---

[49] Tällainen tapaus saattaa olla ajateltavissa esim. silloin, kun virkamies saa kuukausittain nostaa MatkustusA:n 16 §:ssä edellytettyä korvausta.

[50] Vastakkainen kanta johtaisikin ilmeiseen kohtuuttomuuteen, sillä virkamies olisi tällöin edullisemmassa asemassa kuin PalkL:n 11 §:n 1 momentin edellyttämissä tapauksissa, mikä ei suinkaan liene lain tarkoitus.

[51] *Tarjanne,* LM 1935, s. 149 s. Vrt. myös *Andersen,* Dansk Forvaltningsret, s. 247.

esim. syyntakeettomuuden vuoksi tms. syystä ei ole voitu rangaistukseen tuomita. Toiselta puolen taas on seurauksena, että tuomitun tai kurinpitoteitse määrätyn rangaistuksen määrä ei vaikuta takaisinmaksuun, vaan toimitettu pidätys jää voimaan siinäkin tapauksessa, että virkamies tuomitaan vaadittua pienempään rangaistukseen.[52] Rangaistuksen tulee kuitenkin aina olla tuomittu tai määrätty juuri siitä rikkomuksesta, jonka johdosta virantoimituksesta pidättämiseen on ryhdytty.[53]

VirkamL:n 11 §:n 1 momentin viimeisen lauseen sisältämän säännöksen mukaan on viralta pannuksi julistettu virkamies heti pidätettävä virantoimituksesta. Vaikka säännös tarkoittaa lähinnä kurinpidollista viraltapanoa, seuraa 11 §:n 3 momentista, että samalla tavoin on meneteltävä myös, kun virkamies on tuomioistuimessa tuomittu viraltapannuksi, siis rikosoikeudellisesti viraltapantu. PalkL:n 13 §:n 1 momentin jälkimmäisen lauseen nojalla taas tuomioistuimen tai viranomaisen päätöksellä viralta pantavaksi tuomitulta virkamieheltä on pidätettävä koko palkkaus, vaikkei päätös olekaan lainvoimainen.[54] Jos viraltapano sitten muutetaan lievemmäksi rangaistukseksi, on virkamiehelle lain 13 §:n 2 momentin jälkimmäisen lauseen mukaan suoritettava takaisin puolet häneltä viraltapanon vuoksi pidätetyn koko palkkauksen määrästä.

Kun viraltapano säännöllisesti lopettaa virkasuhteen ja virkamiesen johdosta tulee menettämään koko palkkauksensa, on varsin kohtuullista, että mainittu seuraamus kohtaa virkamiestä jo ennen viraltapanopäätöksen lainvoimaiseksi tulemista. Tämä on sitäkin luonnollisempaa, kun ottaa huomioon, että viralta pantavaksi tuomittu on heti pidätettävä virantoimituksesta. Jos kuitenkin päätös sittemmin muuttuu ja virkamies tuomitaan kysymyksessä olevasta

---

[52] Ks. myös *Tarjanne*, LM 1935, s. 153. *Tarjanteen* mukaan ei pidätettyä palkkauksen osaa ole maksettava takaisin silloinkaan, kun juttu OK 17 luvun 32 §:n nojalla jätetään vastaisen varalle. Tarjanteen kanta perustuu kuitenkin vuoden 1923 palkkauslakiin, jonka 11 §:ssä käytettiin sanontaa »julistetaan vapaaksi syytteestä» voimassa olevan PalkL:n sanontaa »ellei ... tuomita tai määrätä rangaistukseen» vastaamassa. Nykyisen PalkL:n edellä mainittu sanamuoto ei kuitenkaan mielestämme anna aihetta samanlaiseen tulkintaan.

[53] KHO 1928 II 1222 ja 1929 II 3072.

[54] Palkkausetujen pidättäminen virantoimituksesta pidätetyltä ei ole mikään rangaistus. Tätä osoittaa sekin, että mainittu toimenpide useissa tapauksissa ei ole edes tarkoitettu lopulliseksi toimenpiteeksi, vaan eräänlaiseksi varokeinoksi. Samoin *Jèze*, s. 803.

teosta rangaistukseen, mutta ei viralta pantavaksi, on virkamiehen oikeus palkkaukseen virasta pidättämisen ajalta tahdottu saattaa samanlaiseksi kuin muutoinkin rikossyytteen tai kurinpitomenettelyn vuoksi virasta pidätetyn virkamiehen, johon hänet on tällöin täysin rinnastettava. Virkamieheltä on pidätettävä vain puoli palkkausta, jolloin siis liikaa pidätetty toinen puoli palkkausta on maksettava takaisin. Jos taas virkamiestä ei lainkaan tuomita rangaistukseen siitä teosta, josta virasta pidättäminen on toimitettu, on virkamiehellä PalkL:n 13 §:n 2 momentin ensimmäisen lauseen sisältämän yleisen säännön mukaan oikeus saada takaisin koko pidätetty palkkaus.

c) Virantoimituksesta vapauttaminen.

Kun virkamiehellä ei ole mitään subjektiivista oikeutta virasta johtuvien virkatoimien suorittamiseen, vaan valtiovallalla on oikeus järjestää virantoimitus kulloinkin sopivimmaksi katsomallaan tavalla,[55] valtiovallalla täytyy olla mahdollisuus vapauttaa virkamies virantoimituksesta silloinkin, kun virkamies ei itse ole sitä pyytänyt tai vapauttaminen ei johdu rikossyytteen tahi kurinpitomenettelyn vireille panemisesta tai muusta vastaavasta syystä. Kun virantoimitusvelvollisuus kuitenkin liittyy virkasuhteeseen yhtenä sen oleellisimpana osana, on selvää, että mainittuun mahdollisuuteen voidaan turvautua vain erityisen painavien syiden niin vaatiessa. Objektiiviteettiperiaatteesta johtuu, että tällaiseen toimenpiteeseen ryhtymisen tulee lisäksi olla objektiivisesti perusteltavissa, se ei saa olla missään suhteessa mielivallan sanelema. Myöskään eivät kaikki virkamiesryhmät voi olla puheena olevassa suhteessa samassa asemassa.[56] Vaikkakaan virantoimituksesta vapauttaminen ei yleensä riipu virkamiehen käyttäytymisestä sillä tavoin kuin virantoimitusero ja virantoimituksesta pidättäminen, olemme ottaneet sanotun virantoimituksen keskeytysmuodon käsiteltäväksemme välittömästi mainittujen keskeytysmuotojen jälkeen sen vuoksi, että se näiden tavoin perustuu säännöllisesti yksinomaan viranomaisen toimenpiteeseen.

[55] *Tarjanne*, LM 1935, s. 116 ja s. 137 s.

[56] Niinpä johtuu jo VirkamL:n 2 §:stä, että avoimella kirjeellä ja toimikirjalla virkaan nimitetyt ovat helpommin kuin valtakirjavirkamiehet myös väliaikaisesti virantoimituksesta vapautettavissa.

Virantoimituksesta vapauttaminen, josta saksalaisessa tieteisopissa on käytetty nimitystä pakkoloma (Zwangsbeurlaubung),[57] on selvästi erotettavissa edellä puheena olleesta virantoimituksesta pidättämisestä siinä, että se yleensä ei edellytä mitään syyllisyyttä tai edes oletettua syyllisyyttä virkamiehen taholta. Myös PalkL edellyttää eräässä tapauksessa sanotunlaisen pakkoloman antamista. PalkL:n 8 §:n 4 momentin mukaan on näet sairaudesta johtuvan virantoimituksen keskeytyksen ajalta toimitettavaksi määrätyt palkanpidätykset tehtävä silloinkin, kun virkamiehen sairauden vuoksi ei voida sallia virkaansa hoitaa. Vaikka mainittu säännös koskee ainoastaan sairauden johdosta virantoimituksesta vapautetun oikeutta palkkaukseen virantoimituksen keskeytysajalta, niin siitä voidaan mielestämme tehdä se johtopäätös, että myös muulloin pakollisen virantoimituksesta vapauttamisen kysymyksessä ollessa viime kädessä keskeytyksen aiheuttanut syy määrää palkkauksesta kulloinkin tehtävän pidätyksen suuruuden. Mutta miten on asianlaita siinä tapauksessa, että virantoimituksesta vapauttaminen tapahtuu sellaisesta syystä, josta aiheutuvan virantoimituksen keskeytyksen ajalta suoritettavasta palkkauksesta ei ole mitään säädetty? Onko virkamiehellä tällöinkin oikeus palkkauksen saamiseen? Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, niin kuinka suureen palkkaukseen virkamiehellä on oikeus?

Vastausta edellä esitettyihin kysymyksiin haettaessa on otettava huomioon, että pakollinen virantoimituksesta vapauttaminen aikaansaa ainoastaan keskeytyksen virantoimituksessa. Virantoimituksesta vapautettu pysyy edelleen samassa yksilöidyssä virkasuhteessa kuin aikaisemminkin. Yksipuolisena hallintoviranomaisen toimenpiteenä vapauttaminen virantoimituksesta ei myöskään voi supistaa virkamiehelle virkasuhteesta johtuvia subjektiivisia oikeuksia. Virkamiehen subjektiivinen oikeus virasta seuraavaan palkkaukseen pysyy sen vuoksi entisellään.[58] TSL:n 20 §:n 1 momentissa lausuttu periaate, jonka mukaan palkka on maksettava työntekijälle, joka sopimuksenmukaisesti on ollut työnantajan käytettävissä saamatta kuitenkaan työnantajasta riippuvasta syystä tehdä työtä, sisältää epäilemättä sellaisen yleisen oikeusperiaatteen, jota voidaan soveltaa myös virkamiesoikeudessa. Edellä mainittu PalkL:n 8 §:n 4 mo-

[57] *Heyland*, s. 121 ss.; *Walter Jellinek*, s. 366 s.

[58] *Heyland*, s. 121.

mentti samoin kuin aikaisemmin puheena ollut PalkL:n 13 §:n 2 momenttikin, jonka mukaan pidätetty palkkaus on maksettava takaisin sellaiselle virantoimituksesta pidätetylle virkamiehelle, jota ei tuomita tai määrätä rangaistukseen siitä teosta, josta pidättäminen on johtunut, ovat vain tämän yleisen oikeusperiaatteen PalkL:ssa saamia ilmaisumuotoja. Näin ollen, ja kun myös viimeksi mainitussa tapauksessa virkamiehelle edellytetään maksettavaksi takaisin koko pidätetty palkkaus, vastaamme kysymykseen palkkauksen saamisesta myöntävästi ja katsomme sen suuruuden suhteen, että virantoimituksesta vapautettu virkamies on oikeutettu tällaisessa tapauksessa saamaan koko palkkauksensa vähentämättömänä,[59] niin kauan kuin toimenpide kestää.[60] Edellä sanottu koskee kuitenkin ainoastaan virkamiehen elatuksenluontoista palkkausta. Niitä palkkausetuja, jotka ovat korvausta virkatehtävistä tai virkatoimien aiheuttamista kustannuksista, ei virkamiehellä PalkA:n 17 §:stä ilmenevän ja edellä jo useasti mainitun periaatteen mukaan ole oikeutta saada.[61]

---

[59] Vähentämättömällä palkkauksella emme tällöin, enempää kuin muulloinkaan virantoimituksen keskeytyksen yhteydessä vähentämättömästä palkkauksesta puhuessamme, tarkoita kuitenkaan bruttopalkkaa, vaan sitä palkanosaa, jonka virkamies kussakin palkanmaksussa saa säännöllisesti itse nostaa, sitten kun säädetyt pidätykset leski- ja orpokassalle menevien maksujen sekä verojen suorittamiseksi on tehty.

[60] *Tarjanne,* LM 1935, s. 159; *Heyland,* s. 121. Niinikään *Walter Jellinek* näyttää asettuneen samalle kannalle. Ks. *Walter Jellinek,* s. 366. Ks. myös KHO 1928 II 1576, jossa kansakoulunopettajan palkkaukseen nähden on omaksuttu sama periaate.

[61] *Tarjanne,* LM 1935, s. 159 näyttää olevan tässä suhteessa osittain toisella kannalla. Epäilemättä tulos onkin kohtuuton niiden virkamiesten suhteen, joiden palkkauksesta muodostavat huomattavan osan virkatoimista suoritettavat korvaukset. Mutta tähän voidaan huomauttaa, että juuri tällaisessa tapauksessa asianomainen ministeriö voi ja sen tulisi käyttää PalkA:n 17 §:n sille suomaa valtaa määrätä kysymyksessä olevien etujen suhteen toisin.

Eräänä virantoimituksesta vapauttamistapauksena mainitsee *Tarjanne* (LM 1935, s. 158) KS:n 44 §:ssä edellytetyn tapauksen konkurssiin joutuneen virkamiehen pidättämisestä virantoimituksesta ja katsoo — vuoden 1923 palkkauslain nojalla — että tällöin on palkkauksesta pidätettävä kolmannes. Kun kysymyksessä olevassa tapauksessa toimitettu vapauttaminen kuuluu niihin virantoimituksen keskeytystapauksiin, joiden varalta ei palkanpidätyksen suuruudesta ole mitään säädetty, katsoisimme, omaksumamme käsityskannan mukaisesti, että palkkaus on tällöin suoritettava virkamiehelle kokonaisuudessaan. Vrt. *Julius Grotenfelt,* Kommentar till konkursstadgan, Helsingfors 1918, s. 99.

C. Virantoimituksen keskeytyksen vaikutus muihin taloudellisiin oikeuksiin.

Tarkasteltaessa virantoimituksen keskeytyksen vaikutuksia virkamiehen taloudellisiin oikeuksiin yleensä, on tehtävä ero toiselta puolen niiden vaikutusten välillä, jotka virantoimituksessa aiheutuneella keskeytyksellä on virkamiehelle virkasuhteesta sen kestämisaikana johtuviin taloudellisiin oikeuksiin sekä niiden vaikutusten välillä, jotka keskeytyksellä on virkasuhteesta sen päätyttyä virkamiehelle ja hänen omaisilleen johtuviin oikeuksiin. Voimme yleisesti sanoa, että edellisissä tapauksissa on virantoimituksen keskeytyksen vaikutus suurimmalta osaltaan välitöntä ja jälkimmäisissä tapauksissa välillistä laatua. Edellisistä tapauksista on puheena ollut jo tärkein, nimittäin virantoimituksen keskeytyksen vaikutus virkamiehen palkkaukseen. Tähän voimme vielä lisätä, että keskeytyksellä saattaa olla virkamiehen palkkaukseenkin välillinen vaikutuksensa. Tämä ilmenee mm. ikälisää varten tarvittavien virkavuosien laskemisessa.[62]

Virkamiehelle itselleen virkasuhteen päätyttyä suoritettavaan eläkkeeseen on virantoimituksen keskeytyksellä vain välillinen vaikutus, joka ilmenee eläkevuosia laskettaessa. EläkeL:n 4 §:ssä lausutun periaatteen mukaan ei nimittäin virantoimituksessa tapahtunutta keskeytystä ole luettava eläkkeeseen oikeuttavaksi palvelusajaksi muutoin kuin lainkohdan erikseen luettelemissa poikkeustapauksissa. Nämä poikkeustapaukset ovat: a) enintään kolmen kuukauden virkavapaus saman kalenterivuoden aikana sairauden vuoksi tai yhden kuukauden virkavapaus muusta syystä; b) säännönmukainen virkaloma; c) virkavapaus tai estyneenä oleminen viran hoitamisesta virassa kohdanneen vahingoittumisen tai virantoimituksen vuoksi saadun sairauden tai julkisen tehtävän tähden ja d) ilman syytä viran hoitamisesta pidätettynä oleminen.

Jos vertaillaan edellä mainittuja virantoimituksen keskeytyksen vaikutuksia eläkevuosien lukemiseen niihin vaikutuksiin, jotka keskeytyksellä virantoimituksessa on PalkA:n 7 §:n mukaan ikälisävuosien laskemiseen, niin havaitaan ensinnäkin, että viimeksi mainitussa asetuksenkohdassa on lueteltu eräitä sellaisia tapauksia, joita EläkeL:n 4 § ei lainkaan mainitse. Tällaisia tapauksia ovat ennen kaikkea raskauden tai synnytyksen vuoksi sekä PalkL:n 11 §:n 2

[62] Ks. PalkA 7 ja 8 §.

momentissa mainittuja opintoja varten virkavapaana oleminen. Lisäksi on PalkA:n 2 §:ssä mainittu toisen viran hoitamisen vuoksi virantoimituksessa aiheutunut keskeytys. Vielä eroavat mainitut säännökset toisistaan käyttämänsä sanamuodon sekä useissa kohdin sen enimmäisajan suhteen, jonka niissä mainituista syistä aiheutunut keskeytys viran toimittamisessa on saanut jatkua aiheuttamatta vähennystä virkavuosien laskemisessa. Viimeksi mainitulla seikalla on kuitenkin vähäisempi merkitys. Sen sijaan saatetaan kysyä, miten määräytyy oikeus eläkevuosien lukemiseen edellä mainituissa PalkA:n 7 §:ssä huomioduissa tapauksissa, joista EläkeL:n 4 § ei sisällä täysin vastaavaa määräystä.

Mitä ensinnäkin tulee raskaudesta ja synnytyksestä aiheutuneeseen virantoimituksen keskeytykseen, niin täytyy katsoa, että EläkeL, vaikkakaan se ei nimenomaan mainitse raskautta ja synnytystä, ei ilmeisestikään ole halunnut säättaa mainitusta syystä virkavapaana olevaa eläkevuosien lukemisen suhteen huonompaan asemaan kuin sairauden takia virkavapaata viran haltijaa. Sanotun syyn mainitsematta jättäminen johtuu ilmeisesti vain siitä, ettei EläkeL:n antamisaikaan voimassa olleessa palkkauslaissa raskautta oltu erotettu sairaudesta, vaikka se ei olekaan varsinaisesti sairautta. Se on kuitenkin sairauteen virantoimituksen keskeytyksen aiheuttavana syynä niin läheisesti rinnastettavissa, että mainittua tulkintaa voidaan hyvällä syyllä puolustaa.

Mitä taas PalkA:n 11 §:n 2 momentissa mainittuihin opinnoihin tulee, niin nimenomaisen säännöksen puuttuessa ei niihin virkavapaana ollen käytettyä aikaa tietenkään voida eläkevuosiksi lukea. Mutta tätä puutetta korvaa jossain määrin se, että EläkeL:n 4 §:n 4 momentti antaa valtioneuvostolle vallan myöntää oikeuden lukea eläkevuosiin se virantoimituksen keskeytysaika, jonka valtion palveluksessa oleva henkilö on niinä ikävuosina, joina eläkevuosia luetaan, ollut virkavapaana tieteellistä työtä tai opintomatkaa varten taikka muusta samanveroisesta syystä.

Toisen viran hoitamiseksi myönnetyn virkavapauden suhteen on vihdoin huomattava, että virkamies jo EläkeL:n 3 §:n sisältämän eläkevuosien lukemista koskevan yleisen säännön mukaan on yleensä oikeutettu lukemaan tämän toisessa virassa palvelemansa ajan eläkevuosikseen, joten erityistä määräystä lain 4 §:ssä ei tässä suhteessa tarvitakaan. Ikälisän suhteenkin on mainittu säännös menettänyt pääasiallisen merkityksensä sen jälkeen, kun valtion pal-

veluksen lukeminen hyväksi ikälisää varten eri suurin määrin riippuen virkasuhteen laadusta ei enää tule kysymykseen.

Virkamiehen lesken ja lasten oikeus eläkkeen saamiseen asianomaisesta leski- ja orpokassasta riippuu säännöllisesti sen ajan pituudesta, jonka virkamies on ollut asianomaisen kassan osakkaana. Kun kassan osakkuus puolestaan edellyttää vahvistettujen eläkemaksujen jatkuvaa suorittamista ja eläkemaksut tulevat palkanpidätysten toimittamisen kautta suoritetuiksi yleensä niissäkin virantoimituksen keskeytystapauksissa, joissa virkamies itse ei palkastaan saa nostaa mitään osaa,[63] ei virantoimituksen keskeytyksellä säännöllisesti ole edes välillistä merkitystä virkamiehen lesken ja lasten eläkeoikeudelle.

Virkamiehen leskelle ja lapsille eräissä tapauksissa tulevaan lahjapalkkioon vaikuttaa virantoimituksessa tapahtunut keskeytys siten, ettei keskeytysaikaa tietyissä tapauksissa lueta sanottuun etuun oikeuttavaksi palvelusajaksi.[64]

---

[63] Ks. *Tarjanne*, LM 1935, s. 147.

[64] Ks. tästä A 12/6 1860 (AsK 14/1860) 5. kohta.

III LUKU.

SEURAANTO TALOUDELLISISSA OIKEUKSISSA.

Seuraanto (successio) kuuluu epäilemättä niihin oikeustieteen peruskäsitteisiin,[1] jotka sellaisinaan, käsitteellisesti on ajateltavissa niin julkis- kuin yksityisoikeudenkin alalla.[2] Ymmärrettävistä syistä ovat kuitenkin seuraantoa koskevat yleiset periaatteet samoin kuin myös ne oikeusnormit, joiden mukaan seuraanto yksityistapauksissa määräytyy, yksityisoikeudessa paljon yhtenäisemmät ja pitemmälle kehitetyt kuin julkisoikeudessa. Saatetaan kysyä, ovatko yksityisoikeudelliset seuraantoa koskevat periaatteet ja normit sellaisinaan sovellettavissa myös virkamiesten taloudellisissa oikeuksissa tapahtuvaan seuraantoon?

Voidaksemme vastata esittämäämme kysymykseen meidän on ensin lyhyesti kosketeltava kysymystä yksityisoikeudellisten periaatteiden ja normien soveltamisesta julkisoikeudessa ja erityisesti hallinto-oikeudessa yleensä. Selvää on, että milloin julkisoikeudellinen oikeusnormi on toisensisältöinen kuin vastaava yksityis-

---

[1] *Wreden* mukaan käsitetään seuraannolla oikeuden tai velvollisuuden tai koko oikeussuhteen siirtymistä toiselle henkilölle kuin alkuperäiselle oikeussubjektille. Kysymyksessä on erikoisseuraanto (singularsuccession), jos toiselle henkilölle kuin alkuperäiselle oikeussubjektille luovutetaan ainoastaan tietty oikeus tai toinen ottaa vastatakseen tietyn velvoituksen täyttämisestä tai kun siirtyminen koskee tietystä oikeussuhteesta johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia. Kokonaisseuraanto (universalsuccession) taas on olemassa, kun henkilön kaikki toiselle henkilölle yleensä siirrettävissä olevat oikeussuhteet kerrallaan siirtyvät viimeksi mainitulle. *Wrede,* Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, s. 58. Vrt. myös *Serlachius-Cederberg,* s. 145 ss.

Kun tutkimuksemme koskee ainoastaan virkasuhteesta valtioon virkamiehelle johtuvia taloudellisia oikeuksia, rajoitumme jäljempänä käsittelemään näistä oikeuksista luopumista ja niiden luovuttamista vain virkamiehen puolelta ja jätämme syrjään kysymyksen luopumisen ja seuraannon mahdollisuuksista toisen virkasuhteessa osallisen subjektin taholta.

[2] Ks. myös *Honka,* LM 1946, s. 57.

oikeudellinen normi, ensiksi mainittua yksin on julkisoikeudessa noudatettava. Mutta miten on asianlaita, jos vastaavaa normia, kuten usein sattuu, ei julkisoikeuden järjestelmässä ole lainkaan, vaan julkisoikeudellisessa säännöstössä on olemassa aukko? Onko lähellä olevan yksityisoikeudellisen normin analoginen soveltaminen tällöin mahdollinen? Tieteisopissa on tässä kysymyksessä, kuten sen laajuuteen katsoen odottaa sopiikin, esitetty lukuisia toisistaan enemmän tai vähemmän eriäviä mielipiteitä. Kun yleisen edun asettamilla vaatimuksilla on hallinto-oikeudessa paljon suurempi merkitys kuin yksityisoikeuden alalla, on *Castbergin* mielestä usein vaarallista soveltaa analogisesti yksityisoikeuden sääntöjä hallinto-oikeuteen.[3] Erityisen jyrkästi asettuu yksityisoikeudellisten säännösten analogista soveltamista vastustamaan *Otto Mayer*.[4] Myös *Fleiner* katsoo, että nimenomaisen lainsäännöksen puuttuessa on useimmissa tapauksissa lähdettävä siitä, että jokaisen oikeusjärjestelmän on täydennettävä itsensä. Sen tähden julkisoikeuden järjestelmässä olevaa aukkoa ei ole lupa täydentää soveltamalla analogisesti yksityisoikeudellisia määräyksiä, vaan täydentämisen tulee tapahtua julkisoikeuden piiristä lähtöisin olevien säännösten avulla.[5] Kuitenkin Fleiner myöntää, että joukko oikeussäännöstöjä on yhteisiä julkis- ja yksityisoikeudelle.[6] *Kormann* taas on yksityisoikeudel-

[3] *Castberg*, s. 22.

[4] *Otto Mayer* lausuu tästä: »Es ist unzulässig, sie verbessern und ergänzen zu wollen durch Heranziehung zivilrechtlicher Bestimmungen auf dem Wege der Analogie. Die Rechtsähnlichkeit wirkt ja in letztem Grunde nur durch Auslegung des anzuwendenden Gesetzeswillens; für den Willen eines Zivilrechtssatzes aber kann ein öffentlichrechtliches Verhältnis nie etwas Rechtsähnliches sein.» *Otto Mayer* I, s. 117.

Andersen katsoo, ettei kysymystä yksityisoikeudellisten lakien ja oikeusperiaatteiden analogisesta soveltamisesta hallinto-oikeudessa voida yleisellä säännöllä ratkaista. *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 39.

[5] *Fleiner*, s. 55 s. — Fleiner tähdentää, että näiden kirjoittamattomien julkisoikeudellisten säännösten löytämiseksi tulee muistaa, että kaikki oikeus sisältää julkilausumattomia oikeusajatuksia. *ib.*, s. 56.

[6] *Fleiner*, s. 57 s. Tämä johtunee siitä, että Fleiner on asettunut kannattamaan sitä useiden saksalaisten oikeusoppineiden esittämää ajatusta, että on olemassa joukko kaikille oikeusaloille yhteisiä oikeussäännöksiä. Vrt. myös *Georg Jellinek*, s. 66; *Kormann*, s. 1 ss.; *Herrnritt*, s. 125 ss.; *Meier-Branecke*, s. 243. Viimeksi mainitun tutkijan mukaan kuuluvat oikeuden yleiseen osaan ne oikeussäännökset, jotka luonteeltaan joka suhteessa riippumattomina yksityis- ja julkisoikeudelle ominaisista erikoisuuksista ilman muuta ovat muuttumattomina sovellettavissa niin julkis- kuin yksityisoikeudessakin, ellei erikseen ole toisin säädetty. Vrt. meillä *Kaila*, s. 31 ss.

listen säännösten analogisen soveltamisen suhteen periaatteessa myönteisellä kannalla.[7]

On ilmeistä, että yksityisoikeudellisten säännösten analoginen soveltaminen julkisoikeudessa saattaa mainittujen oikeusalojen erilaisesta perusluonteesta johtuen tulla kysymykseen vain poikkeustapauksissa. Antaessaan yksityisoikeudellisia oikeussuhteita säännöstelevän oikeusnormin lainsäätäjä joutuu säännöllisesti kiinnittämään huomiota mainittuun säännösteltävän oikeussuhteen perusluonteeseen ja sen vuoksi antamaan normille olennaisesti toisenlaisen sisällön, kuin jos järjestettävänä olisi vastaavanlaatuinen julkisoikeudellinen oikeussuhde. Ajateltakoonpa esimerkiksi työsuhdetta ja virkasuhdetta. Antaessaan työsuhteen syntymistä ja päättymistä koskevia oikeusnormeja lainsäätäjän on tämän oikeussuhteen yksityisoikeudellisen perusluonteen vuoksi ollut kiinnitettävä huomiota olennaisesti toisiin näkökohtiin kuin säätäessään julkisoikeudellisen virkasuhteen syntymisestä ja lakkaamisesta. Olisi sen vuoksi epäilemättä väärin, jos esimerkiksi TSL:n 4 §:n säännöstä, jonka mukaan yli sovitun ajan ilman nimenomaista välipuhetta jatkunut työsuhde on entisillä ehdoilla toistaiseksi voimassa, sovellettaisiin määräajaksi otettuun ylimääräiseen virkamieheen, joka määräajan umpeenkuluttua on uutta määräystä saamatta tosiasiallisesti jäänyt toimeensa. Emme kuitenkaan halua väittää, etteikö TSL:n joidenkin yksityisten säännösten analoginen soveltaminen virkasuhteeseen saattaisi poikkeustapauksissa tulla kysymykseen. Edellä olemme virantoimituksesta vapauttamisesta puhuessamme erään tällaisen tapauksen maininneetkin. Samaa on sanottava yleensäkin yksityisoikeudellisten normien ja periaatteiden soveltamisesta hallinto-oikeuteen. Emme kuitenkaan haluaisi tässä suhteessa mennä pitemmälle kuin *Brand* lausuessaan yksityisoikeudellisten säännösten soveltamisesta virkasuhteeseen, että niiden soveltaminen saattaa tulla kysymykseen vain normien ilmaistessa sellaisen yleisen oikeusajatuksen (Rechtsgedanken), joka on voimassa myös julkisoikeudessa ja jota sen vuoksi voidaan julkisoikeudellisena ainesosana käyttää positiivisessa oikeudessa ilmenevän aukon täyttämiseen.[8]

---

[7] *Kormann*, s. 9 ss. Vrt. myös *Meier-Branecke*, s. 244 ss. ja *Herlitz* I, 55 ss. Ks. edellä aliviitettä 4. Vrt. myös *Ekström*, s. 56, joka tähdentää yleensä lain soveltamista niihin olosuhteisiin, joihin lainsäätäjä todella on tarkoittanut sen sovellettavaksi.

[8] *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 83. Samoin Reichsgericht 12 päivänä kesäkuuta 1923. Ks. JW 1924, s. 50.

Edellä sanottuun katsoen on mielestämme selvää, että yksityisoikeudelliset seuraantoa koskevat oikeusperiaatteet ja normit eivät sellaisinaan ole virkamiehen taloudellisissa oikeuksissa tapahtuvaan seuraantoon sovellettavissa. Miten seuraanto tällöin määräytyy, riippuu ensi sijassa julkisoikeudellisista normeista ja niistä yleisistä oikeusperiaatteista, jotka julkisoikeudessa ovat vallitsevina. Kun seuraannon mahdollisuus säännöllisesti tietäisi virkamiehen luopumista virkasuhteesta hänelle johtuvasta taloudellisesta oikeudesta tai tähän perustuvasta edusta sekä mainitun oikeuden tai edun siirtämistä jollekulle toiselle, riippuu kysymykseen annettava vastaus tietenkin huomattavalta osalta siitä, onko taloudellisista oikeuksista sekä niihin perustuvista eduista luopuminen virkamiehen yksipuolisin tahdonilmaisuin ja häntä sitovalla tavalla sinänsä mahdollinen. Otamme sen vuoksi ensin tarkasteltavaksemme tämän kysymyksen.[9]

Virkamiehellä on periaatteessa subjektiivinen oikeus saada milloin hyvänsä omasta pyynnöstään ero virastaan.[10] Virkasuhteen lakatessa pyynnöstä myönnetyn eron kautta lakkaavat yleensä myös virkasuhteesta johtuvat oikeudet.[11] Näin ollen on selvää, että virkamies luopumalla virastaan voi luopua ainakin niistä virkasuhteesta johtuvista taloudellisista oikeuksistaan, jotka, kuten edempänä tulemme havaitsemaan, lakkaavat aina virkasuhteen lakatessa. Sama seuraamus on säännöllisesti omasta pyynnöstä tai hakemuksesta tapahtuvasta alempipalkkaiseen virkaan siirtymisestä aikaisemmasta virasta seuraavien taloudellisten oikeuksien suhteen.[12] Mutta voiko virkamies luopua virkasuhteesta hänelle johtuvista taloudellisista oikeuksista ilman, että hänen virkasuhteensa sen kautta lakkaisi tai muuten muuttuisi toisensisältöiseksi kuin ennen?

Olemme edellä todenneet virkamiehen taloudellisten oikeuksien suurimmalta osaltaan olevan elatuksenluontoista korvausta virkamiehen antautumisesta valtion palvelukseen. Olemme myös havain-

---

[9] Vrt. myös *Walter Jellinek*, s. 214 ss.

[10] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 78 s.

[11] Jätämme huomioonottamatta sen mahdollisuuden, että virkamies saattaa tällöin joissakin tapauksissa olla oikeutettu esim. eläkkeen samoin kuin poikkeuksellisesti muidenkin taloudellisten etujen saamiseen.

[12] Samoin *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 429. — Selvää on myös, ettei kukaan voi ennen virkasuhteeseen ryhtymistään edeltä käsin luopua niistä taloudellisista oikeuksista, jotka hänelle virkasuhteesta tulevat johtumaan, koska näitä oikeuksia ei tällöin vielä ole olemassa. Ks. *von Köhler*, s. 239.

neet, että virkamiesten taloudellisesta toimeentulosta huolehtimista vaatii ennen kaikkea valtion oma etu. Jos nyt virkamies voisi sitovasti luopua virkasuhteesta johtuvista taloudellisista oikeuksistaan, tulisi hänen periaatteellinen taloudellinen riippumattomuutensa ja koskemattomuutensa sen kautta vaarannetuksi.[13] Kun kerran pätevästi annettua luopumisilmoitusta ei enää voitaisi peruuttaa,[14] virkamies saattaisi myöhemmin joutua taloudelliseen ahdinkoon sen johdosta, että hän kenties harkitsemattomuudessaan oli luopumisilmoituksen aikanaan tehnyt. Mitä haittoja viran asianmukaiselle toimittamiselle ja sen kautta yleiselle edulle tällaisesta asiantilasta koituisi, on helposti havaittavissa. Sitä paitsi virkamies saattaisi, jos hän voisi taloudellisista oikeuksistaan luopua, ottaa myös viran palkatta vastaan. Valtion virkaan pääseminen muodostuisi tällöin ennen pitkää vain varakkaille kuuluvaksi etuoikeudeksi ja keinottelun kohteeksi, josta aiheutuvat haitat taas olisivat ilmeiset. Lähinnä yleisen edun asettamien rajoitusten vuoksi onkin sen tähden ulkomaisessa tieteisopissa katsottu, että virkamies ei voi kokonaan eikä edes osittainkaan luopua virkasuhteesta johtuvista taloudellisista oikeuksistaan, ellei nimenomaan ole toisin säädetty.[15] Luovuttamattomina pidetään sekä virkamiehen oikeutta palkkaukseen että myös hänen oikeuttaan lakkautuspalkkaan ja eläkkeeseen sekä jälkeenjääneiden lesken ja lasten oikeutta eläkkeeseen.[16] Poikkeuksen muodostavat ainoastaan maksettaviksi erääntyneet taloudelliset edut, joista virkamiehen on katsottu voivan luopua.[17]

Mainittu ulkomaisen tieteisopin kanta pitää mielestämme, edellä jo selostamistamme syistä, paikkansa myös Suomen oikeudessa. Virkamies ei voi luopua taloudellisista oikeuksistaan, ellei poikkeustapauksissa toisin ole säädetty, mutta sen sijaan kyllä niistä taloudellisiin oikeuksiin perustuvista eduista, jotka ovat maksettaviksi erääntyneet. Virkamiehen taloudelliset oikeudet on vahvistettu yleisillä

---

[13] *Heyland*, s. 317.

[14] *Walter Jellinek*, s. 217; *von Köhler*, s. 240.

[15] *von Köhler*, s. 240; *Heyland*, s. 317 s.; *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 429; *Fleiner*, s. 179; *Müller-Eckhardt-Reuter*, s. 60; *Gnuse*, s. 150. Vrt. julkisista oikeuksista luopumisen suhteen yleensä myös *Ståhlberg* I, s. 326; *Castberg*, s. 38; *Fleiner*, s. 178 ss.; *Walter Jellinek*, s. 214 ss.; *Georg Jellinek*, s. 340 ss.; *Herrnritt*, s. 131; *Gnuse*, s. 146 ss.

[16] *von Köhler*, s. 240; *Heyland*, s. 317 s. ja s. 343; *Fleiner*, s. 179 aliviite 45. Osittain toisin *Walter Jellinek*, s. 215 s.

[17] Varottava on kuitenkin, etteivät toistuvat luopumiset tule tällöin asiallisesti merkitsemään samaa kuin itse oikeudesta luopuminen. Ks. *von Köhler*, s. 240.

lainsäännöksillä, ja ne ovat ilmauksena objektiivisen oikeuden järjestelmästä. Nämä säännökset ovat sitovia niin virkamiehelle itselleen kuin valtion viranomaisillekin, joten niistä ei edes viranomaisen suostumuksella voida poiketa.[18] Eri asemassa ovat maksettaviksi erääntyneet taloudelliset edut. Ne ovat virkamiehen vapaasti käytettävissä kuten hänen muukin omaisuutensa. Hän voi näin ollen niistä määrätä parhaaksi katsomallaan tavalla.[19]

Virkamies voi tietenkin tosiasiallisesti jättää käyttämättä hyväkseen virkasuhteesta hänelle johtuviin taloudellisiin oikeuksiin perustuvia etuja. Hän voi jättää nostamatta esimerkiksi maksettaviksi erääntyneitä palkka- tai eläke-eriä. Seurauksena on säännöllisesti, jos nostamatta jättäminen on jatkunut riittävän pitkän ajan, maksettavaksi erääntyneen erän menettäminen valtiolle.[20] Mutta mistään oikeudesta luopumisesta edellä tarkoitetussa mielessä ei tällöin ole kysymys. Näin ei ole asianlaita edes silloinkaan, kun virkamies, jättäen määräajassa tekemättä eläkehakemuksen (EläkeL 14 §), menettää oikeutensa eläkkeeseen. Viimeksi mainitussa tapauksessa on konkreettisen eläkeoikeuden syntymättä jääminen laissa nimenomaan säädetty seuraamus eläkeanomuksen tekemisen laiminlyömisestä. Oikeuden menetys ei siis johdu virkamiehen yksipuolisesta tahdonilmaisusta, jolla olisi hänen suhteensa sitova vaikutus.

Todettuamme näin ollen virkamiehelle virkasuhteesta johtuvien taloudellisten oikeuksien periaatteellisen luovuttamattomuuden, on meidän siirryttävä käsittelemään alussa esittämäämme kysymystä sanottujen oikeuksien ja niihin perustuvien etujen siirrettävyydestä, niissä tapahtuvasta seuraannosta. Kun seuraanto säännöllisesti käsittäisi taloudellisen oikeuden tai edun siirtämisen jollekulle toiselle henkilölle eikä virkamies tietenkään voi toiselle siirtää mitään sel-

---

[18] *Tarjanne,* Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 133.

Positiiviseen oikeuteemme sisältyy sitä vastoin vain harvoja säännöksiä, joissa virkamiehen taloudellisista oikeuksista luopuminen olisi expressis verbis kielletty. Tällainen säännös on kuitenkin esim. TTapL:n 63 §, jota VirkaTapL:n 2 §:stä johtuen on sovellettava myös virkamiehelle suoritettaviin tapaturmakorvausetuihin. Mainitun säännöksen mukaan on sopimus, jolla vähennetään korvaukseen oikeutetulle TTapL:n mukaan tulevia etuja, mitätön.

[19] Edellä sanottu koskee myös sopimuspalkkaisia virkoja sopimuskauden kestäessä. Sopimuskauden umpeenkuluttua tai sopimuksen päätyttyä irtisanomisen johdosta — milloin irtisanomisoikeudesta on sovittu — voidaan tietenkin vastaisista palkkaeduista vapaasti sopia, kunhan se vain tapahtuu lain sallimissa rajoissa. Palkkausedut voidaan siis tällöin sopia myös pienemmiksi kuin aikaisemmin.

[20] Ks. esim. EläkeL 13 §.

laista, josta hän ei itse voi luopua, on selvää, että seuraanto ei saata tulla kysymykseen silloin, kun luopuminen taloudellisesta oikeudesta tai edusta ei ole mahdollinen.[21] Edellä totesimme, että virkamies voi luopua ainoastaan niistä taloudellisiin oikeuksiinsa perustuvista eduista, jotka ovat maksettaviksi erääntyneet. Näin ollen on seuraantokin ajateltavissa vain maksettaviksi erääntyineiden taloudellisten etujen suhteen.[22] Samat syyt, jotka rajoittavat virkamiehen oikeutta luopua taloudellisista oikeuksista ennen niiden maksettavaksi erääntymistä, rajoittavat myös niissä sitä ennen tapahtuvaa seuraantoa.[23] Tämän kannan näyttää myös oikeuskäytäntö omaksuneen. Niinpä KKO on eräässä huhtikuun 5 päivänä 1935 antamassaan ratkaisussa, jossa oli kysymys ulosmittauksen kumoamisesta sillä perusteella, että ulosmitattu vakinaisen virkamiehen palkka oli jo ennen sen erääntymispäivää siirretty kolmannelle henkilölle, nimenomaan perustellut päätöstään sillä, ettei asianomaisella ollut siirron tapahtuessa ollut oikeutta palkastaan määrätä, koskei palkka vielä tällöin ollut maksettavaksi erääntynyt (KKO 1935 sel. 26).[24]

Saatetaan kenties kysyä, onko seuraanto mahdollinen edes kaikkien maksettaviksi erääntyneiden taloudellisten etujen suhteen siten, että nämä voidaan kokonaisuudessaan toiselle henkilölle siirtää? Ulkomaisessa tieteisopissa on useiden arvovaltaisten tutkijain taholta esitetty mielipide, että virkamiehen maksettaviksi erääntyneetkään taloudelliset edut eivät ole toiselle inter vivos tapahtuvin oikeus-

[21] Virkamiehen taloudelliset oikeudet ovat siis mitä suurimmassa määrin henkilöön sidottuja oikeuksia (höchstpersönliche Rechte). Ks. *Fleiner*, s. 155; *von Köhler*, s. 232 ss. Mitä yleensä tulee julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa tapahtuvaan seuraantoon, niin tieteisopissa vallitsevana pidettävän käsityksen mukaan eivät julkisoikeudelliset oikeudet enempää kuin oikeussuhteetkaan voi yleensä olla seuraannon kohteina. Vain poikkeustapauksissa, milloin oikeus on sisällöltään lähinnä yksityisoikeudelliseen saamisoikeuteen verrattavissa, katsotaan sen voivan siirtyä toiselle siitä huolimatta, että oikeus kohdistuu valtioon. Ks. *Fleiner*, s. 150 ss.; *Walter Jellinek*, s. 211 ss. Vrt. *Otto Mayer* I, s. 112.

[22] Vrt. kuitenkin *Otto Mayer* I, s. 112 ja II, s. 206.

[23] Ks. *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 198. Vrt. maksuvelkasuhteessa tapahtuvan seuraannon suhteen *Tarjanne*, Vero-oikeus, s. 363. Tarjanne katsoo, että oikeus maksun saamiseen korvauksena virkatoimesta on virkamiehen henkilökohtainen subjektiivinen oikeus, joka sellaisena voi periaatteessa olla seuraannon alainen. Kun mainittu oikeus on kuitenkin julkisoikeudellinen ja siihen sisältyy julkisen vallan käyttöä, ei virkamies voi sitä vapaaehtoisin oikeustoimin inter vivos toiselle siirtää.

[24] Samoin Sv. JT 1941, rättsfall n:o 18 ja NJA 1913 I 183. Ks. myös KHO 1938 I 9. Vrt. KHO 1937 I 6 (eläkekirjan panttaus).

toimin siirrettävissä muuta kuin ulosmitattavissa olevalta osaltaan.[25] Vaikka sanottu mielipide perustuu ainakin osittain erilaiseen positiiviseen lainsäädäntöön, antavat tälle mielipiteelle epäilemättä tukea myös Suomen oikeuden kannalta asiaa arvostellen ne UL:n säännökset, jotka sisältävät rajoituksia palkan ja eläkkeen ulosmittauksen suhteen. Tarkastelkaamme lähemmin näitä säännöksiä ja niiden tulkintaa.

UL 4 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan on velallisen palkasta tai, jos hän sen jo on nostanut, hänen hallussaan olevasta rahasta jätettävä ulosmittaamatta sen verran, mikä vastaa kahta kolmannesta siitä, mitä palkasta tulee ulosmittauksen ja seuraavan maksuajan väliselle ajalle, kuitenkin vähintään niin paljon, kuin velallisen, sen mukaan kuin asetuksella[26] määrätään, katsotaan seuraavaan maksupäivään asti tarvitsevan itsensä ja puolisonsa sekä velallisen täydellisen elatuksen varassa olevien omien tai aviopuolison lasten ja ottolasten tai velallisen työkyvyttömien vanhempien elatukseen. Palkan määrää laskettaessa on otettava huomioon myös palkkaukseen kuuluvien luontoisetujen arvo paikkakunnalla yleisesti käyvän hinnan mukaan. UL 4 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan taas ei eläkettä, jonka velallinen saa valtiolta, kunnalta, seurakunnalta tai muulta julkisoikeudelliselta yhdyskunnalta, ole lupa ulosmitata. Mainitut rajoitukset eivät UL 4 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan ole kuitenkaan voimassa ulosmitattaessa elatusta, jota joku on velvoitettu puolisollensa tahi lapsillensa maksamaan.

Mitä ensinnäkin virkamiehen palkkauksen ulosmittaukseen tulee, niin seuraa edellä mainitusta UL 4 luvun 6 §:n 1 momentin säännöksestä, että palkkauksen suorittamisen, tuottaakseen ulosmittauksen suhteen säädetyn rajoituksen, tulee tapahtua tietyin määrin ja säännöllisin maksuajoin.[27] Tähän viittaa sekä kysymyksessä olevan säännöksen sanamuoto, joka puhuu toisiaan seuraavista maksuajoista ja maksupäivistä, että sen tarkoitus. Säännöksen tarkoituksena on näet

---

[25] *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 438; *Heyland*, s. 319 ss.; *Völter*, s. 84. Vrt. edelleen *Walter Jellinek*, s. 212 ss. sekä eläkkeen suhteen myös *Berthélemy*, s. 943 s.

[26] Ks. A ulosmittaamatta jätettävästä palkan tai eläkkeen määrästä 26/5 1941 (AsK 365/1941). Mainitussa asetuksessa on tarkemmin määritelty, kuinka paljon velallisen on katsottava päivää kohti tarvitsevan itsensä ja perheensä jäsenten elatukseen.

[27] *Wrede* III, s. 136. Ks. myös päätöksen perusteluja KKO:n ratkaisussa 21. 3. 1930 tied. 177.

erottaa velkojan tyydyttämiseen käytettävissä olevista velallisen varoista vain niin paljon, että velallinen voi jäännöksen turvin elää ja täyttää virkatehtävänsä. Tämä vaatimus on niin kohtuuden kuin myös julkisen edun asettama. Mainittu tarkoitusperä on taas saavutettu niin pian kuin virkamiehelle säännöllisin väliajoin maksettavasta palkkauksesta, joka yleensä muodostaa hänen toimeentulonsa perustan, on riittävä osa turvattu velkojain vaatimuksilta.[28] Jos sitä vastoin virkamies nauttii virkasuhteensa perusteella myös sellaisia palkkausetuja, jotka eivät muodosta hänen normaaliseen elatukseensa ehdottomasti tarvittavaa tuloerää, kuten on laita yleensä epäsäännöllisin väliajoin maksettavien palkkausetujen, niin näiden palkkaerien suojaaminen ulosmittaukselta ei ole enään yllä mainitun tarkoitusperän saavuttamiseksi välttämätöntä. Sen vuoksi viimeksi mainitut palkkausedut, olivatpa ne sitten elatuksenluontoista palkkausta tai korvausta yksittäisistä virkatoimista, ovat ulosmitattavissa rajoituksetta.[29] Saatetaan kysyä, miten on tässä suhteessa niiden palkkausetujen laita, jotka ovat korvauksena virkatoimista aiheutuneista kustannuksista?

Jos myös viimeksi mainitut palkkausedut olisivat ulosmitattavissa, niin se tarkoitusperä, jonka toteuttamiseksi nämä varat on virkamiehelle osoitettu, saattaisi useissa tapauksissa jäädä saavuttamatta. Ajateltakoonpa esimerkiksi matka- ja muuttokustannusten korvausta sekä varustautumisarahoja. Jos näiden ulosmittaus olisi vapaasti sallittu, niin saattaisi hyvinkin olla ajateltavissa, että virkamies varojen puutteessa ei kenties lainkaan voisi aiottua virkamatkaa tehdä tai siirtyä saamaansa uuteen virkaan. Edellä olemme kuitenkin havainneet, että UL, samalla kun se pyrkii velkojain oikeutettujen vaatimusten tyydyttämiseen, on pyrkinyt huolehtimaan siitä, ettei tämä yksityisten saamisvaatimusten tyydyttäminen tapahdu julkisen edun kustannuksella. Näin on asianlaita myös kysymyksessä olevassa tapauksessa. UL 4 luvun 5 §:n 1 momentissa onkin säädetty, että ulosmittauksesta on erotettava muun ohessa, mitä virkamies virkansa hoi-

[28] Ks. lainvalmistelukunnan ehdotus ulosottolaiksi (1891), s. 145 s. ja Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys uuden ulosottolain ottamisesta noudatettavaksi (n:o 4/1884), s. 21 s.

[29] Samoin *Ståhlberg* I, s. 221. Niinpä UL 4: 6 säätämiä rajoituksia ei ollut sovellettava maanmittausinsinöörille tulevan palkkion ulosmittauksessakaan. KKO 21. 3. 1930 tied. 177. Samoin muutkin toimitusmaksut ja toimituskirjain lunastukset ovat yleensä ulosmitattavissa ilman kysymyksessä olevaa rajoitusta. Ks. *Ståhlberg* I, s. 221 aliviitettä 3 ja siinä mainittua oikeustapausta. Vrt. *Spohr*, s. 454.

tamiseen tarvitsee. Näin ollen ja kun saman lainkohdan mukaan saattaa poikkeustapauksissa myös välttämättömien rahavarojen erottaminen kokonaan ulosmittauksesta tulla kysymykseen, on virkatoimista aiheutuneiden kustannusten korvauksia epäilemättä pidettävä sellaisina palkkausetuina, jotka ovat kokonaan ulosmittauksesta erotetut.[30]

UL 4 luvun 6 §:n 1 momentin säännöksestä johtuu edelleen, että palkan, voidakseen tulla osittainkaan ulosmitatuksi, tulee olla maksettavaksi erääntynyt.[31] Kun mainittu säännös sanamuotonsa mukaan koskee vain määrätyltä maksukaudelta suoritettavasta palkasta tapahtuvaa ulosmittausta, voidaan sen sijaan, jos virkamiehellä on hallussaan vielä aikaisemmilta maksukausilta nostettua palkkaa, sanotut varat kokonaisuudessaan ulosmitata.[32]

Virkamiehen eläke on, kuten edellä totesimme, kokonaan ulosmittauksesta vapautettu. Tämä johtuu samoista näkökohdista, joiden olemme havainneet aiheuttaneen palkkauksenkin suhteen säädettyjen ulosmittausrajoitusten antamisen. Eläkkeen ulosmittauksen rajoittamisen puolesta mainitut perusteet esiintyvät vieläkin voimakkaampina, sillä eläkkeet ovat säännöllisesti niin pieniä, että eläkkeensaaja tarvitsee eläkkeen välttämättömästi kokonaan elatukseensa.[33] Samassa asemassa ovat puheena olevassa suhteessa myös virkamiehen omaisille leski- ja orpokassoista maksettavat eläkkeet. Myös viimeksi mainitut eläkkeet on sen vuoksi UL 4 luvun 7 §:ssä vapautettu ulosmittauksesta.[34] Kun lakkautuspalkka on oikeudelliselta luonteeltaan

---

[30] Samoin *Ståhlberg* I, s. 221.

Vaikka UL 4: 6 mukaan palkan määrää laskettaessa on otettava huomioon myös luontoisetujen raha-arvo, niin, kun luontoiseduista on PalkL:n 16 §:n mukaan säännöllisesti suoritettava vastiketta, valtion vakinaisen virkamiehen luontoisetujen kysymyksessä ollessa tätä sääntöä ei sellaisenaan voida soveltaa. Korkeintaan voitaisiin ajatella, että palkan määrää laskettaessa olisi otettava huomioon erotus asianomaisen luontoisedun käyvän arvon ja siitä perityn vastikkeen välillä ja tämä mahdollinen erotus lisättäisiin palkkaan. Ks. myös *Ståhlberg* I, s. 221; *Spohr*, s. 455 ss.; *Georg Meyer*, s. 90.

[31] *Wrede* III, s. 135 s.

[32] Ks. *Wrede* III, s. 136.

[33] Ks. myös hallituksen esitys n:o 5/1932, s. 2 s.

[34] Hallituksen esitys n:o 5/1932, s. 2. Velasta ei voida ulosottaa myöskään leskelle tulevaa armovuodenetua (Knk. selitys 31/7 1685) eikä hautausapua (Knk. kirje 28/4 1694 ja Knk. selitys 24/11 1724 13 §) tai lahjapalkkiota (J 15/8 1830 8 §).

Poikkeuksen palkan ja eläkkeen ulosmittausta koskevista rajoituksista muodostaa sen elatuksen ulosmittaus, jota joku on velvoitettu maksamaan puolisollensa tahi lapsellensa. Ks. UL 4: 8.

palkkaa eikä eläkettä, on sen sijaan lakkautuspalkka ulosmittauksen suhteen ilmeisesti samassa asemassa kuin muukin virkamiehen palkka ja siis osittain ulosmitattavissa.[35]

Kuten puheena olevat UL:n säännökset ja niiden käytännössä saama tulkinta osoittavat, ei virkamiehen oikeus palkkaukseen itsessään — enempää kuin eläkeoikeuskaan — ole ulosmitattavissa, vaan ainoastaan määräosa tietyltä maksukaudelta maksettaviksi erääntyneistä palkkaeristä.[36] Perusajatuksena on, kuten olemme todenneet, että ulosmittauksesta on ainakin osittain vapautettava ne edut, jotka valtio tai asianomainen julkisoikeudellinen yhdyskunta on tarkoittanut virkamiehelleen elatukseksi tehdäkseen siten mahdolliseksi heidän virkojensa asianmukaisen hoitamisen.[37] Mutta ilmeistä on, että sanottua näkökohtaa silmälläpitäen tehdyt rajoitukset tarkoittavat ainoastaan antaa suojaa tietyn maksuvaateen toteuttamiseksi pakolla suoritettavaa täytäntöönpanoa vastaan. Jos virkamies itse arvioi varallisuusasemansa sellaiseksi, että hän voi siirtää maksettavaksi erääntyneen palkkansa tai muun hänelle virkasuhteesta johtuvaan oikeuteen perustuvan taloudellisen edun jollekulle toiselle, niin ei mainituista säännöksistä voida johtaa mitään rajoitusta tässä suhteessa annetun sitoumuksen velvoittavuudelle. Eri asia on, että ulosottolain säätämät ulosmittausrajoitukset tulevat noudatettaviksi, jollei virkamies sittemmin täytä vapaaehtoisesti sitoumustaan, ja sen johdosta ryhdytään hänen palkkaansa tai eläkettään ulosmittaamaan. Mutta tämäkin koskee, kuten olemme todenneet, vain kunakin maksukautena maksettavaksi erääntyviä eriä, ei sitä vastoin aikaisemmilta maksukausilta kenties vielä säästössä olevia varoja. Näin ollen katsomme, että virkamies voi toiselle henkilölle sitovasti siirtää virkasuhteesta hänelle johtuvaan taloudelliseen oikeuteen perustuvan maksettavaksi erääntyneen edun kokonaisuudessaan, ellei jonkun tietyn edun suhteen poikkeustapauksissa nimenomaan ole toisin säädetty.[38]

[35] Vrt. kuitenkin *Georg Meyer*, s. 87 ss., joka näyttää rinnastavan lakkautuspalkan (Wartegeld) puheena olevassa suhteessa eläkkeeseen.

[36] *Wrede* III, s. 135 s. ja Ulosottotoimi, Porvoo 1927, s. 303 ss.

[37] *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 203. Ks. myös *Wrede* III, s. 135 s.; *Zachariä*, s. 53.

[38] Tällainen nimenomainen poikkeussäännös sisältyy TTapL:n 64 §:ään, jota VirkaTapL:n 2 §:n säännöksestä johtuen on sovellettava myös virkamiehelle suoritettavaan tapaturmakorvaukseen. Mainitun lainkohdan mukaan ei TTapL:n nojalla vahingoittuneelle tai hänen omaisilleen myönnettyjä henkilökohtaisia korvauksia ole lupa toiselle siirtää eikä ulosmitata. Sanotussa säännöksessä on siis niin tapaturmakorvauksen siirtäminen kuin ulosmittauskin k o k o n a a n kielletty.

Myös positiivinen lainsäädäntömme sisältää joitakin säännöksiä virkamiehen taloudellisten etujen suhteen tapahtuvasta seuraannosta.

Niinpä säädetään KS:n 45 §:n 2 momentissa, että velallisen nauttimasta palkasta tai eläkkeestä, joka konkurssin kuluessa suoritetaan, on konkurssipesälle tuleva niin suuri osa, kuin jokaisena konkurssin kestäessä sattuvana maksuaikana lain mukaan saadaan ulosmitata. Mainitussa lainkohdassa siis edellytetään palkan tai eläkkeen suhteen tapahtuvaa erikoisseuraantoa. Seuraanto voi tässä tapauksessa kohdata vain sitä osaa maksettavaksi erääntyneestä palkasta tai eläkkeestä, joka on ulosmitattavissa.[39] Kun säännös kuitenkin koskee ainoastaan virkamiehen konkurssin muodostamaa poikkeuksellista olotilaa, ei se oikeuta vetämään mitään yleistä maksettavaksi erääntyneissä palkka- tai eläke-eduissa tapahtuvaa seuraantoa rajoittavaa johtopäätöstä enempää kuin vastaavat UL:n säännöksetkään.

Yleisseuraannon virkamiehen taloudellisissa oikeuksissa aiheuttaa virkamiehen kuolema. Mutta tällöinkään eivät virkasuhteesta johtuvat taloudelliset oikeudet sellaisinaan siirry virkamieheltä hänen perillisilleen, vaan ainoastaan ne varallisuusoikeudelliset edut, jotka ovat maksettaviksi erääntyneet,[40] ellei poikkeustapauksessa ole toisin nimenomaan säädetty. PalkL:n 7 §:n viimeinen momentti, jonka mukaan virkasuhteen lakkaaminen kuukauden aikana ei vaikuta virkamiehen eikä hänen oikeudenomistajainsa oikeuteen sen kuukauden palkkaan, sisältää epäilemättä tässä suhteessa yleisen periaatteen, jota on sovellettava virkamiehen muihinkin taloudellisiin etuihin. Siirtyminen tapahtuu yleisten siviilioikeudellisten periaatteiden mukaan virkamiehen oikeudenomistajille.[41] Kun virkasuhde lakkaa ipso iure kuoleman hetkellä,[42] tapahtuu seuraantokin siis tällöin. Vastaavasti siirtyvät virkamiehen leskelle ja lapsille virkamiehen

---

[39] Vrt. myös *Laband* I, s. 503; RÅ 1911 I 94.

[40] Samoin *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 74.

[41] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 74; *Walter Jellinek*, s. 212. Ks. myös *Honka*, LM 1946, s. 57 s.

[42] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 74. Ks. myös *Hermanson*, Förvaltningsrätt, s. 239; *Ståhlberg* I, s. 243; *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 172.

Myös virkamiehelle virkatoimista suoritettavissa maksuissa tapahtuu seuraanto hänen kuollessaan ja maksu siirtyy saamisena virkamiehen oikeudenomistajille, jotka voivat periä sen tarvittaessa pakkotoiminkin. Ks. *Tarjanne*, Vero-oikeus, s. 363 s.

kuoleman johdosta päättyneen virkasuhteen perusteella myönnetyt taloudelliset edut heidän kuoltuaan heidän oikeudenomistajilleen, kuitenkin vain, mikäli ne ovat maksettaviksi erääntyneet.[43] [44]

[43] Vrt. myös KHO 1927 I 18. Kun lahjapalkkiota hakenut leski oli lapsettomana kuollut, ennen kuin hänen hakemuksensa oli valtiovarainministeriössä ratkaistu, ei lahjapalkkiota voitu määrätä maksettavaksi testamentinsaajalle.

[44] Vrt. myös *Heyland*, s. 125.

IV LUKU.

TALOUDELLISTEN OIKEUKSIEN LAKKAAMINEN.

A. Yleiset näkökohdat.

Vakinaisen virkasuhteen asiallisena sisällyksenä on toiselta puolen virkamiehen toimivelvollisuus, toiselta puolen hänen oikeutensa eräisiin virkasuhteesta johtuviin etuihin. Sen vuoksi on selvää, että virkasuhteen ja siitä johtuvan toimivelvollisuuden jatkumisella on olennainen merkitys virkasuhteesta virkamiehelle johtuvien oikeuksien suhteen. Näin on myös virkasuhteesta johtuvien taloudellisten oikeuksien laita. Niidenkin jatkuvalle olemassaololle on virkasuhteen jatkumisella mitä tärkein merkitys. Niinpä virkasuhteen lakatessa useimmat virkasuhteesta johtuvat taloudelliset oikeudetkin säännöllisesti lakkaavat. Näin ei ole kuitenkaan asianlaita kaikkien mainittua laatua olevien oikeuksien suhteen. Päinvastoin vasta virkasuhteen lakattua eräät näistä oikeuksista, kuten olemme havainneet, tulevat konkreettisessa muodossaan voimaan. Viimeksi mainittuihin oikeuksiin kuuluvat virkamiehen eläkeoikeus sekä useimmat virkamiehen lesken ja lasten oikeudet. Sama vaikutus kuin virkasuhteen lakkaamisella on edellä mainittujen oikeuksien suhteen, on virkasuhteesta johtuvan toimivelvollisuuden lakkaamisella eräisiin virkasuhteesta johtuviin taloudellisiin oikeuksiin. Niinpä toimivelvollisuuden lakatessa lakkaa säännöllisesti myös virkamiehen oikeus palkkauksen saamiseen, mutta lakkautuspalkkaoikeus konkreettisessa muodossaan vasta tällöin syntyy. Kun eri taloudellisten oikeuksien lakkaamisperusteet näin suuresti eroavat toisistaan, on tutkimuksemme kannalta osoittautunut välttämättömäksi käsitellä erikseen kunkin yksityisen taloudellisen oikeuden lakkaamistapauksia. Sitä ennen on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota eräisiin sellaisiin tapauksiin, joissa taloudellisten oikeuksien lakkaaminen tapahtuu kokonaan tavallisuudesta poikkeavassa järjestyksessä.

Tutkimuksemme alussa totesimme, että ilman nimitettävän antamaa suostumusta toimitettu virkaan nimittäminen ei ole mitätön, vaan ainoastaan kumottavissa oleva. Sama on asianlaita, jos nimitettäessä on tapahtunut muu vähäisempi virhe.[1] Mainituissa tapauksissa on siis syntynyt virkasuhde, joskin laista poikkeavassa järjestyksessä. Virkasuhde on olemassa siihen saakka, kunnes virheellinen nimittämistoimi on kumottu.[2] Sen vuoksi virkamiehellä tällaisessa tapauksessa on oikeus saada nimittämisen ja sen kumoamisen väliseltä ajalta virasta lain mukaan tuleva palkkaus. Kun sanotunlainen virkasuhde on kaikesta huolimatta ex post arvostellen ollut ainoastaan quasi-virkasuhde eikä säännöllinen vakinainen virkasuhde ja kun virkasuhde ei myöskään ole lakannut lain edellyttämässä säännöllisessä järjestyksessä, ei virkamiehellä kuitenkaan virkasuhteen lakattua ole tällöin oikeutta niihin etuihin, joihin virkamies vakinaisen virkasuhteen päätyttyä muutoin saattaisi olla oikeutettu.[3]

Toisenlaiseksi muodostuu asia, jos virkaan nimitettäessä on tapahtunut jokin sellainen virhe, joka tekee nimittämistoimen mitättömäksi. Näin on asianlaita esimerkiksi silloin, kun nimittämisen on toimittanut viranomainen, joka ei missään tapauksessa saata olla toimivaltainen nimittämään ketään valtion virkaan. Tällöin ei mitään virkasuhdetta ole lainkaan syntynyt. Mitättömyyden toteamiseksi ei edes viranomaisen toimenpide ole tarpeen. Jos kuitenkin mitättömyys kaikesta huolimatta todetaan, on toteaminen luonteeltaan vain deklaratiivinen toimenpide.[4] Tällaisessa tapauksessa, jolloin mitään virkasuhdetta ei alun perin ole syntynyt, ei nimitetylle tietenkään voi johtua mitään virkasuhteeseen yleensä liittyviä taloudellisia oikeuksiakaan eikä siis myöskään niiden lakkaamisesta saateta puhua.[5]

Edellä olemme todenneet, ettei seuraanto tai luopuminen ole virkasuhteesta johtuvien taloudellisten oikeuksien suhteen mahdollinen. Poikkeuksen muodostavat vain sanottuihin oikeuksiin perustuvat maksettaviksi erääntyneet edut.[6] Näin ollen ei seuraanto tai luopuminen voi aiheuttaa taloudellisten oikeuksien lakkaamista.

[1] Hallintotoimen kumottavuudesta yleensä ks. *Merikoski* II, s. 38 ss.; *Ståhlberg* I, s. 327 ss.

[2] Ks. myös *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 33.

[3] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 33.

[4] Ks. myös *Merikoski* II, s. 41.

[5] Nimitetylle saattaa korkeintaan syntyä oikeus vahingonkorvauksen saamiseen. Mainittu oikeus ei kuitenkaan ole virkasuhteesta johtuva taloudellinen oikeus tutkimuksemme edellyttämässä mielessä.

[6] Niinpä tekstissä edellisessä luvussa mainitussa KKO:n päätöksessä KKO sel.

B. Yksityisten taloudellisten oikeuksien lakkaaminen.

a) Oikeus palkkaukseen.

Palkkauksen oikeudelliseen luonteeseen katsoen on selvää, että sen jatkuva suorittaminen on riippuvainen virkasuhteen jatkumisesta. Sen vuoksi virkasuhteen lakatessa lakkaa säännöllisesti virkamiehen oikeus palkkauksen saamiseen.[7] Tämä periaate, jota tosin ei ole expressis verbis PalkL:ssa lausuttu julki, ilmenee epäsuorasti PalkL:n 7 §:n 3 momentista. Sanotun lainkohdan mukaan virkasuhteen lakkaaminen kuukauden aikana ei vaikuta virkamiehen eikä hänen oikeudenomistajainsa oikeuteen sen kuukauden palkkaan. Lainsäätäjä on siis ilmeisesti lähtenyt siitä, että virkasuhteen lakkaaminen aiheuttaa eo ipso, että myös oikeus palkkauksen saamiseen virasta samalla lakkaa. Koska kuitenkin johtaisi kohtuuttomuuteen ja sitä paitsi olisi usein käytännössä vaikea toteuttaa, jos virkasuhteen lakatessa ennen kuukauden loppua virkamieheltä tai hänen oikeudenomistajiltaan olisi perittävä takaisin säännöllisesti kuukauden ensimmäisenä päivänä etukäteen jo maksetusta palkkauksesta jäljellä olevaa kuukauden osaa vastaava palkkaus, on katsottu tarpeelliseksi erityisellä lainsäännöksellä oikeuttaa virkamies tai hänen oikeudenomistajansa saamaan koko kuukauden palkka virkasuhteen lakkaamisesta huolimatta.[8] Mainittu poikkeussäännös koskee kuitenkin ainoastaan maksettavaksi erääntynyttä palkkaa, ei itse oikeutta palkkaukseen. Oikeus palkkaukseen sellaisenaan lakkaa samalla kuin virkasuhdekin.

26/1935, jossa oli kysymys vakinaisen virkamiehen palkan ennen erääntymispäivää toiselle henkilölle tapahtuneen siirtämisen vaikutuksesta erääntymispäivän jälkeen toimitettuun ulosmittaukseen, todetaan nimenomaan: »... koskei kruununvouti P:n kysymyksessä oleva palkka vielä ollut erääntynyt maksettavaksi P:n siirtäessä sen varatuomari J:lle eikä P:llä sen vuoksi silloin vielä ollut ollut oikeutta määrätä siitä, sen tähden ja kun ei mainittu siirto siis lain mukaan ollut ollut esteenä tuon palkkamäärän ulosmittaamiseen erääntymispäivän jälkeen puheenalaisten verojen suorittamiseksi, niin KKO katsoo, ettei...» Ks. myös edellisen luvun aliviitteessä 24 mainittuja oikeustapauksia.

[7] *Otto Mayer* II, s. 208; *Piloty*, s. 300. Ks. myös *Perroux*, s. 52.

[8] Jos virkamies kuukauden ensimmäisenä päivänä saavuttaa pakollisen eroamisiän, ei häntä kuitenkaan ole katsottu oikeutetuksi saamaan enää sanotun kuukauden palkkaa. KHO 21. 9. 1943 n:o 3055. Mainittu ratkaisu perustuu siihen yleiseen oikeudelliseen käsitykseen, että ikävuosi täytetään syntymäpäivän edellisenä yönä puoliyön aikaan. Ks. myös *Rekola*, Saamisoikeuden vanhentuminen, s. 220 aliviitteessä 10 viitattua kirjallisuutta.

Saatetaan kysyä, miten käy virkamiehen palkkaukseen mahdollisesti kuuluvien luontoisetujen siinä tapauksessa, että virkasuhde lakkaa keskellä kuukautta? PalkA:n 13 §:n 2 momentin mukaan sellaisen virkamiehen, jolla on valtion asunto, on virasta erotessaan samalla luovuttava valtion asunnosta. Vain siinä tapauksessa, että virkasuhteen lakkaaminen johtuu virkamiehen kuolemasta, päättyy asunnon luovuttamisaika saman asetuksenkohdan mukaan vasta kuolinpäivää seuraavan kalenterikuukauden lopussa. Nämä säännökset näyttävät viittaavan siihen, että valtion asunnosta luopumisen, olipa asunto sitten virka-asunto tai vuokra-asunto, tulee tapahtua muissa kuin mainitussa poikkeustapauksessa samana päivänä, jolloin virkasuhdekin päättyy. Ottaen huomioon edellä puheena olleen PalkL:n 7 §:n 3 momentissa virkamiehen palkkauksen suhteen lausutun yleisen periaatteen sekä PalkA:n 13 §:n 2 momentin viimeisen lauseen sisältämän määräyksen, jonka mukaan luontoisetujen vastike on suoritettava sen kuukauden loppuun, jonka kuluessa luovutus tapahtuu, katsoisimme kuitenkin, että virkamies on oikeutettu tällaisessa tapauksessa pitämään ainakin virkasuhteen perusteella hänen hallussaan olevan valtion asunnon sen kalenterikuukauden loppuun, jonka kuluessa virkasuhde on päättynyt, ellei nimenomaan ole joidenkin virkamiesten osalta toisin säädetty tai asianmukaisessa järjestyksessä määrätty. Muiden luontoisetujen suhteen riippuu annettava vastaus taas lähinnä siitä, millaisesta virasta ja mistä luontoiseduista kulloinkin on kysymys. Mitään yleistä sääntöä ei tässä suhteessa voida nähdäksemme antaa.

Onko virkasuhteen lakkaamisella keskellä kuukautta aina edellä mainitut vaikutukset virkamiehen palkkaukseen? Vuoden 1923 palkkauslaissa oli PalkL:n 7 §:n 1 momenttia vastaavassa 9 §:n 2 momentissa lueteltu ne virkasuhteen lakkaamismuodot, joilla oli puheena oleva seuraamus. Sanotut virkasuhteen lakkaamismuodot olivat virkamiehen eroaminen virasta, siirtyminen toiseen virkaan taikka ennen kuukauden loppua tapahtunut kuolema. PalkL:n valmistelutöistä ei selviä, että tarkoituksena PalkL:ia säädettäessä olisi ollut muuttaa tässä suhteessa aikaisemmin voimassa olleita periaatteita.[9] Voimassa olevan PalkL:n käyttämä sanamuoto on kuitenkin sikäli laa-

[9] *Vuoden 1942 palkkauskomitea* päinvastoin lausuu nimenomaan mietintönsä tätä koskevassa osassa, että PalkL:n 7 §:n säännökset eivät sisällä mitään asiallista muutosta aikaisemman palkkauslain vastaaviin säännöksiin. Ks. *vuoden 1942 palkkauskomitea*, s. 102.

jempi, että siinä puhutaan virkasuhteen lakkaamisesta yleensä. Sen vuoksi saatetaan kysyä, onko myös virkamiehen keskellä kuukautta tapahtuvalla virasta vapauttamisella ja viraltapanolla sanotut oikeusvaikutukset?

Mitä ensinnäkin virasta vapauttamiseen tulee, niin on mielestämme vapauttaminen kysymyksessä olevassa suhteessa rinnastettava edellä lueteltuihin muihin virkasuhteen päättymismuotoihin, vaikka vapauttamista ei aikaisemmassa palkkauslaissa ole virkasuhteen lakkaamismuotoja lueteltaessa nimenomaan erikseen mainittukaan. Onhan vapauttaminen perusluonteeltaan hallintotoimi, joka eroaa eron myöntämisestä vain siinä, ettei se edellytä virkamiehen omaa suostumusta. Hallintotoimenpiteenä sillä ei myöskään milloinkaan voi olla varsinaista rangaistuksen luonnetta. Se ei edellytä virkamiehen velvollisuudenvastaista toimintaa eikä ole tämän johdosta tuomittava paha.[10] Vapauttamisen mainitsematta jättäminen vuoden 1923 palkkauslain 9 §:ssä johtuu ilmeisesti vain siitä, ettei sanottua lakia säädettäessä ollut vielä vakiintunut VirkamL:n myöhemmin virkasuhteen lakkaamismuodoista omaksuma terminologia.

Virkasuhde lakkaa yleensä välittömästi vapauttamispäätöksen antamisen kautta. Virkasuhteen lakkaamiselle on siis ratkaisevana vapauttamispäätöksen antamisen eikä vasta sen tiedoksi toimittamisen ajankohta.[11] Jos vapauttamispäätöksestä on laillisessa järjestyksessä valitettu, päättyy virkasuhde kuitenkin vasta valituksen tultua lainvoimaisesti hylätyksi. Tällöin on viimeksi mainittu ajankohta ratkaisevana palkkausoikeuden lakkaamisellekin.

Olennaisesti toisessa asemassa kuin virkasuhteen muut lakkaamismuodot on virkamiehen rikosoikeudellinen tai kurinpidollinen viraltapano. Viraltapanon seurauksena on viran menettäminen sinä hetkenä, jona viraltapanopäätös saavuttaa lainvoiman.[12] Vasta tällöin siis oikeus palkkaukseen lopullisesti lakkaa. Kuitenkin on PalkL:n 13 §:n 1 momentin mukaan viralta pantavaksi tuomitulta pidätettävä hänen koko palkkauksensa, vaikka päätös ei olekaan lainvoimainen. Palkkaetujen pidättäminen tulee toimeenpantavaksi viraltapanopäätöksen antamisesta lukien. Jos viraltapanopäätös ei muutu siitä mahdollisesti tehdystä valituksesta huolimatta, seuraa PalkL:n 13 §:n 2

[10] Ks. *Hermanson,* s. 242 s.; *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 165; *Venoja,* s. 163; *Myrberg,* s. 10; *Gabriel Thulin,* Statens civila befattningshavares ställning i disciplinärt avseende i Sverige, NAT 1922, s. 83 s.

[11] Näin myös KHO 1934 II 974.

[12] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 105 ja s. 162.

momentista, että pidätettyä palkkausta ei makseta virkamiehelle takaisin. Näin ollen viralta pantavaksi julistettu virkamies tulee tosiasiallisesti normaaliter menettämään koko palkkauksensa viraltapanopäätöksen antamisesta lukien.[13] Asianlaita on näin silloinkin, kun viraltapanopäätös on annettu keskellä kuukautta, ja huolimatta siitä, että oikeus palkkaukseen periaatteessa lakkaa vasta viraltapanopäätöksen tultua lainvoimaiseksi. Milloin viraltapanopäätös on toimitettu tiedoksi, ei kysymyksessä olevassa suhteessa vaikuta asiaan.[14]

Virkamiehen oikeus palkkauksen saamiseen lakkaa, paitsi virkasuhteen päättyessä, myös silloin, kun virkamiehen toimivelvollisuus lakkaa ja hänet asetetaan lakkautuspalkalle.[15] Koska kuitenkin myös lakkautuspalkka on oikeudelliselta luonteeltaan palkkaa sanan laajemmassa merkityksessä, on tällöin itse asiassa kysymys vain palkkausoikeuden jatkumisesta toisensisältöisenä kuin aikaisemmin.

Edellä on ollut puhe sellaisista tapauksista, joissa virkamiehen oikeus koko palkkaukseen, siis sekä peruspalkkaan että palkanlisiin ja lisäpalkkioihin lopullisesti lakkaa. Sellainen mahdollisuus, että oikeus määrätystä virasta seuraavaan peruspalkkaan lopullisesti lakkaisi, mutta oikeus johonkin tai joihinkin palkanlisiin tai lisäpalkkioihin jäisi edelleen voimaan, ei nähdäksemme voimassa olevan PalkL:n mukaan saata tulla kysymykseen. Tässä ilmenee juuri palkanlisien ja lisäpalkkioiden aikaisemmin mainitsemamme liitännäinen luonne. Niiden suorittaminen edellyttää aina, että virkamiehellä on myös oikeus peruspalkan saamiseen, vaikka mahdollisuus tämän oikeuden käyttämiseen jostakin syystä, kuten virantoimituksen keskeytystapauksissa, olisikin väliaikaisesti keskeytyneenä.

Oikeus määrättyjen palkanlisien tai lisäpalkkioiden saamiseen saattaa sitä vastoin kyllä lopullisesti lakata, ilman että virkamiehen oikeus palkkaukseen muilta osiltaan silti lakkaisi. Näin on laita aina, kun määrätyn palkanlisän tai lisäpalkkion saamiseen vaaditaan tiettyjä edellytyksiä ja nämä edellytykset lakkaavat. Niinpä päättyy oikeus perhelisän saamiseen aina, kun lapsi, josta perhelisää suoritetaan, täyttää seitsemäntoista vuotta tai sitä ennen lakkaa olemasta

[13] Samoin KÅ 1939 II 15. Vrt. *Heyland*, s. 163 ja s. 240.

[14] Ks. KHO 1940 II 914.

[15] LakPalkL:n 3 § edellyttää viran lakkauttamisen yhteydessä määrättäväksi, mistä päivästä alkaen lakkautuspalkka maksetaan. Samasta päivästä loppuu oikeus virkaan kuuluneeseen palkkaukseen, ellei toisin määrätä.

virkamiehen elätettävänä.[16] Oikeus perhelisään edellyttää näet PalkL:n 5 §:n mukaan juuri mainittujen tosiasiain olemassaoloa. Samaten lakkaa oikeus kalliinpaikanlisään, jos virkamiehen toimipaikka pysyvästi siirretään toiselle paikkakunnalle taikka paikkakuntien kalleusryhmittelyä muutettaessa toimipaikkakunta muutetaan sellaiseksi paikkakunnaksi, jossa kalliinpaikanlisää ei makseta. Asianlaita saattaa olla sama muidenkin palkanlisien tai lisäpalkkioiden suhteen.

Sopimuspalkkaisen virkamiehen oikeus palkkauksen saamiseen on järjestetty sopimuksessa, jossa saattaa myös olla mainittu, milloin sanottu oikeus päättyy. Ellei tästä ole mitään sovittu, ovat edellä mainitut periaatteet noudatettavissa sopimuspalkkaisenkin virkamiehen suhteen.

b) Oikeus lakkautuspalkkaan.

Kun lakkautuspalkkakin on oikeudelliselta luonteltaan palkkaa, niin myös oikeus sen saamiseen päättyy säännöllisesti virkasuhteen lakatessa. Nimenomainen säännös tästä sisältyy LakPalkL:n 8 §:n 4 kohtaan. Edellä puheena ollutta PalkL:n 7 §:n 3 momentin säännöstä palkkauksen suorittamisesta virkasuhteen lakatessa kuukauden aikana on LakPalkL:n 4 §:stä johtuen sovellettava tällöin lakkautuspalkkaankin.

LakPalkL:n 8 §:ssä on lisäksi lueteltu eräitä muita perusteita, jotka aiheuttavat lakkautuspalkkaoikeuden lopullisen lakkaamisen.[17] Ensimmäisenä mainitaan virkamiehen nimittäminen uudelleen peruspalkkaiseen valtion virkaan. Virkanimitys katkaisee tällöin e o i p s o lakkautuspalkkasuhteen. Edelleen on lakkautuspalkkaoikeus säädetty lakkaavaksi, jos lakkautuspalkalla oleva virkamies menettää Suomen kansalaisuuden tai ilman hallituksen lupaa asettuu asumaan valtakunnan ulkopuolelle. Viimeksi mainitussa tapauksessa ei tietenkään pelkkä oleskelu ulkomailla riitä, ellei se ole jatkunut niin pitkää aikaa, että virkamiehen voidaan katsoa tosiasiallisesti asettu-

[16] Ks. myös KHO 1937 I 20. Päätöksen mukaan kansakoulunopettajalla, joka oli lakannut olemasta perheensä pääasiallisena elättäjänä, ei katsottu sen jälkeen olevan oikeutta saada korkeampaa peruspalkkaa elatusvelvollisuutensa perusteella. Ks. myös *OA* 1939, s. 27 ss. — Jos sitä vastoin lapsi on kuollut ennen sen syntymistä lähinnä seuraavan kuukauden ensimmäistä päivää, ei perhelisää ole lainkaan suoritettava. Ks. myös KHO 1928 II 1243 (kansakoulunopettaja).

[17] Vrt. myös *Brand*, Das deutsche Beamtengesetz, s. 495.

neen asumaan ulkomaille.[18] Yleisellä säännöllä ei kuitenkaan ole määriteltävissä, milloin näin on laita, vaan asia on ratkaistava in casu. Erityisesti on tällöin kiinnitettävä huomiota sellaisiin tosiasioihin, jotka, kuten virkamiehen perheen seuraaminen kokonaisuudessaan mukana matkalla ja hänen tänne jääneen omaisuutensa realisointi, osoittavat todella muuton eikä vain tilapäisen, vaikkapa pitkäaikaisenkin matkan olevan kysymyksessä.

c) Oikeus eläkkeeseen.

Edellä on jo ollut virkamiehen eläkeoikeuden yhteydessä puhetta niistä tapauksista, joissa virkamies menettää abstraktisen eläkeoikeutensa ja eläkeoikeus konkreettisessa muodossaan jää syntymättä. Tähän kysymykseen puuttuminen, vaikka se koskeekin eläkeoikeuden lakkaamista, ei sen vuoksi ole enää tarpeen. Sitä vastoin on tarkasteltava sellaisia tapauksia, joissa konkreettinen eläkeoikeus lakkaa, joissa virkamies siis menettää jo syntyneen oikeutensa eläkkeen jatkuvaan saamiseen.

EläkeL:n 12 § luettelee useita eri tapauksia, joissa virkamiehen oikeus eläkkeen saamiseen lakkaa. Sanotuista tapauksista vastaavat valtakunnan kansalaisuuden menettäminen[19] (12 §:n a-kohta) ja oleskelu ulkomailla (12 §:n b-kohta) vastaavia lakkautuspalkan menettämistapauksia. Kuitenkaan ei eläkeoikeuden lakkaaminen edellytä valtakunnan ulkopuolelle asumaan asettumista, vaan kolmen vuoden yhtäjaksoinen ulkomailla oleskelu riittää lakkauttamaan oikeuden eläkkeen saamiseen, jollei eläkkeensaaja ole asianomaiselta

[18] Vrt. EläkeL:n 12 §:n b-kohdan säännökseen, jonka mukaan kolmen vuoden yhtäjaksoinen oleskelu ulkomailla aiheuttaa eläkeoikeuden lakkaamisen, ellei asianomainen ole saanut lupaa nostaa eläkettä ulkomailla ollessaankin. Ilmeisesti voidaan katsoa näin pitkän yhtämittaisen oleskelun ulkomailla aiheuttavan myös yleensä lakkautuspalkkaoikeuden menetyksen.

[19] Eläkeoikeuden lakkaaminen on tällöin välitön seuraus kansalaisuuden menettämisestä. Näin on laita myös silloin, kun virkamies menettää Suomen kansalaisuuden ennen kuin eläkettä on ehditty hänelle lainkaan myöntää. Viimeksi mainitussa tapauksessa eläkeoikeus siis jää kokonaan voimaan tulematta määräaikaisiin suorituksiin kohdistuvana oikeutena. Ks. myös KHO 19. 4. 1945 n:o 1146. Säädettyyn eläkeikään tullut virkamies, jolla on täyden eläkkeen määrään oikeuttavat eläkevuodet ja joka virasta erottuaan, mutta ennen eläkkeen myöntämistä, on menettänyt valtakunnan kansalaisuuden, on katsottu samalla myös menettäneen oikeuden eläkkeen saamiseen.

ministeriöltä saanut lupaa sinä aikana kantaa eläkettä. Lupaa on tällöin EläkeA:n 11 §:n säännöksestä johtuen pyydettävä ilmeisesti siltä ministeriöltä, joka tai jonka alainen viranomainen on eläkkeen myöntänytkin. Lisäksi lakkaa eläkeoikeus, jos eläkkeensaaja ilman asianomaista lupaa ryhtyy vieraan vallan palvelukseen (12 §:n c-kohta). Vieraan vallan palveluksessa olemisena pidetään yleensä toimimista virkamiehenä vieraan valtion virastoissa tai palvelemista sen sotalaitoksessa.[20] Myös puheena olevassa tapauksessa on vieraan vallan palvelus epäilemättä käsitettävä juuri tässä yleisessä merkityksessä. Luvan vieraan vallan palvelukseen ryhtymiseen saattaa tasavallan presidentti antaa.[21]

Edellä mainituista eläkeoikeuden lakkaamisperusteista eroavat olennaisesti ne lakkaamisperusteet, joista on säädetty EläkeL:n 12 §:n seuraavissa kohdissa. Sanotuissa lainkohdissa on näet säädetty, että oikeus eläkkeen saamiseen lakkaa, jos eläkkeensaaja tuomitaan kansalaisluottamuksensa menettäneeksi ainiaaksi tai määräajaksi taikka valtion virassa tai toimessa tekemästään virkarikoksesta rikoslaissa viraltapanon sijasta säädettyyn rangaistukseen (12 §:n d-kohta).[22] Niinikään eläkkeensaaja menettää eläkeoikeutensa, jos hän ennen virkaeron saamista on tehnyt itsensä syypääksi sellaiseen tekoon, josta hänet kurinpitoteitse olisi ollut tuomittava eläkeoikeutensa menettäneeksi (12 §:n e-kohta).[23]

Erona viimeksi mainittujen eläkeoikeuden lakkaamistapausten ja kolmen aikaisemmin mainitun tapauksen välillä on ensinnäkin se, että eläkeoikeuden tultua menetetyksi EläkeL:n 12 §:n a—c-kohdissa mainittujen perusteiden johdosta, valtioneuvosto voi hakemuksesta palauttaa eläkkeen nostamattomia eläke-eriä lukuunottamatta, milloin syytä siihen on. Valtakunnan kanslaisuuden menettäneen osalta tämä

[20] Ks. *Hakkila*, s. 143 ja siinä viitattua kirjallisuutta.

[21] Ks. myös *Hakkila*, s. 143. L Suomen kansalaisuuden menettämisestä 17/6 1927 (AsK 181/1927), jonka nyttemmin on kumonnut 9/5 1941 annettu laki (AsK 325/1941), edellytti nimenomaan 3 §:n 2 momentissaan, että vieraan valtion palvelukseen ryhtymiseen oli saatava tasavallan presidentin lupa. Kun kansalaisuuden menettämistä koskevat asiat edelleen kuuluvat yleensä presidentin käsiteltäviin, ei tässä suhteessa ole ilmeisestikään muutosta tapahtunut.

[22] Ks. myös KHO 1933 II 3033 ja 1927 II 1022. Viraltapanon sijasta sakko- tai vapausrangaistukseen tuomitun eläkeoikeuden lakkaamisesta ks. KHO 1939 II 3690 ja 1938 II 874. Vrt. myös KHO 1. 10. 1945 n:o 2392. — Sitä vastoin aiheuttaa pelkästään vapausrangaistukseen tuomitseminen yleensä ainoastaan sen, että virkamiehelle ei rangaistusajalta makseta eläkettä (EläkeL:n 12 §:n 4 momentti).

[23] Oikeuskäytännön suhteen ks. KHO 1937 II 3493; VYO 11. 12. 1935 n:o 14.

ei kuitenkaan ole mahdollista, ennenkuin kansalaisuus on jälleen saavutettu (12 §:n 3 momentti). Vastaavanlaista oikeutta ei valtioneuvostolla ole lainkohdan d- ja e-kohdassa mainittujen lakkaamisperusteiden kysymyksessä ollessa. Edelleen lakkauttaa a—c-kohdissa mainituissa tapauksissa niissä tarkoitettu tosiasia sellaisenaan eläkeoikeuden, kun taas eläkeoikeuden menettäminen d- ja e-kohdissa mainituissa tapauksissa edellyttää rikosprosessissa tai kurinpitomenettelyssä annettua lainvoimaista päätöstä. Vaikkakaan ei nimenomaan ole säädetty, että päätöksen tulisi olla lopullinen ja lainvoiman voittanut, niin seuraa tämä ilman muuta yleisistä prosessuaalisista periaatteista. Tästä johtuu vuorostaan, ettei eläkettä myöntävä tai sitä maksava viranomainen voi kahdessa viimeksi mainitussa tapauksessa ryhtyä itsenäisesti tutkimaan, onko eläkkeensaaja tehnyt itsensä syypääksi niissä mainittuihin tekoihin,[24] vaan tämän toteamisen tulee tapahtua edellä sanotussa järjestyksessä. Vielä on huomattava, että a—c-kohdissa mainituista syistä voi kuka virkamies tahansa menettää eläkeoikeutensa. Sitä vastoin eläkeoikeuden menettäminen e-kohdan mukaan on mahdollinen vain niiden virkamiesten osalta, jotka voidaan kurinpitoteitse viralta panna sekä avoimella kirjeellä nimitettyjen virkamiesten osalta, vaikka heitä VirkamL:n 2 §:n säännöksestä johtuen ei voidakaan kurinpidollisesti panna viralta.[25] Kun tuomarin viran haltijat eivät ole kurinpitoteitse viralta pantavissa (VirkamL:n 2 §:n 2 momentti), eivät tuomarit siis voi menettää eläkeoikeuttaan EläkeL:n 12 §:n e-kohdassa mainitusta syystä.[26]

EläkeL:n 16 §:stä johtuu, että EläkeL:n 12 §:n e-kohdan edellyttämässä eläkeoikeuden menetetyksi tuomitsemista tarkoittavassa pro-

[24] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 243. *LVK:n* mietinnön n:o 3/1934 mukaan eläkkeensaajalla tarkoitetaan sekä eläkkeellä olevaa, jonka oikeus eläkkeen jatkuvaan saamiseen lakkaa, että myöskin sitä, jolle ei vielä ole myönnetty eläkettä.

[25] EläkeL:n 12 §:n 2 momentti. EläkeL:n 12 §:n e-kohta ei alkuperäisen sanamuotonsa mukaan tosin koskenut avoimella kirjeellä virkaan nimitettyjä virkamiehiä, mutta sanottu lainkohta ulotettiin 7/10 1938 tehdyllä lainmuutoksella (AsK 314/1938) koskemaan näitäkin.

Menettelystä EläkeL:n 12 §:n e-kohdan edellyttämässä tapauksessa ks. VYO 22. 5. 1935 n:o 1.

[26] Vaikka EläkeL:n 12 §:n e-kohdan sanamuoto kenties antaa aihetta toisenlaiseen käsitykseen, ei virassa olevaa voida tuomita eläkeoikeuttansa menettäneeksi, vaan ainoastaan viralta pannuksi, mistä vuorostaan EläkeL:n 10 §:n mukaisena seuraamuksena on eläkeoikeuden menettäminen. *Venoja,* s. 174.

Ks. myös *LVK* 1934, s. 3.

sessissa on noudatettava vastaavasti samoja säännöksiä kuin virkamiehen kurinpidollista viraltapanoa koskevassa menettelyssä. Tästä seuraa, että kysymyksessä oleva menettely on pantava vireille neljän kuukauden kuluessa siitä, kun se seikka, joka olisi voinut aiheuttaa tällaisen menettelyn, tuli asianomaisen viranomaisen tietoon (VirkamL 10 §). Asianomainen viranomainen on tällöin myös sanotusta syystä sama kuin kurinpidollisessa viraltapanossa eli se viranomainen, jonka toimivaltaan viimeksi mainitunkin kysymyksen nostaminen ja ratkaiseminen kuuluu, siis yleensä nimittävä viranomainen.[27] Ellei kuitenkaan vireillepanoa toimiteta mainitussa neljän kuukauden määräajassa, on asia rauennut. Jos taas asiassa on samasta syystä jo nostettu syyte tuomioistuimessa, voidaan menettely panna vireille tai sitä jatkaa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun tuomioistuimen päätös on saanut lainvoiman.

EläkeL:n 12 §:n a—c-kohdissa mainittujen tapausten suhteen totesimme edellä niissä tarkoitetun tosiasian sellaisenaan lakkauttavan eläkeoikeuden. Eläkeoikeus siis lakkaa välittömästi sanotun tosiasian tapahduttua tai vaaditun edellytyksen täytyttyä. Kun EläkeL:ssa ei ole mitään PalkL:n 7 §:n 3 momenttia vastaavaa yleistä säännöstä, joka tekisi eläkkeen suorittamisen kaikissa tapauksissa mahdolliseksi vielä jonkin aikaa eläkeoikeuden lakattuakin, on myös eläkkeen suorittaminen lopetettava eläkeoikeuden lakatessa.[28]

Sitä vastoin ei ole yhtä selvää, milloin oikeus eläkkeeseen ja eläkkeen suorittaminen lakkaa EläkeL:n 12 §:n d- ja e-kohdissa edellytetyissä tapauksissa. Tärkein tällöin esille tuleva kysymys on, lakkauttaako vasta sanotuissa lainkohdissa edellytetty päätös eläkeoikeuden vai onko päätöksellä takautuva vaikutus, jolloin eläkeoikeus siis lakkaa jo virkaeron hetkellä? Lain sanamuodosta päätellen lienee ensinnäkin selvää, että jos eläke on virkamiehelle jo myönnetty ja hän sitä nauttii, eläkeoikeus ja eläkkeen suorittaminen lakkaavat vasta sanotun päätöksen antamisesta. Kun nimenomaan ei ole niin säädetty, ei tällaisella päätöksellä voi olla takautuvaa vaikutusta. Niinikään on selvää, että jos kansalaisluottamuksen menetys tuomitaan vasta eron saamisen jälkeen tehdystä rikoksesta, vasta rangaistustuomion sisältävä päätös aiheuttaa lainvoimaiseksi tullessaan eläkeoikeuden ja

[27] Ks. myös *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 137.

[28] EläkeL:n 12 §:n a—c-kohdissa mainittujen lakkaamisperusteiden toteamista ei käytännössä ole juuri lainkaan järjestetty. Toisin on laita 12 §:n d—e-kohdissa mainittujen lakkaamisperusteiden suhteen. Ks. tästä edempänä aliviitettä 31.

eläkkeen menetyksen.[29] Jos sitä vastoin virkamiehelle ei vielä ole eläkettä myönnetty eikä eläkekirjaa annettu, on kysymys epäselvempi. *Tarjanne* on katsonut, että rangaistustuomion seuratessa virassa ollessa tehdystä rikoksesta virkamies olisi, jos rikos olisi tullut ilmi jo hänen virassa ollessaan, ollut tuomittava viralta pannuksi, jolloin hän EläkeL:n 10 §:n mukaan olisi menettänyt eläkeoikeutensa. Eläkeoikeus olisi siis jäänyt kokonaan syntymättä. EläkeL:n 10 §:n ilmeisenä tarkoituksena on, että syyllinen virkamies menettää kokonaan subjektiivisen eläkeoikeutensa. Jos virkasuhde on lakannut ennen syytteen nostamista, niin seuraa mainitusta lain tarkoituksesta, että eläkeanomuksen ratkaiseminen on jätettävä siksi, kunnes syyte- tai kurinpitomenettely on lainvoimaisesti päättynyt, ja jos se päättyy viraltapanoa vastaavaan lausumaan, eläkeanomus on hylättävä. Epäilemättä mainittua Tarjanteen omaksumaa tulkintaa on pidettävä oikeaan osuneena, vaikka se saattaa johtaakin, antaessaan eläkkeen myöntämiselle lopullisesti ratkaisevan merkityksen, käytännössä epätyydyttäviin tuloksiin.[30]

Myös virkamiehen kuolema aiheuttaa niin abstraktisen kuin konkreettisenkin eläkeoikeuden lakkaamisen. Eläke suoritetaan kuitenkin koko siltä kuukaudelta, jonka aikana eläkkeensaaja on kuollut (EläkeA 16 §).

Eläkkeen luonteeseen katsoen tuntuisi johdonmukaiselta, että valtion virkaan uudelleen vakinaisesti nimitetyn virkamiehen eläkeoikeus lakkaisi. Näin ei kuitenkaan ole asian laita. Tämä selviää EläkeA:n 14 §:stä, jonka mukaan vakinaista eläkettä nauttivan virkamiehen tuleminen uudelleen valtion viran vakinaiseksi haltijaksi aiheuttaa ainoastaan, ettei virkamies palveluksessa ollessaan saa nostaa ennen saamaansa eläkettä. Erottuaan myöhemmästä virastaan virkamies saa puheena olevan lainkohdan mukaan nostaa entisen eläkkeensä. Jos kuitenkin myöhemmän viran peruspalkan mukaan määräytyvä eläke on suurempi aikaisemmin myönnettyä eläkettä tai ainakin yhtä suuri kuin se, virkamies saa eläkkeen myöhemmässä virassaan nauttimansa peruspalkan mukaan. Viransijaisena tai toistaiseksi valtion

[29] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 243 s. Ks. myös *Ståhlberg,* Lisäyksiä, s. 77.

[30] Eläkkeen myöntämismenettely saattaa näet käytännössä kestää eri virastoissa aivan eri pitkän ajan, jolloin siis tekstissä mainitun tärkeän oikeusseuraamuksen syntyminen tulee riippumaan sanotunlaisesta sattumanvaraisesta seikasta.

Vrt. oikeuskäytännön suhteen KHO 1939 II 3690 ja 1. 10. 1945 n:o 2392. Vrt. myös KHO 1938 II 874.

virkaan uudelleen määrätyltä virkamieheltä niinikään ainoastaan pidätetään hänelle myönnetty eläke tänä aikana osaksi tai kokonaan, joten eläkeoikeus ei tällöinkään lakkaa (EläkeA 15 §:n 1 momentti). Viimeksi mainituissa tapauksissa siis myös vain eläkkeen maksaminen keskeytyy.[31]

d) Virkasuhteesta virkamiehen omaisille johtuvat taloudelliset oikeudet.

Edellä olemme todenneet useimpien virkamiehelle itselleen virkasuhteesta johtuvien taloudellisten oikeuksien lakkaavan virkasuhteen päättyessä. Olemme myös todenneet virkasuhteen lakkaamistavalla olevan tässä suhteessa huomattavan merkityksen. Jos tarkastelemme virkamiehen omaisille virkasuhteesta johtuvien taloudellisten oikeuksien lakkaamista, niin havaitsemme, että sanotut oikeudet, joitakin poikkeuksia lukuunottamatta, tulevat konkreettisessa muodossaan vasta virkasuhteen lakattua voimaan. Myöskään virkasuhteen lakkaamistapa ei yleensä vaikuta virkamiehen lesken tai lasten oikeuksiin. Tämä sääntö, joka viraltapanosta ja virasta vapauttamisesta on nimenomaan julkilausuttu VirkamL:n 18 §:n 2 momentissa, ei kuitenkaan ole poikkeukseton. Niinpä *Tarjanteen* käsityksen mukaan sanottu sääntö ei koske oikeutta lahjapalkkioon, vaan niin rikosoikeudellisesti kuin kurinpidollisestikin viralta pannun virkamiehen leski ja lapset jäävät ilman sanottua oikeutta.[32] Kun virka- ja armovuodenedun suorittaminen vuoden 1723 papiston erioikeuksien 13. kohdan mukaan edellyttää, että virkamies on kuollut virassa ollessaan, niin on selvää, että myös viimeksi mainittu oikeus lakkaa jo abstraktisella asteellaan virkasuhteen muulla tavoin päättyessä.[33] Mitä taas virkamiehen leskelle ja lapsille leski- ja orpokassoista suoritettavaan eläkkeeseen tulee, niin tämä eläke määräytyy kunkin eläkekassan sääntöjen

[31] A eläkkeiden maksamisen keskittämisestä 16/10 1942 (AsK 800/1942) sisältää useita säännöksiä, joissa viranomaisille on säädetty velvollisuus ilmoittaa eräistä eläkkeen maksamisessa keskeytyksen aiheuttavista tai sen kokonaan lakkauttavista tosiseikoista eläkkeen maksajalle. Ks. etenkin mainitun asetuksen 3, 4, 11 ja 12 §.

[32] *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 247 s.

[33] Myös ennen kuolemaansa vapaaehtoisesti toiseen virkaan siirtynyt virkamies menettää omaistensa puolesta aikaisemmin saamansa virka- ja armovuodenedun, kun siirtyminen uuteen virkaan on tapahtunut jälkeen 29/12 1923. KHO 1929 II 665.

mukaan, joissa taas ei eläkkeen suorittamista ole yleensä tehty riippuvaksi virkasuhteen lakkaamistavasta.[34]

Kun virkamiehen leskelle ja lapsille tuleva lahjapalkkio ja hautausapu käsittävät kertakaikkisen suorituksen, lakkaavat mainitut oikeudet konkreettisessa muodossaan välittömästi niiden käsittämän edun tultua suoritetuksi. Samoin oikeus virka- ja armovuodenetuun päättyy säännöllisesti kysymyksessä olevan virka- ja armovuoden umpeenkuluttua.

Myös virkamiehen leskelle ja lapsille asianomaisesta leski- ja orpokassasta maksettava eläke käsittää säännöllisesti jatkuvan suorituksen. Konkreettisessa muodossaan voimaan astuneen lesken ja lasten eläkeoikeuden lakkaaminen riippuu asianomaisen eläkekassan säännöistä. Useimpien eläkekassojen sääntöjen mukaan eläkeoikeus lakkaa silloin, kun eläkkeensaaja kuolee tai eläkettä nauttiva leski menee uusiin naimisiin tahi eläkkeen saamiseen oikeutettu lapsi täyttää kahdeksantoista vuotta. Myös eläkkeensaajan tuomitseminen kansalaisluottamuksensa menettäneeksi lakkauttaa säännöllisesti eläkeoikeuden tuomion saadessa lainvoiman. Eräiden eläkekassojen ohjesääntöjen mukaan kansalaisluottamuksen menetetyksi tuomitseminen aiheuttaa kuitenkin ainoastaan keskeytyksen eläkkeen suorittamisessa.[35]

Milloin virkamiehen leskelle tai lapsille myönnetty oikeus ylimääräisen eläkkeen saamiseen lakkaa, riippuu siitä, mitä sanottua eläkettä myönnettäessä tässä suhteessa on määrätty.

C. *Eräitä lakkaamistapauksiin liittyviä ilmiöitä.*

Olemme edellä todenneet virkamiehelle virkasuhteesta johtuvien taloudellisten oikeuksien lakisääteisen luonteen. Julkisoikeudelliset normit, joihin virkamiehen taloudelliset oikeudet perustuvat, edellyttävät näiden oikeuksien jatkuvaa olemassaoloa. Mainittu taloudellis-

[34] *Tarjanne,* Virkasuhteen lakkaaminen, s. 247. Vrt. kuitenkin esim. kouluvirkakunnan eläkekassan ohjesäännön 23/11 1926 (AsK 294/1926) 14 §, jonka mukaan eläkekassan osakas, joka laillisen tutkimuksen ja tuomion nojalla erotetaan virastaan, menettää oikeutensa olla kassan osakkaana, jolloin hänen kuoltuaan perillisille suoritetaan takaisin maksetut eläkemaksut korkoineen.

[35] Eläkeoikeuden lakkaamisperusteista ks. esim. siviilivirkakunnan leski- ja orpokassan ohjesääntö 12/11 1926 (AsK 290/1926) 6 ja 19 §; Helsingin Yliopiston eläkekassan ohjesääntö 23/11 1926 (AsK 293/1926) 7 §; puolustuslaitoksen leski- ja orpokassan ohjesääntö 29/5 1931 (AsK 197/1931) 8 ja 15 §. — Vrt. myös *Andersen,* Dansk Forvaltningsret, s. 241 s.

ten oikeuksien perusta ei sellaisenaan voi vanhentua.[36] Tästä johtuu, etteivät myöskään taloudelliset oikeudet sellaisinaan, julkisoikeudellisen virkasuhteen olennaisena lakisääteisenä osana, voi yleensä olla vanhentumisen kohteina. Ainoastaan näihin oikeuksiin perustuvat itsenäisiksi erottautuneet saamiserät ovat vanhentumissäännösten alaisia. Vaikkakaan vanhentuminen ei siis näin ollen yleensä ole virkasuhteesta virkamiehelle johtuvien taloudellisten oikeuksien lakkaamisperuste, on vanhentumisella taloudellisille oikeuksille siksi huomattava merkitys niistä johtuvien yksityisten saamiserien lakkauttamisperusteena, ettemme ole voineet vanhentumiskysymystä tutkimuksessamme sivuuttaa. Edellä mainitusta syystä olemme kuitenkin katsoneet sopivammaksi käsitellä vanhentumista ja sen kanssa rinnan myös määräajanmenetystä sekä eräitä muita vastaavia ilmiöitä virkasuhteesta johtuvien taloudellisten oikeuksien varsinaisista lakkaamisperusteista erillään.

Vaikkakaan vanhentuminen ja määräajanmenetys eivät yleensä ole virkamiehelle virkasuhteesta johtuvien taloudellisten oikeuksien lakkaamisperusteita, näyttää virkamiehen oikeus eläkkeen saamiseen olevan tässä suhteessa poikkeusasemassa. EläkeL:n 14 §:n mukaan näet virkamiehen on pyytäessään eroa virastaan tai viimeistään kuuden kuukauden kuluessa virkaeron saatuaan anottava eläkettä, uhalla että hän muutoin, jos ei voi näyttää laillista estettä, on menettänyt oikeutensa eläkkeeseen.[37] Eläkeoikeuden menetys on tässä tapauksessa pikemminkin seuraus määräajan menettämisestä kuin vanhentumisesta sanan varsinaisessa merkityksessä.[38] Puuttumatta kuiten-

---

[36] Ks. *Rekola,* Saamisoikeuden vanhentuminen, s. 54 aliviite 25.

*Walter Jellinek*in omaksuman käsityskannan mukaan vanhentumisaika (Verjährungsfrist) on sellainen oikeuksia lakkauttava määräaika (rechtsvernichtende Frist), joka tosin ei lakkauta itse oikeutta, mutta estää oikeutetun oikeutensa voimaansaattamisessa. Vanhentumisajasta on erotettava poissulkeva määräaika (Ausschlussfrist), jonka laiminlyömisestä seuraa oikeuden menettäminen. *Walter Jellinek,* s. 223 s. Ks. myös *V. Merikoski,* Vaalilainsäädännön aikamääräykset, Suomalaisen lakimiesten yhdistyksen julkaisuja n:o 11, Helsinki 1937, s. 85.

[37] Ks. myös KHO 12. 5. 1943 n:o 1620. Sotilaseläkettä koskeva anomus on tutkittu, vaikka anomus on tehty vasta eron saamisesta luettavan kuuden kuukauden määräajan umpeen kuluttua, kun anomuksen on näytetty alun perin tulleen tehdyksi määräajassa, mutta sotatoimien johdosta joutuneen hukkaan.

[38] Määräajanmenetyksen ja vanhentumisen välisestä erosta ks. *Rekola,* Saamisoikeuden vanhentuminen, s. 57 ss. — Kun tutkimuksemme kannalta ei määräajan menetyksen ja vanhentumisen välisellä erolla ole sanottavaa merkitystä, emme ole pitäneet tarpeellisena tarkemmin selvitellä näiden käsitteiden välisiä eroja emmekä

kaan tarkemmin tähän kysymykseen, tyydymme vain toteamaan, että mainittu laiminlyönti aiheuttaa virkamiehen abstraktisen eläkeoikeuden lakkaamisen ja käsittää sellaisena taloudellisten oikeuksien lakkaamisperusteen. Sanotussa poikkeustapauksessa siis lakkaa itse oikeus eläkkeen saamiseen, mikä tapahtuu eläkeoikeuden ollessa vielä abstraktisella asteella. Eläkeoikeus konkreettisessa muodossaan jää tällöin kokonaan syntymättä. Eläkkeen hakemiselle säädetty määräaika on näin ollen, kuten edempänä tulee tarkemmin puhe, sellainen materiaalinen määräaika, jota virkamies ei voi OK 31: 2 nojalla saada hakemuksesta takaisin.

Siirtykäämme tämän jälkeen tarkastelemaan virkasuhteesta virkamiehelle johtuviin taloudellisiin oikeuksiin perustuvien yksityisten saamiserien vanhentumista. Puhuessamme edellä yksityisoikeudellisten normien ja periaatteiden soveltamisesta hallinto-oikeuteen olemme omaksuneet sen kannan, että mainittujen normien ja periaatteiden soveltaminen saattaa tulla kysymykseen vain nimenomaisen julkisoikeudellisen normin puuttuessa ja niiden ilmaistessa sellaisen yleisen oikeusajatuksen, joka on voimassa myös julkisoikeudessa. Tällaisen yleisen oikeusajatuksen sisältävät epäilemättä myös ne normit, jotka säännöstelevät vanhentumisen.[39] Tästä johtuu, että milloin nimenomainen säännös puuttuu, on hallinto-oikeudessakin noudatettava yksityisoikeuden alalla vallitsevia yleisiä vanhentumista koskevia säännöksiä ja periaatteita.[40] Erityisesti on asianlaita näin yleisen kymmenvuotisen vanhentumisajan suhteen. Suomen oikeudessa onkin katsottu VanhA:n 18 §:n 2 momentista johtuvan, että myös julkisoikeudellisiin saamisiin on sovellettava VanhA:n 18 §:n 1 momentin säännöstä yleisestä kymmenen vuoden vanhentumisajasta, mikäli mainituille saataville ei ole erityistä vanhentumisaikaa säädetty.[41] Useissa tapauksissa on kuitenkin julkisoikeudellisille saami-

yleensäkään ole kiinnittäneet suurempaa huomiota tähän eroavaisuuteen. Niissä tapauksissa, joissa ero on kuitenkin ollut välttämätöntä tehdä, olemme pyrkineet noudattamaan lähinnä Rekolan omaksumia erokriteerioita. Vrt. myös *Serlachius-Cederberg*, s. 221 s.

[39] Samoin *Herrnritt*, s. 134. Vrt. myös *Rekola*, NAT 1942, s. 13; *Fleiner*, s. 57 s.

[40] *Koenig*, s. 657; *Meier-Branecke*, s. 248. Vrt. kuitenkin *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 199 aliviite 3.

[41] *Rekola*, Saamisoikeuden vanhentuminen, s. 54 ja NAT 1942, s. 17; *Merikoski* II, s. 188 ja Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta, s. 229; *Tarjanne*, Vero-oikeus, s. 201 s. Vrt. myös *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 121. Willgren johtaa saman periaatteen 19/8 1802 annetusta julistuksesta.

Oikeuskäytännössä ei kuitenkaan ole aina noudatettu kymmenen vuoden van-

sille säädetty erityinen vanhentumisaika, joka säännöllisesti on kymmentä vuotta lyhyempi. Edellä sanottu koskee myös saamisia, jotka perustuvat virkamiehelle virkasuhteesta johtuviin taloudellisiin oikeuksiin. Tarkastelkaamme lähemmin niitä tapauksia, joissa sanotunlainen erityinen vanhentumisaika on säädetty mainituista oikeuksista johtuville saataville.

Virkamiehen palkkausta koskevain asiain suhteen on PalkL:n 24 §:ssä säädetty, että sen, joka katsoo asianomaisen viranomaisen kieltäneen häneltä sanotun lain taikka sen nojalla annettujen säännösten taikka tehdyn sopimuksen mukaan tulevan palkkauksen, on esitettävä kirjallinen oikaisuvaatimuksensa tälle viranomaiselle, joka antakoon asiasta päätöksen. Ellei mainittua oikaisuvaatimusta ole esitetty vuoden kuluessa siitä päivästä, jolloin palkkaerä olisi ollut maksettava, on PalkL:n 25 §:n mukaan oikeus siihen menetetty. Mainitulla säännöksellä on näin ollen asetettu yhden vuoden määräaika virheellisen palkanmaksun oikaisemista tarkoittavalle vaatimukselle. Vanhentuminen alkaa siitä, kun palkkaerä olisi ollut maksettava, siis säännöllisesti sen maksettavaksi erääntymisestä.[42] Huomattava kuitenkin on, että sanottu yhden vuoden vanhentumisaika rajoittuu koskemaan vain PalkL:n taikka sen nojalla annettujen säännösten taikka tehdyn sopimuksen mukaan virkamiehelle tulevan palkkauksen maksamisesta tehtyjä oikaisuvaatimuksia.[43] Jos kysymyksessä

---

hentumisaikaa virkamiehen palkkasaatavien suhteen. KHO 1930 II 1101. Toisin KHO 1936 II 3054 (ikälisäsaatava). Vrt. myös KHO 1933 II 532. Nyttemmin on palkkasaataville säädetty erityinen vanhentumisaika (PalkL 25 §).

Vrt. oikeuskäytäntöön Ruotsissa, jossa kymmenen vuoden vanhentumisaikaa yleensä noudatetaan virkamiespalkkaa koskevissa asioissa. Ks. RÅ 1913 I 82 ja 1921 E 239; NJA 1934 I 20.

Siitä, ettei erityistä vanhentumisaikaa ole säädetty, ei julkisoikeudellisten saatavien suhteen voida tehdä johtopäätöstä, että kysymyksessä oleva saatava ei lainkaan vanhentuisi. *Koenig*, s. 655.

[42] Siitä, mistä ajankohdasta vanhentuminen yleensä alkaa kulua julkisoikeudellisten saatavain kysymyksessä ollessa, ks. *Rekola*, NAT 1942, s. 23 s. ja LM 1941, s. 335 s.; *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta, s. 229 s.

[43] Niinpä ikälisää on anottava yhden vuoden kuluessa siitä, kun oikeus ikälisän saamiseen on alkanut. KHO 5. 6. 1946 n:o 1659. Seurauksena siitä, ettei ikälisää ole sanotussa ajassa anottu, ei kuitenkaan ole ikälisäoikeuden menettäminen, vaan ainoastaan vuotta pitemmältä ajalta maksettavien ikälisäerien menettäminen. Ikälisäerien samoin kuin muidenkin ajanjaksoittain toistuvina suorituksina virkamiehelle maksettavien taloudellisten etujen vanheneminen tapahtuu näin ollen päivittäin. Ks. *Rekola*, NAT 1942, s. 24 s. ja LM 1941, s. 352 ss.

Tärkeimmät tekstissä tarkoitetuista PalkL:n nojalla annetuista säännöksistä ovat

on muiden säännösten perusteella suoritettava taloudellinen etu, jonka vanhentumisen suhteen ei ole nimenomaan toisin säädetty, määräytyy vanhentuminen edellä puheena olleen VanhA:n 18 §:n mukaan. Tällöin vanhentumisaika siis on kymmenen vuotta. Edelleen havaitaan, että PalkL:n 24 § koskee ainoastaan sellaisesta palkkauksesta tehtyä valitusta, jonka viranomainen on virkamieheltä kieltänyt. Kun useat virkatoimista suoritettavat maksut, kuten toimituskirjain lunastukset ja tutkintomaksut, virkamies on oikeutettu perimään suoraan maksuvelvollisilta, ei sanottu lainkohta voi tarkoittaa suoraan maksuvelvollisilta perittävien maksujen muodossa saadusta palkkauksesta tehtyä valitusta. Sen vuoksi ei myöskään PalkL:n 25 §:n sisältämä vanhentumissäännös voi koskea puheena olevia maksuja. Näin ollen vanhenee sanotunlainen maksu, ellei sen suhteen poikkeustapauksessa ole toisin erikseen säädetty, säännöllisesti vasta kymmenen vuoden kuluessa maksuvelvollisuuden syntymisestä.[44]

Edellä olemme todenneet, että virkamiehen on vaadittava hänelle maksamatta jätettyä palkkaerää viimeistään yhden vuoden kuluessa siitä, kun asianomainen palkkaerä oli maksettavaksi langennut. Saatetaan kysyä, voiko asianomainen palkanmaksuviranomainen kenties suorittaa palkkalistalle otetun, mutta nostamatta jääneen palkkaerän myöhemminkin ja, jos kysymykseen vastataan myöntäen, niin minkä ajan kuluessa tällaisen suorituksen tulee tapahtua? Mainittuun tapaukseen on rinnastettava myös se tapaus, jolloin palkkaerä, joka olisi ollut palkkalistaan otettava, on jäänyt siihen ottamatta ja virkamies puolestaan ei ole tätä palkkaerää ajoissa anonut.

PalkL:n sanamuoto samoin kuin myös lain valmistelutyöt osoittavat, että PalkL:n 24 §:n säännös oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja siitä johtuen myös lain 25 §:n vanhentumissäännös koskevat vain palkannauttijan puolelta tehtyä oikaisuvaatimusta.[45] Sitä vastoin ei laissa ole mitään säännöstä sen tapauksen varalta, että palkanmak-

---

PalkA:n ohella A puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen viran tai toimen haltijain palkkauksesta 3/5 1947 (AsK 345/1947) ja A rajavartiolaitoksen viran tai toimen haltijain palkkauksesta 9/5 1947 (AsK 368/1947) sekä näiden asetusten soveltamista koskevat VNp:t. Vaikka UlkEdPalkL ei olekaan PalkL:n nojalla annettu säännös, on UlkEdPalkL:n 1 §:n mukaan niinikään sanotun lain alaisiin virkamiehiin soveltuvin osin ja ilmeisesti siis myös palkkausetujen vanhentumisen suhteen noudatettava PalkL:n säännöksiä.

[44] Samoin *Tarjanne*, Vero-oikeus, s. 364.

[45] Ks. hallituksen esitys n:o 87/1942, s. 6 ja vuoden 1942 palkkauskomitea, s. 103.

sun oikaisu tapahtuu viranomaisaloitteisesti. Vastausta esittämäämme kysymykseen ei sen vuoksi ole saatavissa suoraan PalkL:n säännöksistä. Jos vastausta haettaessa lähdetään siitä, että kysymyksessä on yleensä vanhentumissäännösten alainen saatava, niin voisi, kun PalkL:n 25 §:n säännöstä yhden vuoden vanhentumisajasta on poikkeussäännöksenä tulkittava ahtaasti ja säännös sanamuotoonsa katsoen koskee vain virkamiehen puolelta tehtyä oikaisuvaatimusta, viranomainen omasta aloitteestaan toimittaa oikaisun palkanmaksussa milloin hyvänsä yleisen kymmenvuotisen vanhentumisajan kuluessa. Kun asiassa ei tällöin ole kysymys ainakaan ensisijaisesti virkamiehen saatavasta, vaan valtion kannalta katsottuna virheellisen palkanmaksun oikaisemisesta lain ja asetusten säännösten mukaiseksi, ei vastausta voida kuitenkaan antaa pelkästään vanhentumisnäkökohtiin huomiota kiinnittäen. Kysymys on tällöin pikemminkin budjettioikeudellinen ja ratkaiseva merkitys on annettava sen vuoksi sille seikalle, onko tulo- ja menoarviossa osoitettu sellaisia varoja, joita tällaiseen taannehtivaan palkanmaksuun voidaan käyttää. Jos mainitunlaisia varoja on, niin viranomaisella on mahdollisuus oikaisun toimittamiseen puheena olevassa tapauksessa vanhentumissäännöksistä riippumatta, kun taas vastakkaisessa tapauksessa tällaista oikaisumahdollisuutta ei ole olemassa.[46]

MatkustusA:n mukainen matkakustannusten korvaus ja päiväraha ovat myös sellaisia palkkausetuja, joiden vanhentuminen ei määräydy PalkL:n 25 §:n mukaan. Niiden suhteen on MatkustusA:n 24 §:ssä säädetty ainoastaan, että lasku matkakustannusten korvauksesta ja päivärahasta on, ellei ole laillista estettä, annettava asianomaiselle viranomaiselle kahden kuukauden kuluessa siitä lukien, kun matkustus tai toimitus loppuun suoritettiin, tai asianomaisen viranomaisen erityisistä syistä kenties määräämän lyhyemmänkin määräajan kuluessa, uhalla että oikeus valtiolta tulevaan korvaukseen muutoin menetetään.[47] Mainittu säännös on kuitenkin ilmeisesti määräajanmenetys- eikä vanhentumissäännös, jota osoittaa sekin, että asianomainen ministeriö voi myöntää korvauksen maksettavaksi siitä huolimatta, ettei laskua ole sanotussa ajassa viranomaiselle jätetty (MatkustusA 24 §:n 2 momentti).[48] Katsomme sen vuoksi, että erityisen vanhentumissäännöksen puuttuessa matkakustannusten korvauksen

[46] Ks. myös *Rytkölä,* LM 1945, s. 242 s.

[47] Ks. KHO 1936 II 221 ja 1920 I 47. Vrt. myös KÅ 1940 I 6.

[48] Ks. myös *Rekolan* määräajanmenetykselle asettamia tunnusmerkkejä. *Rekola,* Saamisoikeuden vanhentuminen, s. 59.

ja päivärahan vanhentumisen suhteen on noudatettava yleistä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa.

LakPalkL:ssa ei ole erikseen säädetty, missä ajassa virkamiehen oikeus erääntyneeseen lakkautuspalkkasaatavaan vanhenee. Kun PalkL:n 24 §:ää, johon PalkL:n 25 §:n sisältämä vanhentumissäännös perustuu, ei ole sovellettava lakkautuspalkalle asetettuun virkamieheen, kuten edempänä oikeusturvasta puhuessamme tulemme toteamaan, ei myöskään PalkL:n 25 §:n säännöstä yhden vuoden vanhentumisajasta voida soveltaa lakkautuspalkkasaatavaan. Edellä esittämämme yleisen säännön mukaan on sen vuoksi myös LakPalkL:iin perustuvien virkamiehen taloudellisten etujen suhteen noudatettava yleistä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa koskevaa säännöstä.

Virkamiehen eläkeoikeuden menettämisestä seurauksena laiminlyönnistä hakea sitä määräajassa on jo edellä ollut puhetta.[49] Mitä taas maksettavaksi langenneisiin eläke-eriin tulee, niin säästyvät ne valtiolle, ellei eläke-erää ole nostettu kolmen vuoden kuluessa erääntymispäivästä (EläkeL 13 §). Vanhentumisaika on siis tällöin kolme vuotta.

Virkamiehen jälkeenjääneelle leskelle ja lapsille suoritettavien eläkkeiden vanhentumisesta on annettu määräyksiä asianomaisten eläkekassojen ohjesäännöissä. Mainitut määräykset ovat eri virkakuntien osalta toisistaan jonkin verran eroavia.[50]

Meillä tieteisopissa myös julkisoikeudellisten saamisten suhteen vallitsevana pidettävän *velvoitteen perustamishetken teorian*[51] mukaan on vanhentuminen, ellei erikseen ole toisin säädetty taikka asian luonnosta muuta johdu, luettava alkavaksi siitä

[49] Vrt. myös KHO 31. 1. 1944 n:o 291.

[50] Siviilivirkakunnan leski- ja orpokassan ohjesäännön (AsK 290/1926) 24 §:n mukaan eläkkeennauttija, joka on laiminlyönyt eläkkeensä perimisen kahtena vuotena perätysten, on kolmannen vuoden alussa poistettava eläkesäännöstä. Vrt. edelleen esim. sotaväen ja eräiden kulkulaitosvirastojen leski- ja orpokassan ohjesäännön (AsK 287/1926) 32 §, joka sisältää vastaavan säännöksen. Sitä vastoin aiheuttaa valtionrautateiden eläkelaitoksen ohjesäännön (AsK 84/1921) 19 §:n mukaan vasta kymmenenä perättäisenä vuonna tapahtunut eläkkeen nostamatta jättäminen eläkeluettelosta poistamisen. Kaikissa näissä tapauksissa on laiminlyönnin seurauksena *eläkeoikeuden* eikä vain maksettavaksi langenneiden eläkeerien *menettäminen*. Eläkeoikeus voidaan kuitenkin hakemuksesta uudelleen myöntää. Sen vuoksi on mainituissa tapauksissa ilmeisesti kysymys määräajan menetyksestä eikä vanhentumisesta varsinaisessa merkityksessä.

[51] *Rekola,* NAT 1942, s. 22 ja LM 1941, s. 335 ss. Ks. myös *Rekola,* Saamisoikeuden vanhentuminen, s. 103 ja *Merikoski,* Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta, s. 229.

ajankohdasta, jolloin kysymyksessä oleva velvoite on perustettu, eikä vasta siitä lukien, milloin saaminen on tullut jollakin tavoin aktuaaliseksi.[52] Virkasuhteesta virkamiehelle johtuviin taloudellisiin oikeuksiin perustuvien etujen vanhentumisen suhteen ei tällöin kuitenkaan voida pitää ratkaisevana sitä ajankohtaa, jolloin asianomainen oikeus on konkreettisessa muodossaan tullut voimaan, vaan säännöllisesti sitä hetkeä, jolloin valtion velvollisuus kulloinkin kysymyksessä olevan edun suorittamiseen on käynyt lopulliseksi. Vanhentuminen taas tapahtuu yleensä päivittäin.[53] Poikkeuksen muodostavat kuitenkin ne taloudelliset edut, joiden maksaminen ei tapahdu määrätyltä maksukaudelta ajanjaksoittain toistuvina suorituksina, vaan kertakaikkisena korvauksena ja tavallisesti yhdellä kertaa. Mainitut edut säännöllisesti vanhentuvatkin yhdellä kertaa.

Vanhentumisen ja määräajanmenetyksen ohella saattavat myös muut siviilioikeudelliset saamisen sammumisilmiöt tulla kysymykseen virkasuhteesta virkamiehille johtuviin taloudellisiin oikeuksiin perustuvien saamiserien lakkaamisperusteina. Niinpä on itsestään selvää, että maksettavaksi erääntyneen palkan tai eläkkeen maksaminen lakkauttaa virkamiehen oikeuden näin maksetuksi tulleeseen saamiserään. Sitä vastoin johtuu virkamiesten taloudellisten oikeuksien sekä niistä virkamiehelle johtuvien saamisvaateiden tyydyttämisen yksityiskohtaisesta lainsäädännöllisestä järjestelystä samoin kuin myös näiden suoritusten täyttämisessä määräävänä olevasta julkisesta intressistä, että muut siviilioikeudelliset saamisoikeuden lakkaamisperusteet, kuten sijaissuoritus, kuittaus, uudistus ja preklusio, saattavat vain poikkeuksellisissa, lain nimenomaan myöntämissä tai edellyttämissä tapauksissa tulla edes yksityisten taloudellisiin oikeuksiin perustuvien saamiserien lakkaamisperusteina kysymykseen.[54] Taloudellisien oikeuksien suhteen yleensä, edellä sanotusta johtuen, niillä ei tietenkään ole lakkauttavaa vaikutusta.

---

[52] Ks. *Rekola,* NAT 1942, s. 22 ss. ja LM 1941, s. 336.

[53] *Rekola,* NAT 1942, s. 25. Ks. myös *Rekola,* LM 1941, s. 252 ss.

[54] Niinpä eräänlainen sijaissuoritus on olemassa esim. silloin, kun valtio VirkTyöaikaA:n 8 §:n edellyttämässä tapauksessa korvaa virkamiehelle vuosiloman rahalla tai MatkustusA:n 6 §:n 4 momentin mainitsemassa tapauksessa antaa virkamatkalla olevalle virkamiehelle matkakustannusten korvauksen asemesta ilmaisen kyydin. Kuittaus taas saattaa tulla tietyin edellytyksin kysymykseen virheellisen palkanmaksun oikaisun yhteydessä. Esimerkkinä prekluusiosta voidaan vihdoin mainita, että MatkustusA:n 24 §:n 1 momentin mukaan asianomainen viranomainen voi asettaa tietyissä tapauksissa tavallista lyhyemmän määräajan matkalaskun esittämiselle. Missään näistä tapauksista ei itse oikeus sellaisenaan sammu.

V LUKU.

TALOUDELLISTEN OIKEUKSIEN OIKEUSTURVA.

A. Yleiset näkökohdat.

Oikeusturvan tarve johtuu siitä, että oikeussubjektin käyttäessä oikeusjärjestyksen hänelle turvaamaa oikeutta, tätä oikeutta voi kohdata loukkaaminen tai muunlainen haitta tahi oikeuden nauttimisen este jonkin toisen subjektin taholta.[1] Hallinto-oikeudessa johtuu hallinnon lainalaisuuden periaatteesta, että yksilö voi valtiolta vaatia vain sen, mihin laki hänet oikeuttaa. Minkälaisia mahdollisuuksia yksilöllä on saada mainittu vaatimuksensa toteutetuksi, riippuu olennaisesti siitä, miten oikeusturva yleensä ja erittäinkin hallinnon alalla on järjestetty. Mitä virkasuhteesta virkamiehelle johtuviin taloudellisiin oikeuksiin tulee, niin on sanottujen oikeuksien preventiivinen oikeusturva lainsäädännössä järjestetty yleensä samoja periaatteita noudattaen kuin hallinnon muillakin aloilla. Mainittujen oikeuksien lakisääteisestä luonteesta johtuen on erityisesti sidonnaisuutta määrättyihin muotoihin monessa tapauksessa huomattavasti tehostettu. Esimerkkinä voidaan mainita EläkeL:n 16 §, jossa edellytetyssä tapauksessa eläkkeensaajan oikeus eläkkeen jatkuvaan saamiseen on tutkittava samanlaista muodollista menettelyä noudattaen kuin virkamiehen kurinpitoteitse tapahtuvassa viraltapanossa. Samoin edellyttää palkkaus- ja eläke-etujen menetetyksi julistaminen yleensä, että virkamiehen syyllisyys on sitä ennen tullut asianmukaisessa järjestyksessä lainvoimaisesti todetuksi. Mainituissa tapauksissa on virkamiehelle niinikään säännöllisesti varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi, mikä taas tietää audiatur et altera pars maksiimin noudattamista. Edelleen on mainittava se tavallista an-

[1] *Wrede,* Suomen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys, s. 68. Ks. myös *Ellilä*, s. 12 ss. sekä s. 13 aliviitettä 14 ja siinä mainittua kirjallisuutta.

karampi vastuu,[2] jonka alaisina palkkaus- ja eläkeasioita sekä yleensä tilinpidollisia asioita käsittelevät viranomaiset toimivat ja joka siten osaltaan [3] vaikuttaa myös oikeusturvaa edistävästi.

Virkamiehen taloudellisten oikeuksiensa suojaksi nauttimasta preventiivisestä oikeusturvasta puhuttaessa ei voida myöskään mainitsematta sivuuttaa sitä tärkeätä välillistä merkitystä, mikä tässä suhteessa on virkamiehille myönnetyllä neuvotteluoikeudella. Valtion viran ja toimen haltijain neuvotteluoikeudesta 22 päivänä tammikuuta 1943 annetun lain (AsK 82/1943) mukaan on näet virkamiehillä oikeus periaatteellisista tai muutoin yleisluontoisista

---

[2] Tämä vastuu ilmenee varsinkin tilimuistutusasioissa (anmärkningsmål), joilla ymmärretään tilintarkastajan tilivelvollista virkamiestä (tilintekijää) vastaan tilien tai tilitysten tarkastuksessa havaitun virheen johdosta tekemään huomautukseen perustuvia asioita. (Ks. *Sundberg,* Förvaltningsrättslig specialprocess, s. 54; *Herlitz,* Statstjänstemännen, s. 57; *Ekenberg,* FT 1938, s. 352). Tilimuistutusasiat ratkaisee nykyisin valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusneuvosto (L valtiontalouden tarkastuksesta 23/12 1947 (AsK 967/1947) 8 §). Vastuun ankaruus tilimuistutusasioissa ilmenee ennen kaikkea siinä, että vahingonkorvaukseen on katsottu voitavan tuomita sellainenkin tilintekijä, jonka ei ole voitu osoittaa tehneen itseään syypääksi enempää tahalliseen kuin edes tuottamukselliseenkaan virkavirheeseen. (Ks. *Merikoski,* Virkamieslehti 1946, s. 80; *Sven Sjöberg,* Om anmärkningsprosessen och dess konsekvenser, FT 1943, s. 143 ss.; *Sundberg,* Förvaltningsrättslig Specialprocess, s. 55; *Ekenberg,* FT 1938, s. 357. Vrt. *Johan Nilson,* Till frågan om anmärkningsmålens karaktär, FT 1939, s. 43 s.). Onpa tilintekijä tuomittu tilimuistutusasiassa vastuuseen silloinkin, kun tilimuistutuksen aiheuttanut maksattaminen on perustunut sellaiseen lainkohtaan, joka sisällöltään on ollut tulkinnanvarainen. (KHO 16. 2. 1944 n:o 548. Ks. myös KHO 7. 11. 1945 n:o 2821). Tilimuistutus voidaan kohdistaa myös tilintekijän oikeudenomistajiin ja panna vireille vasta tilintekijän kuoltua. (KHO 1935 II 2295 ja 2296. Ks. myös KHO 1922 II 646 ja 1923 II 1908). — Ruotsissa ei kuitenkaan ole katsottu voitavan tuomita tilintekijän oikeudenomistajia korvausvelvollisiksi, jos tilintekijä on kuollut ennen tilimuistutusasiain vireillepanoa, mutta sitä vastoin kyllä, jos tilintekijä on kuollut prosessin kestäessä. (RÅ 1910 I 134 ja KÅ 1925 II 61. Ks. myös *Sundberg,* Förvaltningsrättslig Specialprocess, s. 57). — Jos tilintekijöitä on useampia, on heidän vastuunsa yleensä solidaarinen. (KHO 1938 II 908, 1933 II 1013, RÅ 1934 I 4, 1924 I 3, KÅ 1935 I 30). — Yksin tili-ilmoituksen allekirjoittaminen ei vielä aiheuta korvausvelvollisuutta tilimuistutusasiassa. (KHO 1941 II 75 ja 149).

Siihen yleisluontoiseen vastuuseen, jonka virkasuhde perustaa virkamiehelle, ei tutkimuksessamme ole mahdollisuutta puuttua. Ks. tästä tarkemmin *Ståhlberg* I, s. 199 ss.; *Merikoski* I, s. 202 ja *Palme,* erittäinkin s. 64 ss.

[3] Huomattava kuitenkin on, että tekstissä mainittu vastuu saattaa toiselta puolen vaikuttaa myös oikeusturvaa huonontavasti sen kautta, että palkkaus- ja eläkeasioita ratkaisevat viranomaiset vastuuta peläten pyrkivät epäselvissä tapauksissa tekemään ratkaisunsa virkamiehelle epäedulliseen suuntaan valtion eduksi.

virkaan tai toimeen ottamista, virka- ja työsuhdetta sekä palkkausta koskevista asioista neuvottelukelpoiseksi hyväksytyn yhdistyksensä [4] välityksellä neuvotella asianomaisen valtion viranomaisen kanssa (1 §). Neuvotteluoikeus ei kuitenkaan ole jokaiselle yksityiselle virkamiehelle kuuluva oikeus, vaan lailla järjestetty menettely, jonka kautta virkamiesjärjestöillä on mahdollisuus vaikuttaa virkamiehiä koskeviin, lainsäädäntöteitse tai hallinnollista tietä tapahtuviin järjestelyihin.[5] Mainittua oikeutta vastaa viranomaisen velvollisuus neuvottelujen käymiseen,[6] mikä velvollisuus käy ilmi NeuvOikL:n 2 §:stä. Neuvotteluoikeus ei kuitenkaan rajoita viranomaisen valtaa laillisessa järjestyksessä päättää asiasta [7] eikä myöskään virkamiesten oikeutta tehdä esityksiä tai pyyntöjä viranomaisille tai muutoin valvoa etujaan (NeuvOikL 1 §:n 2 momentti). Voidaankin sen vuoksi sanoa, että ratkaisevana neuvotteluissa on molempain osapuolten vilpitön tahto tyydyttävään tulokseen pääsemiseen, ja tälle tahdolle neuvotteluoikeus on hyvänä virikkeenä.[8]

Neuvottelumenettely eroaa muista asianosaisten väliseen sovintoon tähtäävistä menettelyistä muun ohessa siinä, ettei neuvottelujen tulos ole kumpaakaan osapuolta ehdottomasti sitova. Neuvottelujen käyminen ainoastaan helpottaa osapuolia tyydyttävään ratkaisuun pääsemisessä ja siten osaltaan estää ennen kaikkea avoimien työtaistelujen syntymistä.[9]

Hallinto-oikeuden r e p r e s s i i v i s i s t ä o i k e u s t u r v a k e i n o i s t a ovat asianosaisen kannalta tärkeimmät ne keinot, joihin turvautuminen on mahdollinen jo loppuunsaatetun hallintotoimen

---

[4] Huomattavin neuvottelukelpoinen virkamiesyhdistys on *Virkamiesliitto — Tjänstemannaförbundet r.y.* Sanotusta yhdistyksestä ja sen syntyvaiheista ks. *Wartiovaara,* Virkamieskysymys, s. 558 s.

[5] *Merikoski,* LM 1944, s. 257. Ks. myös *Rodhe,* s. 26 s. Kun NeuvOikL ei tee eroa vakinaisten ja ylimääräisten virkamiesten välillä, vaan puhuu yleensä valtion palveluksessa olevista, on myös viimeksi mainituilla neuvotteluoikeus. Sitä vastoin ei NeuvOikL koske puolustuslaitoksen palveluksessa olevia (NeuvOikL 1 §:n 3 momentti).

[6] Samoin *Rodhe,* s. 26 s. Vrt. kuitenkin *Thalbitzer,* s. 29.

[7] Ks. myös *Rodhe,* s. 27.

[8] *Thalbitzer,* s. 37.

[9] Valtion virkamiesten työtaistelu saattaa kärjistyä lakoksi, jolloin kysymyksessä on v i r k a m i e s l a k k o. Ks. tästä tarkemmin *Olavi Rytkölä,* Virkamieslakon oikeutuksesta, LM 1947, s. 494 ss. sekä sanotussa kirjoituksessa viitattua kirjallisuutta. — Virkamieslakkoja on käytännössä esiintynyt etenkin Ranskassa. Ks. *Poujade,* NAT 1926, s. 164.

taikka jo tehdyn ratkaisun muuttamiseksi tai kumoamiseksi. Oikaisun toimittaminen saattaa olla joko toimenpiteen suorittaneen viranomaisen tai ylemmän viranomaisen taikka erityisen hallinnollista lainkäyttöä harjoittavan elimen asiana.[10] Saattaapa oikaisemisen poikkeustapauksissa suorittaa yleinen tuomioistuinkin. Edellytykset oikaisun toimittamiselle samoin kuin noudatettava menettelykin ovat tietenkin näissä tapauksissa erilaiset. Sanottu erilaisuus tulee esille myös, kun kysymyksessä ovat ne repressiiviset oikeusturvakeinot, joita virkamiehellä on käytettävänään taloudellisten oikeuksiensa suojaksi. Tarkastelemme jäljempänä erikseen yleisten tuomioistuinten ja erikseen hallintoviranomaisten virkamiesten taloudellisille oikeuksille suomaa oikeusturvaa.

B. Yleisten tuomioistuinten suoma oikeusturva.

Yleiset tuomioistuimet saattavat antaa virkamiehelle, jonka taloudellisia oikeuksia on loukattu, oikeussuojaa siten, että ne tuomitsevat kulloinkin kysymyksessä olevaan oikeudenloukkaukseen syypään virkamiehen rangaistukseen sekä samalla velvoittavat hänet korvaamaan loukatulle aiheuttamansa vahingon. Kun tuomitseminen kuitenkin säännöllisesti edellyttää, että tuomittu on syyllistynyt virkarikokseen tai muuhun rangaistavaan menettelyyn, se tulee kysymykseen tietysti vain poikkeustapauksessa.[11] Tarkoituksenamme ei olekaan tarkempi puuttuminen tähän kysymykseen. Sitä vastoin on tutkimuksemme kannalta tärkeämpää todeta, missä tapauksissa yleiset tuomioistuimet saattavat suoranaisesti muuttaa tai kumota virkamiehen taloudellisiin oikeuksiin kohdistuvan viranomaisen toimenpiteen. Voidaksemme tehdä tämän, meidän on kuitenkin ensin lyhyesti tarkasteltava kysymystä siitä, kuuluuko virkamiehen taloudellisista oikeuksista johtuvien riitaisuuksien käsitteleminen yleensä yleisten tuomioistuinten vai hallintoviranomaisten toimivaltaan.

Oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:n mukaan »asiat, jotka koskevat valtakunnan yleistä taloutta, kruunun kaikenlaisia tuloja taikka jonkun virkaa ja palvelusta, ylhäisempää tai alhaisempaa, ja siinä tehtyä virhettä, olkoot niiden tutkittavat ja tuomittavat, joille (kuningas) on sellaisen hoidon ja vaarinpidon uskonut, sen mukaan kuin erityisissä säännöissä siitä sanotaan». Mainitun lainkohdan on kat-

[10] *Merikoski* II, s. 85.

[11] Ks. myös *Ståhlberg* I, s. 432 s.

sottu sisältävän yleisen säännön siitä, että julkisoikeudellista laatua olevat riitaisuudet kuuluvat hallintoviranomaisten käsiteltäviin.[12] Poikkeustapauksissa saattaa kuitenkin olla nimenomaan toisin säädetty, jolloin tietenkin sanottua erityistä säännöstä on noudatettava.[13] Tutkimuksemme alussa olemme todenneet valtaosan virkasuhteesta virkamiehelle johtuvia oikeuksia samoin kuin velvollisuuksiakin säännöstelevistä oikeusnormeista perustavan luonteeltaan julkisoikeudellisia oikeussuhteita. Näin on taloudellisia oikeuksiakin säännöstelevien oikeusnormien laita. Voimme tästä tehdä sen johtopäätöksen, että virkamiehelle virkasuhteesta johtuvia taloudellisia oikeuksia koskevain riitaisuuksien ratkaiseminen kuuluu yleensä hallintoviranomaisten toimivaltaan, ellei poikkeustapauksessa ole toisin säädetty taikka asian luonnosta muuta johdu. Myös oikeuskäytäntö on meillä yksityisten taloudellisten oikeuksien osalta tämän käsityskannan yleensä omaksunut.[14] Ratkaisevana on siis yksinomaan itse oikeussuhteen oikeudellinen luonne eikä sen synnyttämiin oikeuksiin perustuvien suoritusten laatu.[15]

Edellä sanotusta selviää, että virkamiehelle virkasuhteesta johtuvia taloudellisia oikeuksia koskeva riitaisuus saattaa ainoastaan harvoissa poikkeustapauksissa joutua yleisten tuomioistuinten ratkaistavaksi.[16] Mainitunlainen tapaus on nähdäksemme olemassa esim. sil-

---

[12] *Ståhlberg* I, s. 113; *Merikoski* II, s. 90; *LVK* 1936, s. 15. Ks. myös *Ståhlberg*, Pääpiirteet s. 90 ss.; *Wrede* I, s. 43 s. Vrt. *Herlitz*, Förvaltningsrättsliga Grunddrag, s. 97 s. ja *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 187.

[13] Ks. *Ståhlberg* I, s. 115; *Merikoski* II, s. 90.

[14] Ks. esim. KHO 1936 I 3 ja II 711, 1937 II 3709, 1938 I 9. — Samoin on vaatimus valtion pysyväisen toimen haltijaksi nimitetylle eläkkeennauttijalle nimittämisen tapahduttua erehdyksessä suoritetun eläkemaksun takaisinperimisestä hallintoviranomaisten ratkaistava. KKO 1934 sel. 20. — Sitä vastoin ei hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestyksessä ollut käsiteltävä riitaa sellaisille valtionrautateiden toimihenkilöille tulevasta palkasta, jotka olivat työskennelleet yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella. KHO 1923 I 88. Vrt. kuitenkin yleisen osan I luvun aliviitettä 8 ja tekstiä sanotun aliviitteen kohdalla.

Vrt. Ruotsin oikeuden suhteen *Herlitz*, Förvaltningsrättsliga Grunddrag, s. 105 ja Förvaltningsrättslig lagskipning, s. 11 s. sekä *Westerberg*, s. 53.

[15] Samoin *Brand*, Das Beamtenrecht, s. 392. Ks. myös *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 135.

[16] Aikaisemman oikeuskäytännön suhteen ks. kuitenkin *Louhivaara*, s. 17 ja JFT 1892—3, s. 324 ss. selostettua OO:n ratkaisua 25. 5. 1892, jossa yleinen alioikeus on katsottu toimivaltaiseksi virheellisesti maksetun ylimääräisen eläkkeen takaisinperimistä koskevassa asiassa. — Kysymyksen korvauksen suorittamisesta virkamie-

loin, kun virkamies on saanut PalkL:n 11 §:n 1 momentissa edellytetyn oikeuden palkata itse virkavapautensa ajaksi sijaisensa ja virkamiehen ja sijaisen välillä syntyy riita viimeksi mainitulle asianosaisten kesken tehdyn sopimuksen mukaan tulevasta palkkauksesta. Sanottua laatua olevan poikkeuksen näyttää muodostavan myös PalkA:n 9 §:n säännös, sikäli kuin se antaa yleisille tuomioistuimille toimivallan palkkausasioissa. Niinpä mainitusta säännöksestä seuraa muun ohessa, että hovioikeuden virkamiehelle tulevaa palkkausta koskevan asian ratkaisee asianomainen hovioikeus. Tällöin hovioikeus toimii ensimmäisenä asteena, mutta muutoksenhakuasteena on PalkL:n 24 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus. Yhtäläinen tapaus on ajateltavissa myös hovioikeutta vastaavan erikoistuomioistuimen virkamiehen palkkausasian ollessa kysymyksessä. Näissä tapauksissa kuitenkin hovioikeus ja mainittu erikoistuomioistuin toimivat hallinnollisen lainkäytön eliminä eivätkä varsinaisina tuomioistuimina.

C. Hallintoviranomaisten suoma oikeusturva.

Virkasuhteesta johtuvien taloudellisten oikeuksiensa tullessa loukatuiksi virkamiehellä on säännöllisesti mahdollisuus turvautua samoihin oikeusturvakeinoihin, jotka hallinto-oikeuden alalla yleensä on oikeuksissaan loukatun suojaksi säädetty. Tarkoitamme ennen kaikkea niitä oikeusturvakeinoja, joissa oikeusturvan antajana esiintyy hallintoviranomainen tai hallinnollista lainkäyttöä harjoittava elin. Niin sanoaksemme ensisijaisena keinona tulee tällöin kysymykseen asianosaisaloitteinen itseoikaisu, oikeusturvan hankkiminen kääntymällä asian ratkaisseen viranomaisen puoleen. Oikaisuun saatetaan tietysti ryhtyä myös viranomaisen aloitteesta, mutta viranomaisaloitteinen itseoikaisu tulee käytännössä kysymykseen ensi sijassa valtion

---

helle menetetyistä palkkauseduista on katsottu eräissä tapauksissa olevan tuomioistuinasian. Ks. KKO 1931 tied. 555. Vrt. myös NJA 1939 I 42. — Kysymys kaupunginvoudin palkkauksesta on hallintoasia. KKO 1934 tied. 558. — Sitä vastoin kysymys rekisteröidyn yhdistyksen ylläpitämän yksityisen kansakoulun opettajan sellaisen vaatimuksen tutkimisesta, joka tarkoittaa johtokunnan velvoittamista suorittamaan hänelle maksamatta jätetty palkka, ei ole hallintoasia. KHO 1941 I 38. — Vrt. myös JW 1930, s. 2221 selostettua Reichsgerichtin ratkaisua 15. 4. 1930.

Useiden ulkomaisten oikeusjärjestelmäin mukaan tulee tuomioistuintie virkamiesten taloudellisten oikeuksien oikeusturvatienä paljon useammin kysymykseen kuin meillä. Ks. esim. *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 248 ss. ja *Heyland*, s. 364 ss.

ja vain harvoin virkamiehen etujen hyväksi. Edelleen saattaa taloudellisissa oikeuksissaan loukattu virkamies saada oikeusturvaa käyttämällä niitä oikeuskeinoja, jotka hallinto-oikeudellinen lainkäyttö tarjoaa. Käsittelemme edempänä kutakin näistä oikeusturvakeinoista erikseen, sikäli kuin ne saattavat tulla kysymykseen virkamiesten taloudellisten oikeuksien turvaamiseksi oikeudenloukkauksen tapahduttua. Kun oikeusturvakeinojen käyttömahdollisuutta jossakin määrin rajoittaa oikeudenloukkauksen käsittäneen toimenpiteen tai ratkaisun saavuttama lainvoima, otamme lopuksi erikseen käsiteltäväksi kysymyksen virkamiesten taloudellisia oikeuksia koskevan ratkaisun lainvoimasta.

a) Asianosaisaloitteinen itseoikaisu.

Asianosaisaloitteinen itseoikaisu on erityisesti hallinto-oikeudelle ominainen oikeusturvakeino,[17] [18] jonka merkitystä ei ole aliarvioitava. Oikaisun toimittaminen asian ratkaisseen viranomaisen toimesta lisää huomattavasti hallinnon joustavuutta ja siten osaltaan edistää tehokkuusvaatimuksen toteuttamista hallinnon alalla ilman, että oikeusturvavaatimus silti tämän johdosta ainakaan sanottavasti kärsisi. Oikeusturva ja tehokkuushan eivät ole aina kääntäen verrannollisia suureita sikäli, että tehokkuuden lisääminen välttämättä merkitsisi oikeusturvan vastaavaa huonontumista ja päinvastoin.[19] Selvää kuitenkin on, että oikaisun toimittaminen toimenpiteen suorittaneen tai ratkaisun tehneen viranomaisen toimesta ei ole mahdollinen, mikäli

[17] Vaikka myös viranomaisaloitteisella itseoikaisulla on merkitystä virkamiehen taloudellisille oikeuksille, emme ole sitä erikseen käsitelleet sen vuoksi, että olemme ottaneet tarkasteltavaksemme vain ne oikeusturvakeinot, joihin virkamiehellä itsellään on mahdollisuus ryhtyä taloudellisten oikeuksiensa nauttiman oikeusturvan jouduttua vaaranalaiseksi. Mainittakoon, että viranomaisaloitteinen itseoikaisu saattaa tulla kysymykseen etenkin silloin, kun virkamiehelle havaitaan suoritetuksi taloudellisia etuja enemmän kuin laki sallii. Tällöin on toisin sanoen kysymys yleensä sellaisen maksun takaisin perimisestä, joka on suoritettu siinä väärässä olettamuksessa, että maksun suorittaja on todella ollut velkaa (condictio indebiti). Ks. tästä *Henry Ussing*, Condictio indebiti, JFT 1943, s. 1 ss.; *Jèze*, s. 796 s. Vrt. myös *Rekola*, NAT 1942, s. 13; *Fleiner*, s. 180 s.; *Schantz*, s. 64 s.; *Herrnritt*, s. 132.

[18] Asianosaisaloitteinen itseoikaisu saattaa tulla kysymykseen myös ulosotto-oikeudessa. *Ellilä*, s. 71 s. ja s. 450 aliviite 21.

[19] *Merikoski* II, s. 22.

toimepide tai ratkaisu jo on lainvoiman saavuttanut.[20] Sen vuoksi ei eläkkeen tai ikälisän myöntänyt viranomainen säännöllisesti voi ottaa jo ratkaistua eläke- tai ikälisäanomusta uudelleen tutkittavakseen, koska näissä asioissa annettu ratkaisu saavuttaa lainvoiman.[21] Sitä vastoin ei ole olemassa estettä sille, että asianomainen viranomainen ottaa virkamiehen anomuksesta uudelleen tutkittavakseen esim. kysymyksen jonkin ylimääräisen toimen palkkausluokkaan sijoittamisesta, koska palkkausluokkiin sijoittaminen, milloin sen toimittaminen on hallintoviranomaisen toimivallassa, ei saavuta lainvoimaa.[22] Objektiiviteettiperiaatteesta johtuu kuitenkin, että itseoikaisun toimittamisen tulee aina olla objektiivisesti perusteltavissa, eikä siinä saa menetellä yksityisiä intressejä, vaan yleistä etua silmälläpitäen.[23]

Itseoikaisun toimittamisesta ei hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä ole mitään yleisiä ja yhtenäisiä säännöksiä. Näin on myös laita niiden oikeusnormien kysymyksessä ollessa, jotka säännöstelevät virkamiehelle virkasuhteesta johtuvia taloudellisia oikeuksia. Eräässä lainkohdassa, nimittäin PalkL:n 24 §:ssä, on kuitenkin selvästi edellytetty oikaisun saamiseksi ensin käännyttäväksi uudelleen asian ratkaisseen viranomaisen puoleen. Onpa sanotussa lainkohdassa menty vieläkin pitemmälle. Oikaisuvaatimuksen tekeminen on päätökseen muutosta haluavalle asianosaiselle tehty suorastaan pakolliseksi sen kautta, että oikaisuvaatimus muodostaa, kuten jäljempänä tulee tarkemmin puhe, edellytyksen muutoksenhaun asialliselle tutkimiselle.[24] [25]

---

[20] Ks. *Ståhlberg* I, s. 434. Vrt. *Tammio*, s. 113 s.

[21] Myös oikeuskäytännössä katsotaan nykyisin sekä eläkepäätöksen että ikälisäpäätöksen saavuttavan niin muodollisen kuin asiallisenkin lainvoiman. KHO 1941 II 114 (eläkepäätös) ja 1. 11. 1945 n:o 2758 (ikälisäpäätös). Tästä tarkemmin jäljempänä lainvoimasta puhuttaessa.

[22] Näin myös KÅ 1936 II 154. Vrt. KHO 27. 10. 1944 n:o 2214.

Huomattava kuitenkin on, että peruspalkkaisten (vakinaisten) virkojen palkkausluokkiin sijoittaminen ei tapahdu hallintoviranomaisen toimenpitein, vaan asetuksella (PalkL 3 §:n 1 momentti).

[23] Objektiviteettiperiaatteen noudattamisesta yleensä hallinto-oikeudessa ks. *Merikoski* II, s. 25; *Castrén*, s. 165 s.; *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 67 s.

[24] Vrt. myös KHO 19. 2. 1945 n:o 533 ja 12. 7. 1947 n:o 1530.

[25] Tässä yhteydessä mainittakoon, että myös virkamiehelle tulevaa tapaturmakorvausta koskevissa asioissa edellytetään eräissä tapauksissa kääntymistä ensin asian ratkaisseen viranomaisen puoleen. Ks. TTapL 45 ja 46 § verrattuina VirkaTapL:n 2 §:ään.

b) Hallinto-oikeudellisen lainkäytön tarjoamat oikeusturvakeinot.

Hallinto-oikeudellinen lainkäyttö tulee säännöllisesti vireille saattamalla tavallisessa tai prosessuaalisessa hallintomenettelyssä ratkaistu asia muutoksenhakukeinoa käyttäen hallinnollisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tarkoituksena on asianosaisia sitovalla tavalla vahvistaa se, mitä riidanalaisessa tapauksessa on pidettävä voimassa olevan oikeuden mukaisena.[26] Haettaessa muutosta virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevaan ratkaisuun ovat muutoksenhakukeinot samat kuin yleensäkin hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä. Varsinaisista muutoksenhakukeinoista tulee valtion virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevan viranomaisen päätöksen alistaminen ylemmän viranomaisen tutkittavaksi vain harvoin kysymykseen. Alistaminen on kuitenkin toimitettava silloin, kun ylioikeus, lääninhallitus tai keskusvirasto haluaa myöntää virkamiehelle eläkettä EläkeL:n 7 §:n tai 11 §:n 1 momentin nojalla. Asia on tällöin kokonaisuudessaan alistettava asianomaisen ministeriön ratkaistavaksi (EläkeA 12 §).[27]

Tärkein oikeusturvakeino, joka virkamiehellä on käytettävissään katsoessaan tulleensa taloudellisissa oikeuksissaan loukatuksi, on valitus. Olemme jo tutkimuksemme alussa todenneet, että oikeuskeinojen käyttömahdollisuus on muodollisoikeudellinen seuraus subjektiivisen julkisen oikeuden olemassaolosta, mutta ei sen käsitetunnusmerkki. Kun virkamiehen taloudelliset oikeudet yleensä ovat subjektiivisia julkisia oikeuksia, kuten olemme havainneet, on virkamiehellä myös yleensä mahdollisuus tarpeen vaatiessa oikeuskeinoja käyttäen ja ennen kaikkea juuri valitustietä toteuttaa mainitut oikeutensa. Valitustien ei tosin tarvitse olla, eikä se useissa tapauksissa olekaan, ainoa tie taloudellisissa oikeuksissaan loukatuksi tulleen virkamiehen oikeuksiinsa pääsemiseen. Mutta toiselta puolen ei myöskään valitusmahdollisuuden puuttumisen tarvitse olla osoituksena siitä, ettei virkamiehellä ole subjektiivista oikeutta määrätyn taloudellisen edun saamiseen. Niinpä virkamiehellä ei aikaisemmin ollut oikeutta valittaa palkkaustaan koskevasta päätöksestä,

[26] *Castrén*, s. 167; *Merikoski* II, s. 88.

[27] Kun eläkehakemus EläkeA:n mukaisesti on alistettu asianomaisen ministeriön ratkaistavaksi, on *ministeriön annettava päätös* hakemukseen. KHO 1930 II 329, 554, 555 ja 2627, 1934 II 162. Vrt. KHO 1. 2. 1944 n:o 324.

jos päätös oli valtioneuvoston tai sen ministeriön antama.[28] Siitä huolimatta virkamiehellä oli epäilemättä jo tällöin subjektiivinen oikeus palkkaukseensa. Hän saattoi myös määrätyin edellytyksin pyytää korkeimmalta hallinto-oikeudelta valtioneuvoston tai ministeriön päätöksen purkua, joten hänellä siis oli käytettävänään hallinto-oikeudellinen lainkäyttötie.[29] Vielä nykyäänkään ei valitusoikeutta ole kaikista virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevista ratkaisuista, jos ratkaisu on mainittujen ylimpien viranomaisten tekemä, katsomatta siihen, onko asianomaisella subjektiivista oikeutta kysymyksessä olevaan taloudelliseen etuun vai ei.[30]

Hallinto-oikeudessa vallitsevana pidettävän käsityskannan mukaan on oikeus valituksen tekemiseen sillä, jonka oikeudelliseen asemaan tai etuihin päätös välittömästi kajoaa, jota siis asia suoranaisesti koskee.[31] Myös virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevain asiain suhteen mainittu yleinen sääntö pitää paikkansa. Valitusoikeus on säännöllisesti sillä virkamiehellä, jonka taloudellisia oikeuksia on loukattu. Niinpä PalkL:n 24 §:n mukaan on oikeus valituk-

[28] Valtioneuvoston tai sen ministeriön päätöksestä ei ole valitusoikeutta muuta kuin erikseen myönnetyissä poikkeustapauksissa. *Hermanson,* Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, s. 74 ss.; *Ståhlberg* I, s. 435 sekä Lisäyksiä s. 155. Sen vuoksi ei myöskään virkamiehen palkkausta koskevasta valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä ollut mahdollisuutta valittaa, ennen kuin vasta PalkL:lla (24 §) virkamiehelle oli myönnetty yleinen valitusoikeus palkkausasioissa. Ks. myös KHO 1935 II 408, 1936 II 966. — Myöskään ylimääräisellä virkamiehellä ei ollut oikeutta valittaa palkkaustaan koskevasta valtioneuvoston tai sen ministeriön päätöksestä, ennen kuin 28/6 1945 YlimääräisA:een tehdyllä muutoksella (AsK 644/1945) ylimääräiselle virkamiehelle oli myönnetty yhtä laaja valitusoikeus palkkausasioissa kuin vakinaiselle virkamiehellekin. Ks. KHO 27. 4. 1945 n:o 1257 ja 2. 10. 1945 n:o 2425. Vrt. myös KHO 14. 11. 1945 n:o 2883.

[29] *Tarjanne,* LM 1937, s. 117. Tarjanne on katsonut, että pelkkä hallintomenettely yksin riittää toteuttamistieksi subjektiiviselle julkiselle oikeudelle.

[30] Oikeutta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valtioneuvoston tai sen ministeriön päätöksistä ei nykyisinkään ole asioissa, jotka koskevat: lakkautuspalkkaa (KHO 4. 6. 1947 n:o 1834), ylimääräistä eläkettä (KHO 21. 4. 1944 n:o 1086 a, 29. 10. 1942 n:o 3921, 1937 II 792, 3021, 3383, 3710, 3775, 1936 II 1209, 2028, 1934 II 882, 1933 II 3406), ylimääräisen eläkkeen korottamista (KHO 1938 II 1117), ylimääräisen eläkkeen siirtämistä vakinaisten eläkkeiden ryhmään (KHO 16. 6. 1943 n:o 2129) ja kalliinajanlisäystä eläkkeeseen (KHO 1927 II 1182—1195).

[31] *Merikoski* II, s. 96; *Ståhlberg* I, s. 437; *Tarjanne,* Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 66; *Sundberg,* Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 159; *Herlitz,* Förvaltningsförfarandet, s. 188, Förvaltningsrättsliga Grunddrag, s. 78 ja Förvaltningsrättslig Lagskipning, s. 20 s.; *Westerberg,* s. 38 ss.; *Fleiner,* s. 232; *Walter Jellinek,* s. 295. Vrt. myös *Ellilä,* s. 60 s. ja s. 65 s.; *LVK* 1936, s. 73; *LVK* 1944, s. 10.

sen tekemiseen sillä, joka katsoo asianomaisen viranomaisen kieltäneen häneltä lainmukaisen palkkauksen. Samoin EläkeL:n 19 §:n mukaan on valitusoikeus sillä, joka katsoo viranomaisen kieltäneen häneltä sellaisen eläkkeen, johon hänellä on laillinen oikeus.[32] [33] Huomattava kuitenkin on, että valitusoikeus on ainoastaan sillä, jonka oikeutta valituksenalainen toimenpide suoranaisesti koskee, ei sitävastoin sillä, jolle toimenpide tuottaa ainoastaan välillisesti haittaa.[34] Tähän katsoen ja ottaen huomioon edellä mainittujen lainkohtain sanamuodon, ei virkamiehen oikeudenomistajilla säännöllisesti ole valitusoikeutta virkamiehen eläessä virkasuhteesta johtuvia taloudellisia oikeuksia koskevassa asiassa. Koska kuitenkin, kuten aikaisemmin olemme todenneet, virkamiehen kuollessa taloudellisiin oikeuksiin perustuvat maksettavaksi langenneet edut siirtyvät hänen oikeudenomistajilleen, koskevat mainittuihin etuihin kohdistuvat toimenpiteet välittömästi virkamiehen oikeudenomistajia. Sen vuoksi on, jos asianomainen viranomainen kieltäytyy virkamiehen kuoltua sanottuja etuja hänen oikeudenomistajilleen suorittamasta, viimeksi mainituilla oikeus valitusteitsekin vaatia suoritusta. Tällöin tulee tietenkin omaisten tekemän valituksen johdosta tutkittavaksi sekä virkamiehen oikeus vaadittuihin etuihin että näiden etujen määrä. Selvää on vihdoin, että virkasuhteesta suoranaisesti virkamiehen

[32] Saatetaan kysyä, mitä edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitetaan sanonnalla »kieltänyt»? Mitä ensinnäkin palkkausta koskeviin asioihin tulee, niin ei niissä aina tarvitse olla eikä yleensä olekaan kysymys minkään suoranaisen vaatimuksen esittämisestä, jonka viranomainen saattaisi kieltää. Palkanmaksussahan virkamiehelle ainoastaan suoritetaan asianmukaisesti laaditun ja maksettavaksi hyväksytyn palkkalistan perusteella sen palkkausluokan mukainen palkkaus, johon hänen virkansa kuuluu, ilman että virkamies itse olisi esittänyt mitään vaatimusta palkkauksensa suhteen. Täytynee sen vuoksi katsoa puheena olevalla sanonnalla tarkoitettavan ainoastaan, että palkkalistaan ei ole maksettavaksi merkitty eikä virkamiehelle siis suoritettu sellaista palkkausta, johon hän itse katsoo laillisesti olevansa oikeutettu. Sanonta »kieltänyt» tarkoittaa palkkausasioissa toisin sanoen samaa kuin »ei ole suorittanut».

Toisin on sitä vastoin laita eläkeasioissa. EläkeL:n 14 §:n mukaan on eläkettä anottava. Eläkeanomuksen johdosta on annettava päätös (A eläkkeiden maksamisen keskittämisestä 16/10 1942 (AsK 800/1942) 2 §). Sen vuoksi ei myöskään sanonta »kieltänyt» voi EläkeL:ssa tarkoittaa pelkkää suorittamatta jättämistä, vaan nimenomaista kielteistä päätöstä.

[33] Vrt. myös L eräiden valtion varoista eläkettä nauttivien henkilöiden eläkeeduista 23/12 1947 (AsK 971/1947) 8 §, jonka mukaan valitusoikeus on eläkkeen korottamista koskevaan päätökseen tyytymättömällä.

[34] *Ståhlberg* I, s. 437 ja Förvaltningsrätt, s. 529; *Merikoski* II, s. 96 s.

omaisille johtuvia taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa näillä on virkamiehen kuoltua aina valitusoikeus, mikäli valitusmahdollisuus yleensä on olemassa.[35]

Yleisten hallintoprosessuaalisten periaatteiden mukaan ei sillä viranomaisella, joka on virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevan ratkaisun tehnyt, säännöllisesti ole valitusoikeutta edes siinä tapauksessa, että ratkaisu on ylemmässä hallintoasteessa muuttunut.[36]

Valitus voi koskea sekä varsinaisessa hallintomenettelyssä että myös prosessuaalisessa hallintomenettelyssä tai hallinnollisessa lainkäyttömenettelyssä virkamiehen taloudellisista eduista tehtyä päätöstä. Valituksenalaisia voivat kuitenkin olla vain pääasiaa koskevat lopulliset päätökset.[37] Valmistavat toimenpiteet, jotka eivät sisällä mitään lopullista ja sitovaa ratkaisua hallinto-oikeudellisessa oikeussuhteessa, eivät senvuoksi voi olla itsenäisen valituksen kohteina.[38] Niihin voidaan hakea muutosta vain pääasiasta tehdyn valituksen yhteydessä. Ennen asian lopullista ratkaisua ei mitään sellaista sitovaa järjestelyä, joka välittömästi aiheuttaisi oikeussuojan tarpeen, ole hallinto-oikeudellisessa oikeussuhteessa tapahtunut.[39]

---

[35] Kun valtioneuvoston tai sen ministeriön päätöksestä voidaan valittaa, kuten olemme havainneet, vain erikseen säädetyissä tapauksissa, ei valtiovarainministeriön päätöksestä, jolla oli myönnetty eläke tullilaitoksen palveluksessa olleen tullivartijan leskelle ja lapsille tullilaitoksen leskien eläkesäännön mukaan, saanut valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO 27. 6. 1945 n:o 1786. — Ei myöskään valtioneuvoston antamasta päätöksestä lahjapalkkiota koskevassa asiassa voitu valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO 1929 II 2709. Vrt. edellä aliviitteet 28 ja 30.

Useimpien eläkekassojen ohjesäännöissä on myönnetty nimenomainen valitusoikeus. Ks. esim. siviilivirkakunnan leski- ja orpokassan ohjesääntö 12. 11. 1926 (AsK 290/1926) 63 § sekä sotaväen ja eräiden kulkulaitosvirastojen leski- ja orpokassan ohjesääntö 12. 11. 1926 (AsK 287/1926) 80 §. Mainituissa tapauksissa ei kuitenkaan valitusta ole tehtävä valtion viranomaiselle, vaan eläkelaitoksen osakkaiden valitsemille valtuusmiehille.

[36] Ks. *Ståhlberg* I, s. 437; *LVK* 1939, s. 8. Vrt. viranomaisen valitusoikeuden suhteen kuitenkin myös KHO 28. 9. 1945 n:o 2380.

[37] *Merikoski* II, s. 96; *Herlitz,* Förvaltningsförfarandet, s. 166 s.; *Sundberg,* Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 158.

[38] *Merikoski* II, s. 96; *LVK* 1939, s. 7. Samoin KHO 1920 I 116, 1924 II 2099, 1937 II 1251. — Ks. myös edellisessä aliviitteessä mainitut *Herlitzin* ja *Sundbergin* teokset.

[39] Ks. myös *Sundberg,* Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 158.

Läheisessä yhteydessä tekstissä mainitun kysymyksen kanssa on kysymys siitä, onko vahvistuskanne mahdollinen virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa lainkäyttöasioissa. Vastaus tähän kysymykseen muodostuu useimmissa tapauksissa

Hallintoprosessissa on voimassa yleinen prosessuaalinen periaate, ettei muutosta voida hakea valituksenalaisen päätöksen perusteluihin.[40] Mainittu sääntö pitää paikkansa myös virkamiehen taloudellisista oikeuksista tehdyn valituksen ollessa kysymyksessä.[41]

Erittäin mielenkiintoinen ja tärkeä on kysymys valituspaikasta virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa. Minkä viranomaisten käsiteltäviin ja ratkaistaviin virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa tehdyt valitukset kuuluvat? Kun mainittu kysymys mitä läheisimmin liittyy kysymykseen siitä, minkä viranomaisen käsiteltäviin virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevat asiat yleensä kuuluvat ja mikä viranomainen siis ensimmäisenä asteena joutuu sanottuja asioita käsittelemään, meidän on ensiksi mainittuun kysymykseen vastausta hakiessamme samalla tarkasteltava myös viimeksi mainittua kysymystä.

Edellä on jo ollut puhetta siitä, että virkamiehelle virkasuhteesta johtuvia taloudellisia oikeuksia koskevien asioiden käsitteleminen ja ratkaiseminen kuuluu yleensä hallintoviranomaisten toimivaltaan.[42] Virkamiehen lesken ja lasten eläkettä koskevat asiat muodostavat kuitenkin tässä suhteessa sikäli poikkeuksen, ettei niiden käsittely

---

kielteiseksi välittömän oikeussuojatarpeen puuttumisen vuoksi. Vrt. myös *Fleiner*, s. 267; *Walter Jellinek*, s. 191 ja s. 300 s.; *Stuckart—v. Rosen-v. Hœwel*, s. 114. Oikeuskäytönnön suhteen ks. etenkin KHO 20. 1. 1944 n:o 158 ja KÅ 1937 I 79. Vrt. KÅ 1941 I 7. Vrt. toiselta puolen myös JW 1930, s. 1669, jossa selostetussa Reichsgericht'in ratkaisussa 5 päivältä helmikuuta 1930 virkamiehen oikeus keksintöön on katsottu voitavan saattaa voimaan vahvistuskantein.

[40] *Merikoski* II, s. 96. Näin myös KHO ratkaisuissaan 1919 II 2251, 1923 II 717, 1924 II 1992, 1926 II 2266, 1927 II 427, 1929 II 406, 1931 II 2731, 1932 II 2415, 1934 II 2556, 1935 II 2849, 1937 II 1761 ja 1941 II 432.

[41] Ks. esim. edellisessä aliviitteessä mainittua KHO:n ratkaisua 1935 II 2849, joka tosin koskee kansakoulunopettajan palkkausetuja. Vrt. myös RÅ 1943 I 31.

[42] Ks. myös KHO 1942 I 53, jossa kansakoulunopettajain välisenkin riidan, joka koskee opettajan velvollisuutta maksaa palkkiota viransijaiselleen, on katsottu olevan ratkaistavan hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestyksessä. Päätös on kuitenkin tehty 7 äänellä 6 vastaan vähemmistön ollessa sitä mieltä, ettei asiaa voitu sanotussa järjestyksessä ratkaista. Vrt. myös KHO 1942 I 12 sekä toiselta puolen LM 1905, s. 233.

Kun maanmittausinsinöörin ja kartoittajan välille viimeksi mainitulle tulevasta palkkauksesta tehdyn sopimuksen sisällöstä ja täyttämisestä syntyy riitaa, on maanmittaushallituksen koetettava saada asianosaiset sopimaan ja sen jälkeen ratkaistava riitaisuudet. KHO 15. 5. 1945 n:o 1413. Samoin KHO 19. 1. 1944 n:o 144. Jos kuitenkin kysymyksessä on pelkän vahingonkorvauksen vaatiminen virkamiehen puolelta eikä siis maksamatta jätettyjen palkkaetujen anominen, on asia yleisen tuomioistuimen ratkaistava. Ks. myös *Louhivaara*, s. 17.

ja ratkaisu ole yleensä valtion välittömien hallintoviranomaisten asiana, vaan kuuluu asianomaisen eläkekassan omille toimielimille, ensimmäisenä asteena säännöllisesti johtokunnalle ja muutoksenhakuasteena valtuusmiehille tai näitä vastaavalle elimelle.[43]

Virkamiehen palkkausta koskevain asiain suhteen on kuitenkin oikeuskäytännössä usein ilmennyt epätietoisuutta siitä, minkä hallintoviranomaisen ensimmäisenä asteena käsiteltäviin ja ratkaistaviin mainitut asiat kuuluvat. Tässä suhteessa näyttää voivan tulla kysymykseen kaksi eri mahdollisuutta. Ensinnäkin voitaisiin ajatella, että mainitut asiat olisi käsiteltävä ja ratkaistava kunkin läänin yleisen hallintoviranomaisen eli lääninhallituksen toimesta. Toinen mahdollisuus näyttäisi olevan, että ratkaisuvalta kuuluisi kussakin tapauksessa sille hallintoviranomaiselle, jonka alaisesta virkamiehestä kulloinkin on kysymys. Korkein hallinto-oikeus on eräässä täysistunnossa tekemässään ratkaisussa, tosin äänestyksen jälkeen, katsonut, että sellaisen hakemuksen tutkiminen ja ratkaiseminen, joka koskee valtion virkamiehen velvoittamista suorittamaan takaisin liikaa kantamansa palkkaus, kuuluu lääninhallituksen toimivaltaan,[44] vaikka kysymyksessä on posti- ja lennätinhallituksen alaisena toiminut virkamies. Mainittu ratkaisu on kuitenkin tehty ennen nykyisen palkkauslainsäädännön voimaan tuloa, ja se koskee liikaa maksetun palkkauksen takaisinperimistä sellaiselta virkamieheltä, joka päätöstä annettaessa ei enää ollut sen viraston palveluksessa, joka liikamaksun oli suorittanut. Mutta nykyisen palkkauslainsäädännön voimassa ollessakin on mainittu tuomioistuin niinikään täysistunnossa toimitetun äänestyksen jälkeen tapahtuneessa ratkaisussa katsonut, että sellaisen hakemuksen tutkiminen ja ratkaiseminen, joka koskee hovioikeuden taloudenhoitajan velvoittamista maksamaan takaisin hänelle laittomalla perusteella suoritettu palkka, kuuluu asianomaiselle lääninhallitukselle eikä hovioikeudelle.[45] Näissä kahdessa ratkaisussaan, varsinkin en-

[43] Sitä vastoin ovat lahjapalkkiota, virka- ja armovuodenetua sekä hautausapua koskevat asiat yleensä valtion hallintoviranomaisten käsiteltäviä.

[44] KHO 1936 I 3. Päätös on tehty 6 äänellä 5 vastaan. Vähemmistön mielestämme oikeampana pidettävän kannanoton mukaan asian tutkiminen ja ratkaiseminen ei kuulunut lääninhallitukselle. Tämän kantamme tueksi viittaamme siihen, mitä olemme tekstissä jäljempänä lausuneet. Vrt. myös KHO 1937 II 3709.

[45] KHO 18. 12. 1944 n:o 2738. Mainitun päätöksen taltion sisältämästä kertoelmasta ilmenee päätökseen ratkaisevasti vaikuttaneen, että hovioikeus on lääninhallituksen alitilittäjä, vaikka tätä seikkaa ei itse päätöksen perusteluissa nimenomaan lausutakaan. Tällöin on siis annettu ratkaiseva merkitys LHA:n 17 §:lle,

siksi mainitussa, korkein hallinto-oikeus näyttää siis olleen lähinnä edellä esittämämme ensimmäisen vaihtoehdon kannalla. Lainkäyttö on puheena olevassa kysymyksessä kuitenkin jossain määrin vaihdellut.[46]

Omasta puolestamme emme katso voivamme yhtyä siihen kannanottoon, jonka korkein hallinto-oikeus on edellä mainituissa kahdessa ratkaisussaan tehnyt. Kuten prosessissa yleensä niin tulee myös hallintomenettelyssä ja hallintoprosessissa ratkaisevan viranomaisen toimivallan ilmetä joko suoranaisesta positiivisoikeudellisesta säännöksestä tai ainakin olla sellaisesta johdettavissa. Ovatpa toimivaltaa koskevat säännökset, milloin sellaisia on annettu, hallinnon alalla ehdottomampiakin kuin vastaavat säännökset siviiliprosessissa sen johdosta, että siviiliprosessissa tavallista valintaoikeutta tuomioistuimen suhteen ei hallintoprosessissa säännöllisesti ole myönnetty.[47] Mitään nimenomaista säännöstä, jossa lääninhallitukselle olisi myönnetty yleinen toimivalta julkisoikeudellisten riita-asiain ratkaisijana, ei kuitenkaan ole, eikä mainttua periaatetta voida johtaa mistään positiivisoikeudellisesta säännöksestäkään. LHA, luettelemalla yksityiskohtaisesti ne tehtävät, jotka lääninhallitukselle kuuluvat, on lääninhallituksen toimivallan suhteen omaksunut enumeratiojärjestelmän.[48] Yleistä julkisoikeudellisten riita-asiain ratkaisutehtävää ei lääninhallituksen ratkaistavain asiain joukossa ole kui-

---

jonka mukaan lääninkonttorin tulee käsitellä mm. asiat, jotka koskevat lääninkonttorin alitilittäjäin tilinpidon ja varainhoidon tarkastusta. Tätä vastaan voidaan kuitenkin huomauttaa, että PalkA:n 9 § nimenomaan mainitsee myös hovioikeuden virkamiestensä palkkausta koskevain asiain ratkaisijana. Lisäksi on otettava huomioon, että ratkaistaessa, onko virkamiehelle maksettu palkkaa virheellisesti ja palkanmaksu sen vuoksi oikaistava, ei ole kysymys minkään varsinaisen tilinpidollisen virheen oikaisemisesta, jota edellä mainittu asetuksenkohta tarkoittanee. Se seikka, että asia on tullut vireille viranomaisaloitteisena tilihuomautuksen muodossa, ei voi aiheuttaa poikkeamista voimassa olevista oikeuspaikkaa koskevista säännöksistä.

[46] Ks. toiselta puolen KHO 1936 I 3 ja toiselta puolen esim. KHO 28. 1. 1944 n:o 263 ja 8. 6. 1944 n:ot 1482—3. Vrt. myös KHO 19. 6. 1947 n:ot 1996—1998. Sotavammaisille liikaa maksettujen majoitus- ja muonarahojen takaisinperimistä koskevan päätöksen antamisen katsottiin kuuluvan lääkintöhallituksen toimivaltaan, vaikka asianomaiset sotavammapotilaat asian vireille tullessa jo oli kotiutettu.

[47] Ks. *Wrede-Tirkkonen*, s. 76 ja *Herrnritt*, s. 43. Vrt. myös *Piloty-Schneider*, s. 47.

[48] Hallintoviranomaisten toimivalta saattaa olla määrätty myös yleislausekkeella (generalklausul). Ks. *Castrén*, s. 200 s.; *von Köhler*, s. 266 s.; *Koellreutter*, s. 128.

tenkaan mainittu. Näin ollen on mielestämme selvää, ettei lääninhallituksella ole virkamiehelle tulevaa palkkaustakaan koskevissa asioissa mainitunlaista yleistä ratkaisuvaltaa, vaan lääninhallitus voi ratkaista ainoastaan omien ja alaistensa virkamiesten palkkauskysymykset.[49] PalkA:n 9 §, joka luettelee virkamiehelle tulevaa palkkausta koskevissa asioissa toimivaltaiset viranomaiset, mainitseekin tämän mukaisesti lääninhallituksen ainoastaan yhtenä tällaisena viranomaisena asettamatta sitä muihin vastaaviin viranomaisiin nähden erikoisasemaan. Sanotun lainkohdan mukaan nimittäin virkamiehelle lain mukaan tulevaa palkkausta koskevan asian ratkaisee valtioneuvoston, oikeuskanslerinviraston, tasavallan presidentin kanslian, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden virkamiehen sekä valtioneuvoston alaisen viraston päällikön ja välittömästi ministeriön alaisen virkamiehen samoin kuin (valtionsyyttäjän)[50] kihlakunnantuomarin ja maanjako-oikeuden puheenjohtajan osalta asianomainen ministeriö sekä muiden virkamiesten osalta asianomainen keskusvirasto, lääninhallitus, hovioikeus taikka muu näihin verrattava viranomainen.[51]

Voitaisiin kenties huomauttaa, että kun PalkL:n 24 § sanamuotonsa puolesta koskee ainoastaan asianomaisen virkamiehen aloitteesta vireille pantua palkanmaksun oikaisua, ei myöskään PalkA:n 9 § lain täytäntöönpanoon liittyvänä määräyksenä ole sovellettavissa viranomaisen aloitteesta tapahtuvan oikaisun kysymyksessä ollessa. Tätä käsitystä näyttäisi tukevan se, että PalkL ei sisällä 24 §:ää vastaavaa säännöstä viranomaisen aloitteesta tapahtuvasta palkanmaksun oikaisemisesta, joten laissa on tässä kohden olemassa aukko. On kuitenkin huomattava, että PalkL sisältää useita muita sellaisia säännöksiä, jotka edellyttävät viranomaisen omasta aloitteestaan palkkausasioissa tekemää ratkaisua. Ennen kaikkea voidaan mainita useat niistä säännöksistä, jotka koskevat palkkausta virantoimituksen keskeytyksen aikana. PalkL:n 27 §:ään nojautuvaan, lain täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevaan asetukseen sisältyvänä PalkA:n 9 §:n tarkoituksena niin ollen on määritellä toimivaltainen viranomai-

[49] Niinpä lääninhallitus on toimivaltainen alaiseensa poliisivirkakuntaan kuuluvalle poliisikomisariolle liikaa maksetun palkkauksen takaisinperimistä koskevassa asiassa. KHO 1940 II 914.

[50] Valtionsyyttäjän virat on nyttemmin lakkautettu. Ks. *Merikoski* I, s. 88.

[51] Ks. myös *Rytkölä*, LM 1945, s. 238 ss. Tekstissä mainittu viranomaisen ratkaisu muodostaa lainvoiman saavutettuaan näin ollen täytäntöönpanon oikeusperusteen.

nen kaikissa mainituista ratkaisuista johtuvissa riitaisuuksissa. Sanamuodosta päätellen säännöstä on ilmeisesti tulkittava vieläkin laajemmin. Se ei rajoitu määräämään toimivaltaista viranomaista yksinomaan riitaisissa palkkausasioissa, vaan yleensä kaikissa niissä asioissa, jotka koskevat PalkL:ssa lueteltujen palkkausetujen suorittamista. PalkA:n 9 § ei siis rajoitu koskemaan yksinomaan PalkL:n 24 §:ssä edellytettyä tapausta, vaan yleensä palkkausasioita. Toisin sanoen PalkA:n 9 § sisältää yleisen oikeuspaikkaa koskevan säännöksen, jota on sovellettava kaikissa PalkL:iin perustuvia palkkausetuja koskevissa asioissa. PalkL:iin perustuviksi on tässä mielessä luettava ei ainoastaan virkamiehelle PalkL:n mukaan, vaan myös sanotun lain nojalla annettujen säännösten taikka tehdyn sopimuksen mukaan tulevaa palkkausta koskevat asiat. Myös kahdessa viimeksi mainitussa tapauksessa perustuu nimittäin virkamiehen palkkaus viime kädessä PalkL:iin.

Omaksumastamme kannanotosta johtuu, että myös virheellisen palkanmaksun oikaisemista tarkoittavissa asioissa viranomaisen toimivalta määräytyy aina PalkA:n 9 §:n mukaan, olipa kysymyksessä oikaisutoimeen ryhtyminen asianosaisen tai viranomaisen aloitteesta. Mitään olennaista eroa mainituilla tapauksilla tässä suhteessa ei ole.[52] Myöskään sillä seikalla, onko asianomainen virkamies edelleen samassa virassa, jossa virhe palkanmaksussa on tapahtunut, vai onko hän mahdollisesti siirtynyt oikaisuun ryhdyttäessä toiseen valtion virkaan tai kokonaan eronnut valtion palveluksesta, ei puheena olevassa suhteessa ole merkitystä.[53] Kysymyksen ollessa määrätystä palkanmaksusta ei tuon palkanmaksun perusteena olevassa virkasuhteessa myöhemmin tapahtuneilla muutoksilla voi enää olla merkitystä sanotulle palkanmaksulle ja siitä johtuville riidoille.[54] Niinpä esim. tie- ja vesirakennushallituksen alaiselle piiri-insinöörille liikaa maksetun palkkauksen takaisinperimistä koskeva kysymys samoin kuin piiri-insinöörin omasta aloitteestaan tekemä anomus palkan-

[52] Myös KHO näyttää ratkaisuissaan 8. 6. 1944 n:ot 1482 ja 1483 olevan tekstissä mainitulla kannalla. Vrt. sitä vastoin edellä tekstissä mainittua KHO:n ratkaisua 18. 12. 1944 n:o 2738. Ks. myös KHO 1942 I 12, jossa ei tosin ole kysymys palkan takaisinperimisestä. — Vrt. myös *Geijer*, s. 62 s.

[53] Tässä suhteessa näyttää oikeuskäytäntö olevan tekstistä poikkeavalla kannalla, mikä ilmenee mm. KHO:n ratkaisuista 1936 I 3 ja 1937 II 3709.

[54] Ks. *Rytkölä*, LM 1945, s. 240. — Virheellisen palkanmaksun oikaisemisen edellytysten ja toimittamisen suhteen, joihin kysymyksiin ei tutkimuksessamme ole mahdollisuutta tarkemmin puuttua, viittaamme mainittuun kirjoitukseen.

maksussa tapahtuneen virheen oikaisemisesta on nähdäksemme aina ensimmäisenä asteena tie- ja vesirakennushallituksen käsiteltävä ja ratkaistava. Samoin lääninsairaalan hoitajattarelle toimitetun palkanmaksun oikaiseminen on ensimmäisenä asteena lääkintöhallituksen ratkaistava katsomatta siihen, onko asianomainen hoitajatar oikaisukysymyksen vireille tullessa edelleen lääkintöhallituksen alaisen sairaalan palveluksessa tai mahdollisesti kokonaan valtion palveluksesta eronnut.

Viranomainen, joka PalkA:n 9 §:n mukaan on toimivaltainen virkamiehelle tulevaa palkkausta koskevassa asiassa, on myös itse velvollinen ratkaisun tekemään. Mikään toimivallan siirtäminen ei tällöin, enempää kuin yleensäkään hallinnon alalla,[55] saata tulla kysymykseen.

Valitusasteena on kaikkien edellä lueteltujen, ensimmäisenä asteena palkkausta koskevia asioita käsitelleiden viranomaisten ratkaisujen suhteen korkein hallinto-oikeus. Valitusoikeus ulottuu siis myös valtioneuvoston ja ministeriöiden palkkausasioissa antamiin päätöksiin. Toiselta puolen kuitenkin PalkL:n 24 §:n mukainen valitusoikeus — joka edellyttää mm. oikaisuvaatimuksen tekemistä — rajoittuu sanotun lain taikka sen nojalla annettujen säännösten taikka tehdyn sopimuksen mukaan virkamiehelle tulevaa palkkausta koskeviin asioihin. Tästä johtuu, että esim. MatkustusA:n perusteella suoritettavaa päivärahaa ja matkakustannusten korvausta koskeviin valituksiin ei ole sovellettava PalkL:n 24 §:n säännöstä, koska MatkustusA ei ole PalkL:n nojalla annettu säännös. Valitus viimeksi mainittuja etuja koskevissa asioissa on sen vuoksi tehtävä samassa järjestyksessä, kuin muutosta yleensä haetaan sen viranomaisen päätöksiin, joka sanotuissa asioissa on kulloinkin ratkaisun tehnyt.

Minkä viranomaisen toimivaltaan kuuluu ensimmäisenä asteena käsitellä virkamiehen lakkautuspalkkaa koskevat asiat? Jos tarkastellaan LakPalkL:n säännöksiä, niin havaitaan, ettei sanottuun lakiin enempää kuin sen täytäntöönpanoakaan koskeviin säännöksiin sisälly mitään PalkA:n 9 §:ää vastaavaa nimenomaista säännöstä. Onko PalkA:n 9 §:n säännöstä sovellettava myös lakkautuspalkalle asetettuun virkamieheen? Vaikka LakPalkL:n 4 § kenties jossakin määrin saattaa antaa aihetta mainitunlaiselle tulkinnalle, on nähdäksemme kysymykseen PalkA:n 9 §:n soveltamisesta vastattava kieltävästi. Lakkautuspalkalle asetettu virkamies ei ole enää aktiivisessa virka-

[55] *Andersen*, Dansk Forvaltningsret, s. 318; *Castberg*, s. 62.

suhteessa valtioon. Tullessaan asetetuksi lakkautuspalkalle virkamies on samalla niin sanoaksemme tullut irroitetuksi riippuvaisuussuhteesta siihen viranomaiseen, jonka alaisuuteen lakkautettu virka on kuulunut. Virkamies on tosin, kuten lakkautuspalkkaoikeudesta puhuessamme olemme todenneet, edelleen virkasuhteessa valtioon, mutta ei enää yksilöidyssä, tietyn viranomaisen alaisuuteen kuuluvassa virkasuhteessa. Näin ollen ei viimeksi mainitulle viranomaiselle voi myöskään kuulua enää mitään ratkaisuvaltaa lakkautuspalkkaa koskevissa asioissa.

Voidaksemme positiivisesti vastata edellä esittämäämme kysymykseen viranomaisen toimivallasta lakkautuspalkkaa koskevissa asioissa, meidän on syytä palauttaa mieleen, mitä lakkautuspalkkaoikeudesta puhuessamme olemme virkamiehen lakkatuspalkalle asettamisesta lausuneet. Totesimme tällöin lakkautuspalkalle asettamisen tapahtuvan siten, että viran tultua lailla tai asetuksella lakkautetuksi valtioneuvosto asettaa viran haltijan lakkautuspalkalle.[56] Käytännössä yleisesti noudatetun menettelytavan mukaan valtioneuvosto tai ministeriö suorittaessaan lakkautuspalkalle asettamisen samalla vahvistaa virkamiehelle LakPalkL:n mukaan tulevan lakkautuspalkan suuruuden. LakPalkL:n 3 §:n mukaan lakkautuspalkan suorittaminen on taas lääninrahaston asiana. Jos nyt lakkautuspalkan maksamisen suhteen myöhemmin syntyy epäselvyyttä, on tästä johtuvat riitakysymykset ensimmäisenä asteena ilmeisesti maksattavan viranomaisen eli asianomaisen lääninhallituksen ratkaistava.[57]

Tarkasteltaessa valitusmahdollisuutta lakkautuspalkkaa koskevissa asioissa herää ensimmäiseksi kysymys, onko PalkL:n 24 §:n säännöstä muutoksen hakemisesta palkkausta koskevaan viranomaisen ratkaisuun sovellettava myös sanotuissa asioissa? Myöntävän vastauksen puolesta näyttäisi ainakin jossain määrin puhuvan se seikka, että LakPalkL ei sisällä mitään erityistä muutoksenhakua koskevaa säännöstä, samoin kuin sekin, että LakPalkL:n 4 §:n mukaan lakkau-

[56] Näin *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 203; *Söderlund*, SA 1944, s. 270. — Käytännössä tapahtuu lakkautuspalkalle asettaminen yleensä sen ministeriön toimesta, jonka alaisuuteen lakkautettu virka on kuulunut.

[57] Myös liikaa maksetun lakkautuspalkan takaisin perimistä koskevan kysymyksen tutkiminen ja ratkaiseminen kuuluu maksumääräyksen antaneen lääninhallituksen toimivaltaan. KHO 18. 10. 1946 n:o 2914. — Lääninhallitus on katsottu yleensäkin toimivaltaiseksi lakkautuspalkkaa koskevissa asioissa. Ks. esim. KHO 1941 I 39, 1929 II 2923—2926.

tuspalkalle asetetulla virkamiehellä on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin valtion virkamiehillä yleensä, ellei toisin ole säädetty tai asian luonnosta muuta johdu, mistä säännöksestä jo aikaisemmin on ollut puhetta. Tästä huolimatta katsomme, että kysymykseen on vastattava kielteisesti. Lakkautuspalkalle asetetun virkamiehen oikeudet eivät määräydy PalkL:n mukaan, vaan PalkL:n 20 §:ssä edellytetään niistä erikseen säädettäväksi. LakPalkL ei myöskään ole PalkL:n nojalla annettu säännös, eikä lakkautuspalkalle asetetun virkamiehen palkkaus määräydy sopimuksen, vaan yksin LakPalkL:n mukaan, joten PalkL:n 24 §:n mukaisen valitusoikeuden myöntäminen lakkautuspalkalle asetetulle virkamiehelle olisi vastoin mainitun lainkohdan sanamuotoa. Lisäksi on huomattava, että lainsäätäjä on ilmeisesti tarkoittanut, että PalkL:n 24 §:ää on suppeasti tulkittava. Tätä osoittaa esim. se, että ylimääräisilläkään virkamiehillä ei ole katsottu olevan oikeutta valittaa palkkauksestaan PalkL:n 24 §:n nojalla, vaan lainsäätäjä on pitänyt tarpeellisena erityisen säännöksen antamista, jolla ylimääräiselle virkamiehelle on myönnetty palkkausta koskevissa asioissa yhtä laaja valitusoikeus kuin vakinaisellekin virkamiehelle. Tämä on tapahtunut lisäämällä YlimääräisA:een sen antamisen jälkeen PalkL:n 24 §:ää täysin vastaava säännös.[58] Myöskään oikeuskäytännössä ei lakkautuspalkalle asetetulle virkamiehelle ole myönnetty PalkL:n 24 §:n mukaista valitusoikeutta. Tämä ilmenee muun ohessa siitä, ettei lakkautuspalkalle asetetulla virkamiehellä ole katsottu olevan oikeutta valittaa lakkautuspalkkaa koskevasta ministeriön päätöksestä, kuten PalkL:n 24 §:n mukainen valitusoikeus edellyttäisi.[59] Lakkautuspalkkaa koskevissa asioissa siis oikeus muutoksen hakemiseen rajoittuu niihin tapauksiin, joissa ratkaisun tehneen viranomaisen päätöksistä yleensä on järjestetty valitusoikeus. Valitusoikeus perustuu silloin tähän yleiseen muutoksenhakua koskevaan säännökseen.

---

[58] Ks. YlimääräisA:n 10 a § (AsK 644/1945). Ks. myös edellä aliviitettä 28. Vrt. kuitenkin *Merikoski*, LM 1944, s. 259 s.

[59] Näin KHO 4. 6. 1947 n:o 1834. Ks. myös KHO 1933 II 315, 316, 1551 ja 3184, jotka ratkaisut tosin ovat PalkL:n voimaantuloa edeltäneeltä ajalta. Vrt. kuitenkin KHO 1926 II 1671. Mitä erityisesti tulee valituksen tekemiseen lääninhallituksen päätöksistä niin lakkautuspalkkaa kuin muutoinkin palkkausta koskevissa asioissa, on ilmennyt erimielisyyttä siitä, voidaanko jo lääninkonttorin antamasta maksumääräyksestä suorastaan valittaa vai onko asia ensin saatettava lääninhallituksen ratkaistavaksi ja valitus tehtävä vasta lääninhallituksen päätöksestä. Oikeuskäytäntö näyttää asettuneen jälkimmäisen vaihtoehdon kannalle. Ks. KHO 1925 I 54, 1928 I 73, 1935 II 581 ja 1940 I 6. Toisin *Oksanen*, s. 276 s.

Virkamiehen eläkettä koskevien asioiden suhteen on taas EläkeL:n 11 §:ssä säädetty, että asianomainen ministeriö myöntää eläkkeen tasavallan presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön nimittämälle virkamiehelle. Puolustusvoimien pääesikunnan ja puolustuslaitoksen virkamiehille myöntää eläkkeen puolustusministeriö katsomatta siihen, mikä viranomainen on virkamiehen nimittänyt. Muille virkamiehille myöntää eläkkeen asianomainen ylioikeus, lääninhallitus tai keskusvirasto.[60] EläkeL:n 7 ja 11 §:issä edellytetyissä tapauksissa ratkaisee eläkkeen myöntämistä koskevan kysymyksen kuitenkin aina asianomainen ministeriö (EläkeA 12 §). Eläkkeen suorittaminen on taas valtiokonttorin asiana (EläkeA 13 §). Näin ollen valtiokonttori myös ratkaisee ne kysymykset, jotka välittömästi liittyvät eläkkeen maksattamiseen.

Muutosta eläkkeen myöntämistä koskevaan päätökseen on EläkeL:n 15 §:n mukaan haettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävin valituksin. Näin ollen eläkeasioissa ei ole muutoksenhakuoikeutta rajoitettu, vaan on muutoksen hakeminen sallittu, kun kysymyksessä on vakinainen eläke, myös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden antamista päätöksistä.[61]

Saatetaan kysyä, onko viranomaisen liitettävä v a l i t u s o s o i t u s niihin virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskeviin päätöksiinsä, joista on oikeus valittaa? Tieteisopissa on valitusosoituksen liittämisvelvollisuudesta hallintoviranomaisen päätöksiin lausuttu eriäviä mielipiteitä. *Willgren* näyttää katsovan, että valitusosoitus on aina annettava.[62] *Merikoski, Castrén, Sundberg* ja *Reuterskiöld* edellyt-

[60] Niinpä eläkkeen myöntäminen korkeimman hallinto-oikeuden puhtaaksikirjoittajattarelle on mainitun tuomioistuimen asia, vaikka eron myöntää presidentti yksin. KHO 18. 12. 1942 n:o 4556. Eron ja eläkkeen myöntäminen ei siis suinkaan aina ole saman (nimittävän) viranomaisen asiana, kuten EläkeA:n 11 §:kin osoittaa, vaikka yleensä näin on asianlaita.

[61] Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviin asioihin kuului valitus valtioneuvoston sekä ministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian päätöksistä vakinaista eläkettä koskevissa asioissa. KHO 1925 II 2479—2494, 1926 II 428, 1132, 1194, 1430, 1516, 1518, 1858, 1928, 2196.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviin asioihin ei sitä vastoin kuulunut valitus ministeriön päätöksestä, jolla oli hylätty eläkkeensaajan anomus luvan myöntämisestä eläkkeen suorittamiseen eläkkeensaajan oleskellessa ulkomailla. KHO 1926 II 1431 ja 1928 II 2414. Ks. myös edellä aliviitteessä 30 mainittuja tapauksia.

[62] *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 346.

tävät valitusosoituksen yleensä annettavaksi.[63] *Ståhlberg,* joka on käsitellyt kysymystä laajimmin, on taas sitä mieltä, että valitusosoitus on ehdottomasti annettava ainoastaan, milloin niin on erikseen säädetty taikka asianosainen on sitä pyytänyt.[64] Oikeuskäytäntö vihdoin näyttää edellyttävän, että valitusosoitus aina annetaan.[65] Virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevien asioiden suhteen pitäisimme omasta puolestamme lähtökohtana sitä, että valitusosoituksen antamisesta kysymyksessä olevissa asioissa ei ole mitään säädetty. Kun ainakaan toistaiseksi ei ole olemassa mitään yleissäännöstä, joka ulottaisi valitusosoituksen liittämisvelvollisuuden koskemaan kaikkia hallintoviranomaisten päätöksiä, ei viranomaisella näin ollen voitane katsoa olevan ehdotonta velvollisuutta liittää päätökseensä valitusosoitusta ratkaistuaan virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevan asian. Poikkeuksen muodostavat tietenkin ne viranomaiset, joiden päätöksiin on yleensä säädetty liitettäväksi valitusosoitus. Niinpä lääninhallituksen, jonka päätökseen LHA 59 §:n mukaan on aina liitettävä valitusosoitus, ellei nimenomaan ole toisin säädetty, on meneteltävä sanotulla tavalla myös virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa. Samoin on, yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaisesti, valitusosoitus annettava aina asianosaisen sitä pyytäessä, vaikkei valitusosoitusta olisi päätökseen alun perin liitettykään.[66]

Ståhlbergin mukaan valitusosoitusta ei voida pyytää enää sen jälkeen, kun hallintoviranomaisen päätös valittamiselle säädetyn ajan umpeenkuluttua on saanut lainvoiman ja puhevalta sitä vastaan menetetty, vaan pyyntö on, kuten ilmoitus laillisesta esteestäkin, tehtävä valitusajan kuluessa.[67] Oikeuskäytäntö, joka tässä suhteessa on vaihdellut, näyttää aikaisemmin olleen vastakkaisella kannalla.[68] Viimeksi mainittua kantaa ei nimenomaisen säännöksen puuttuessa voida kuitenkaan omaksua virkamiehen taloudellisia oikeuksia kos-

[63] *Merikoski* II, s. 100; *Castrén,* s. 190; *Sundberg,* Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 160; *Reuterskiöld* I, s. 258. Sundberg on erikseen luetellut ne tapaukset, joissa hänen mielestään valitusosoitus on annettava.

[64] *Ståhlberg,* JFT 1941, s. 222 ss. Ks. myös *Ståhlberg* I, s. 438 ja Lisäyksiä, s. 158; *LVK* 1944, s. 18.

[65] Ks. KHO:n päätöksen perusteluja eläkettä koskevissa ratkaisuissa 1934 I 42 ja 43 sekä II 2672.

[66] *Ståhlberg,* JFT 1941, s. 225; *Sundberg,* Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 160.

[67] *Ståhlberg,* JFT 1941, s. 235. Samoin *LVK* 1944, s. 18. Ks. myös *Wrede* I, s. 377 ja II, s. 268. Vrt. kuitenkin *Ekenberg,* FT 1939, s. 27.

kevien valitusten suhteen. Käytännölliset seuraukset tällaisesta menettelystä saattaisivatkin olla kovin arveluttavia. Sitä paitsi on muistettava, että virkamiehelle tarjoaa mainitunlaisissa tapauksissa usein riittävän oikeusturvan mahdollisuus ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämiseen.

Valitusosoituksen merkitys on lähinnä siinä, että valitusosoituksen mukaisesti tehtyä valitusta pidetään muodollisesti oikein tehtynä.[69] Mutta valitusosoituksella ei ole oikeutta perustavaa merkitystä siinä mielessä, että se perustaisi asianosaiselle muutoksenhakuoikeuden sellaisessa tapauksessa, jossa tätä oikeutta lain tai asetuksen mukaan ei ole olemassa. Tämä johtuu jo siitä, että valitusmahdollisuus on, kuten edellä olemme todenneet, vain muodollisoikeudellinen seuraus subjektiivisen oikeuden olemassaolosta. Valitusoikeus riippuu siis tässä mielessä viime kädessä aineellisoikeudellisesta perustasta, johon taas ei valitusosoituksen antamisella enempää kuin sen kieltämiselläkään voida puuttua. Jos valitus edellä tarkoitetussa tapauksessa kaikesta huolimatta tehdään, niin seurauksena on virheellisen valitusosoituksen poistaminen ja valituksen tutkittavaksi ottamatta jättäminen. Oikeuskäytännössä on myös virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa useissa tapauksissa näin menetelty.[70]

Vaikka menettely virkamiehelle virkasuhteesta johtuvia taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa tehdyistä ratkaisuista valitettaessa on yleensä samankaltainen kuin valitusmenettely muissakin hallintoasioissa, niin liittyy mainituissa asioissa tehtäviin valituksiin eräs varsin erikoinen piirre. Tarkoitamme tällä aikaisemmin jo mainitsemaamme kirjallisen oikaisuvaatimuksen tekemistä valitettaessa PalkL:n 24 §:n mukaisesti virkamiehelle tulevaa palkkausta koskevasta viranomaisen ratkaisusta. Tässä suhteessa ei kuitenkaan ole asetuttava liian muodolliselle kannalle. Aikaisemmin on ollut puhetta siitä, että PalkL:n 24 §:ssä tarkoitetuksi palkkauksen kieltämiseksi on katsottava pelkästään sekin, ettei palkkalistalle ole maksettavaksi merkitty eikä virkamiehelle siis suoritettu hänelle lain mukaan tulevaa palkkausta. Jos virkamies tällaisen tosiasiallisen palkkauksen maksamatta jättämisen johdosta pyytää viranomaista oikai-

[68] KHO 1934 I 42. Toisin nyttemmin KHO 1941 I 15. Ks. myös *Ståhlberg*, JFT 1941, s. 235 s. ja *LVK* 1944, s. 18.

[69] *Merikoski* II, s. 101.

[70] Ks. esim. KHO 1936 II 4144. Vrt. myös KHO 1938 II 1270 (toiseen toimeen siirtäminen).

semaan palkanmaksun lain mukaiseksi, niin virkamies on tehnyt oikaisuvaatimuksen, esittipä hän pyyntönsä sitten vaatimuksena taikka pelkkänä anomuksena. Pääasia on vain, että pyyntö tapahtuu kirjallisesti ja että siitä riittävän selvästi ilmenee oikaisun saamisen tarkoitus. Sitä vastoin on oikaisuvaatimuksen johdosta tehtävä viranomaisen ratkaisu annettava aina nimenomaisen päätöksen muodossa.

Käytännössä on joskus esiintynyt tapauksia, joissa viranomainen on, ratkaistuaan virkamiehelle tulevaa palkkausta koskevan asian, osoittanut päätökseen tyytymättömän virkamiehen hakemaan siihen muutosta suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta välittömästi, ennen kuin virkamies on mitään oikaisuvaatimusta tehnyt. Tällainen valitusosoitus on kuitenkin PalkL:n vastainen, koska PalkL:n 24 §:n mukaan oikaisua on ensin haettava asian ratkaisseelta viranomaiselta ja vasta tämän viranomaisen päätökseen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Jos nyt asian ensimmäisenä asteena ratkaissut viranomainen on antanut mainituin tavoin virheellisen valitusosoituksen ja virkamies sen perusteella oikaisuvaatimusta tekemättä valittaa päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ei tällaista valitusta voida asiallisesti tutkia. Saatetaan kysyä, voidaanko korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehty valitus käsittää tällöin oikaisuvaatimukseksi? Oikeuskäytännössä on tähän kysymykseen vastattu myöntävästi. Niinpä korkein hallinto-oikeus on katsonut valittajan, joka oli toimittanut lääkintöhallituksen ikälisää koskevaan päätökseen liittämän virheellisen valitusosoituksen mukaisesti, oikaisuvaatimusta ensin tekemättä, valituskirjansa suoraan korkeimmalle hallinto-oikeudelle, tehneen sellaisen oikaisuvaatimuksen, kuin PalkL:ssa tarkoitetaan, ja siten säilyttäneen puhevaltansa asiassa. Sen vuoksi on korkein hallinto-oikeus, joka ei ottanut oikaisuvaatimusta välittömästi tutkittavakseen, poistanut lääkintöhallituksen päätökseen liitetyn valitusosoituksen ja palauttanut asian lääkintöhallitukselle ilmoituksetta uudelleen laillisesti käsiteltäväksi.[71] Kun asianosainen saattaisi muutoin joutua kärsimään oikeuden menetyksen vanhentumisajan

[71] KHO 2. 5. 1944 n:o 1202. Samoin KHO 2. 5. 1944 n:ot 1203, 1204, 1205 ja 1206. Mainitut päätökset on kuitenkin tehty äänestyksen tapahduttua kolmella äänellä kahta vastaan vähemmistön ollessa sitä mieltä, että virheellinen valitusosoitus olisi poistettava ja valitus jätettävä tutkittavaksi ottamatta. — Vrt. myös KHO 15. 11. 1944 n:o 2414. Kun kouluhallituksen vastaus erääseen armovuoden palkkauksen suuruutta koskevaan tiedusteluun ei sisältänyt sellaista ratkaisua oi-

umpeenkulumisen vuoksi, vaikka hän on tällöin ainoastaan menetellyt saamansa valitusosoituksen mukaisesti, lieneekin mainittua ratkaisua pidettävä oikeaan osuneena siitä huolimatta, että ratkaisu ei ole täysin sopusoinnussa PalkL:n 24 §:n sanamuodon kanssa. Lain sanamuotohan edellyttää oikaisuvaatimuksen tekemistä asian ratkaisseelle viranomaiselle. On kuitenkin otettava huomioon, että mainitun lainkohdan ilmeisenä tarkoituksena on yksinomaan varata asian ensimmäisenä asteena ratkaisseelle viranomaiselle mahdollisuus aikaisemman kannanottonsa tarkistamiseen ja että sanottu lain perimmäinen tarkoitus tulee epäilemättä juuri edellä mainitulla tavalla menetellen parhaiten toteutetuksi.

Valitusajan pituus virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa on yleensä kolmekymmentä päivää. Valitusaika luetaan siitä, kun asianosainen on saanut päätöksestä tiedon.[72] Jos valitusosoituksessa on kuitenkin annettu säädettyä pitempi valitusaika ja valittaja on tässä ajassa antanut valituskirjansa asianomaiseen paikkaan, on valitus asiallisesti tutkittava, vaikka säädetty valitusaika valitusta jätettäessä olisikin umpeenkulunut.[73]

Valituksen muodon suhteen, kun toisin ei ole nimenomaan säädetty, on noudatettava yleisiä hallintoprosessuaalisia periaatteita. Niinpä valitus on tehtävä kirjallisesti ja valituskirjaan liitettävä valituksenalainen päätös joko alkuperäisenä taikka virallisesti oikeaksi todistettuna jäljennöksenä samoin kuin selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksestä tiedon.[74] Tämän selvittämiseksi on valittajan yleensä liitettävä valitukseensa tiedoksiantotodistus. Tiedoksiantotodistuksen liittäminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos on ilmeistä, että valitus on tehty laillisessa ajassa.[75] Edelleen tulee valitukseen liittää kaikki ne todistukset, joihin valittaja haluaa valituksessaan vedota.

---

kaisuvaatimukseen kuin PalkL:n 24 §:ssä tarkoitetaan, niin valitus, jolla oli haettu muutosta tuohon kouluhallituksen kirjeeseen, jätettiin tutkittavaksi ottamatta. — Oikaisuvaatimuksen suhteen ks. edelleen KHO 12. 5. 1947 n:o 1530, 19. 2. 1945 n:o 533 ja 27. 10. 1944 n:o 2214.

[72] Ks. PalkL 24 § ja EläkeL 15 §. Palkkausta koskevissa asioissa luetaan valitusaika tiedon saamisesta oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä. Ks. *LVK* 1944, s. 13.

[73] Ks. KHO 1937 II 2199 ja 2200. Sama periaate ilmenee KHO:n ratkaisuista 1921 II 18 ja 1329, 1923 II 1544, 1925 II 1292—3, 1933 II 101, 2243 ja 2690.

[74] *Ståhlberg* I, s. 440; *Merikoski* II, s. 101; *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 165 s.

[75] Ks. KHO 1920 II 1369, 1929 II 535, 1936 II 1210, joista ilmenee mainittu yleinen hallintoprosessuaalinen periaate.

Valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai, milloin se poikkeustapauksissa on mahdollista, korkeimpaan oikeuteen on valittajan itsensä tahi hänen laillisesti valtuuttamansa asiamiehen jätettävä valituskirja asianomaiseen kirjaajankonttoriin. Postitse tehty valitus jätetään tällöin tutkittavaksi ottamatta, sillä tuomioistuimelle ei valitusta voida toimittaa postitse kuten hallintoviranomaiselle, ellei poikkeustapauksessa ole nimenomaan toisin säädetty.[76]

Jos päätös virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevassa asiassa valituksen johdosta muuttuu ja virkamiehelle tuomitaan maksettavaksi taannehtivasti määrättyjä palkkaus- tai muita taloudellisia etuja, ei maksettavaksi tuomituille erille ole yleensä katsottu voitavan määrätä suoritettavaksi korkoa.[77]

Olemme edellä käsitelleet valitusta muihin hallinto-oikeudellisen lainkäyttömenettelyn tarjoamiin oikeusturvakeinoihin verraten suhteellisen laajasti sen keskeisen ja erinomaisen tärkeän merkityksen vuoksi, joka valituksella on taloudellisissa oikeuksissaan loukatun virkamiehen oikeuksiinsa pääsemiselle. Valitusmahdollisuus ei kuitenkaan aina ole, kuten edellä olemme huomanneet, oikeuksissaan loukatulle tarjona. Tällöinkin on loukatulla yleensä mahdollisuus turvautua hallinnolliseen kanteluun eli virkavalvontaa harjoittavalle viranomaiselle tehtyyn ilmoitukseen virkamiehen virkavelvollisuudenvastaisesta menettelystä.[78] Koska kuitenkin hallinnolliseen kanteluun voi turvautua kuka tahansa eikä se sitä paitsi ole varsinaisesti hallinnollisen lainkäytön tarjoama oikeusturvakeino, sivuutamme tämän oikeusturvakeinon pelkällä maininnalla. Niinikään voimme sivuuttaa hallinnollisessa lainkäytössä tarjona olevan

---

[76] *Merikoski* II, s. 57; *Ståhlberg* I, s. 441 sekä Lisäyksiä, s. 160. Ks. myös L ja A oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse 31/1 1930 (AsK:t 45/1930, 46/1930, 403/1936, 368/1945). — Oikeuskäytännöstä ks. esim. KHO 9. 3. 1943 n:o 770 (sotapalvelusajan palkkauksesta postitse tehty valitus) ja 9. 9. 1943 n:ot 2919—2937 (eläkkeestä postitse tehtyjä valituksia).

[77] Ks. KHO:n ratkaisut 1933 II 631 ja 2370, 1934 II 817 kansakoulunopettajain palkkausetuja koskevissa asioissa. Ks. myös SvJT 1942, rättsfall n:o 32.

Vrt. kuitenkin *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 174 s.

[78] *Merikoski* katsoo, että hallinnollinen kantelu ei ole edes ylimääräisen muutoksenhakukeinon luonteinen, vaan ainoastaan ilmoitus siitä, että viranomainen on asiassa väärin menetellyt. *Merikoski* II, s. 86 s. Vrt. *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 68 ss.; *Ståhlberg* I, s. 434 s. sekä Lisäyksiä, s. 153 ss.; *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 344 s.; *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 178.

prosessuaalisen kantelun,[79] koska silläkään ei virkamiehen taloudellisten oikeuksien oikeusturvan kannalta ole sanottavaa merkitystä. Sitä vastoin on tutkimuksemme kannalta tärkeämpi kysymys taloudellisissa oikeuksissaan loukatuksi tulleen virkamiehen mahdollisuudesta turvautua niihin hallinnollisessa lainkäyttömenettelyssä ja hallintomenettelyssä tarjona oleviin ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin, jotka ovat käytettävissä lainvoiman jo saavuttaneita ratkaisuja vastaan. Kysymykseen tulevat tällöin menetetyn ajan palauttaminen, lainvoiman saaneen päätöksen purkaminen ja viimeksi mainittuun läheisesti liittyvä analoginen restituutio.[80]

Kaikki edellä mainitut ylimääräiset muutoksenhakukeinot edellyttävät, että ratkaisu, johon muutosta haetaan, on jo saanut lainvoiman.[81] Niiden tarkoituksena onkin muutoksenhakumahdollisuuden luominen sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksen muuttaminen ei voi enää tapahtua varsinaisilla muutoksenhakukeinoilla, mutta päätöksen jatkuva voimassa pysyminen kuitenkin tuntuisi aineellisen oikeuden ja kohtuuden kannalta epäoikeutetulta.[82] Puheena olevien ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttäminen tulee kysymykseen ainoastaan ylimmässä oikeusasteessa, virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa säännöllisesti korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Menetetyn ajan palauttaminen on mahdollinen ainoastaan prosessuaalisen määräajan suhteen.[83] Tavallisimmin sen käyttämisellä on tarkoituksena saada takaisin menetetty valitusaika. Sen vuoksi on sanottuun oikeuskeinoon turvautuminen ajateltavissa virkamiehen taloudellisten oikeuksien kysymyksessä ollessa varsinkin silloin, kun virkamies pätevistä syistä [84] ei ole voinut määräajassa

---

[79] *Merikoski* lukee prosessuaalisen kantelun ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin kuuluvaksi. *Merikoski* II, s. 110 s. Vrt. kuitenkin *Wrede-Tirkkonen*, s. 198. Vrt. myös *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 74 ss.

[80] Kun hallinnon ja varsinkin hallinnollisen lainkäytön alalla on noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä (*Merikoski* II, s. 91 ss.; *Saarialho*, s. 142 s.; *LVK* 1936, s. 64 s.), niin johtuu periaatteessa jo tästä mahdollisuus yleensä myös samojen muutoksenhakukeinojen käyttämiseen kuin prosessioikeuden alalla. Ks. myös *Merikoski*, Erivapauden käsite, s. 74 ss.

[81] *Wrede-Tirkkonen*, s. 198; *Rekola*, Tulo- ja omaisuusverolaki, s. 577; *Thulin*, NAT 1941, s. 128; *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 179.

[82] *Wrede-Tirkkonen*, s. 198; *Rekola*, Tulo- ja omaisuusverolaki, s. 577.

[83] *Merikoski* II, s. 112; *Wrede-Tirkkonen*, s. 198.

[84] Kysymyksessä olevan muutoksenhakukeinon käyttämisen edellytysten ja

valittaa PalkL:n 24 §:ssä tai EläkeL:n 15 §:ssä tarkoitetuista viranomaisen ratkaisuista palkkausta tai eläkettä koskevissa asioissa.[85] Sitä vastoin puheena olevan oikeuskeinon käyttäminen ei saata tulla kysymykseen PalkL:n 25 §:ssä tai EläkeL:n 13 ja 14 §:ssä edellytetyissä tapauksissa, koska mainituissa tapauksissa ilmeisesti on kysymys materiaalisesta määräajasta.

Paljon useammin kuin menetetyn määräajan palauttaminen tulee oikeuskäytännössä virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa kysymykseen lainvoiman saaneen päätöksen purkaminen. Purkaminen voidaan toimittaa, kuten myös menetetty määräaika antaa takaisin, sekä taloudellisissa oikeuksissaan loukatuksi tulleen virkamiehen että viranomaisen aloitteesta.[86] Julkisen intressin voimakkuus hallinon alalla vaikuttaa, että purkaminen tulee kysymykseen viranomaisaloitteisena paljon useammin kuin siviiliprosessissa. Paitsi virkavalvontaa harjoittava viranomainen voi purkuesityksen tehdä myös asian ratkaissut hallintoviranomainen. Purkaminen edellyttää[87] OK 31 luvun 3 §:n mukaan aina »uusia perusteita», joilla hakija arvelee voivansa saada lainvoiman saaneen tuomion kumotuksi. Päätöksen purkaminen edellyttää näin ollen sellaisten uusien asiallisten syiden esittämistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun ja samalla ovat sellaisia, ettei hakija ole ennen niitä tuntenut taikka ainakaan ymmärtänyt niiden merkitystä asialle.[88] Niinpä virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa on viranomaisen purkuesitykseen taikka asianosaisen purkuanomukseen suostuttu ja eläkepäätös purettu, kun jäljestäpäin on todettu eläke myönnetyksi väärän peruspalkan mukaan[89] taikka eläkevuodet vir-

---

vaikutuksen suhteen yleensä ks. *Merikoski* II, s. 111 s.; *Tirkkonen,* Tuomionpurku, s. 104 ss. ja s. 146 ss.; *Wrede-Tirkkonen,* s. 198 s.; *Sundberg,* Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 180 s. Vrt. myös *Thulin,* NAT 1941, s. 121 ss.

[85] Sama on yleensä asianlaita muidenkin virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevain valitusaikain umpeen kuluttua.

[86] Ks. myös *Tirkkonen,* Tuomionpurku, s. 173 s. ja s. 113 ss.

[87] Päätöksen purkamisen edellytysten ja vaikutuksen suhteen yleensä ks. *Merikoski* II, s. 112 s.; *Tirkkonen,* Tuomionpurku, s. 162 ss. ja s. 238 ss.; *Wrede-Tirkkonen,* s. 198 s.; *Sundberg,* Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 181 ss.; *Thulin,* NAT 1941, s. 121 ss.

[88] *Wrede-Tirkkonen,* s. 199; *Merikoski* II, s. 112.

[89] KHO 1929 II 2628. Mainitulla päätöksellä purettiin myös eräs KHO:n samassa asiassa aikaisemmin antama päätös.

heellisesti lasketuiksi.[90] Eläkepäätös on viranomaisen esityksestä purettu niinikään silloin, kun nimikirjaan tehty väärä merkintä on aiheuttanut suuremman eläkkeen myöntämisen kuin mihin asianomaisella muutoin olisi ollut oikeus.[91] Sitä vastoin ei asian ratkaisseen viranomaisen purkuesitykseen ole suostuttu eräässä tapauksessa, jossa purettavaksi esitetty ikälisäpäätös oli tehty huomattavan kauan ennen purkutoimenpiteisiin ryhtymistä.[92]

Virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskeva lainvoimainen ratkaisu saatetaan purkaa myös analogista restituutiota käyttäen. Edellytyksenä on tällöin, että viranomainen kysymyksessä olevaa ratkaisua tehdessään on jättänyt ottamatta huomioon jonkin nimenomaisen lainsäännöksen tahi muutoin perustanut ratkaisunsa johonkin ilmeisesti väärään edellytykseen. Näin sattuneen erehdyksen seuraamusten tulee lisäksi olla joko yleisen edun tai yksityisen oikeuden kannalta katsoen niin arveluttavia, että julkinen etu vaatii erehdyksen oikaisemista.[93] Analogisen restituution tulee aina perustua julkisen edun vaatimuksiin, joten sen suominen ei ole minkäänlainen kohtuusnäkökohtiin nojautuva toimenpide.[94] Päätöksen purkaminen ja analoginen restituutio eroavat *Tirkkosen* mukaan toisistaan siinä, että edellisessä on purkamisen perusteena asiakysymys, jälkimmäisessä taas oikeuskysymys. Edellisessä tapauksessa haetaan purkua säännöllisesti sillä perusteella, että päätöksen tosiasiallinen perusta on väärä, jälkimmäisessä sen nojalla, että menettely ei ole ollut prosessuaalisten normien mukainen tahi että aineellisoikeudelli-

[90] KHO 1928 II 2391 ja 1928 II 1704. Ensiksi mainitussa oikeustapauksessa oli purkuesitys apulaisoikeuskanslerin tekemä, jälkimmäisessä tapauksessa oli asianosainen itse anonut purkua. Edellisessä alíviitteessä mainitussa oikeustapauksessa oli taas purkuesityksen tehnyt asian ratkaissut viranomainen (sisäasiainministeriö).

[91] KHO 2. 4. 1946 n:o 918.

[92] Tekstissä tarkoitetussa oikeustapauksessa oli Vaasan lääninhallitus esittänyt vuonna 1946 purettavaksi erään vuonna 1935 antamansa ikälisäpäätöksen, jossa ikälisään oikeuttava palvelusaika oli laskettu väärin nimikirjassa olleen virheellisen merkinnän vuoksi. KHO:n ratkaisusta, joka on tehty 18. 10. 1946, on ainoastaan kirjeitse (n:o 3159) ilmoitettu asianomaiselle lääninhallitukselle.

[93] *Merikoski* II, s. 113; *Rekola*, Tulo- ja omaisuusverolaki, s. 581; *Aura*, Valtioneuvoston päätöksen purkaminen, s. 104. Ks. erityisesti *Tirkkonen*, Tuomionpurku, s. 269 s.; *Wrede* II, s. 339; *Wrede-Tirkkonen*, s. 199 s.

[94] *Tirkkonen*, Tuomionpurku, s. 271. Ks. myös *Merikoski*, Erivapauden käsite, s. 75.

sia normeja ei ole noudatettu.[95] Kun tältä pohjalta tarkastellaan lainkäyttöä virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa, niin havaitaan, että analogiseen restituutioon turvautuminen tulee niissä kysymykseen suhteellisesti useammin kuin monissa muissa hallintoviranomaisen käsiteltäviin kuuluvissa asioissa. Tämä johtuu siitä, että mainittuja oikeuksia koskeva lainsäädäntö sisältää lukuisia säännöksiä, jotka antavat aihetta usein sangen vaikeisiin tulkintakysymyksiin. Mainittu seikka vuorostaan aiheuttaa virheellisyyksiä virkamiehen taloudellisia etuja koskevissa ratkaisuissa. Kun tällaisen oikeusnormin väärästä soveltamisesta aiheutuneen virheellisyyden oikaiseminen, jota jo julkinen intressikin useassa tapauksessa vaatii, asianomaisen ratkaisun lainvoimaisuuden vuoksi ei monestikaan ole muuta tietä toimitettavissa, on jäljellä vain mahdollisuus turvautua analogiseen restituutioon.

Korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttö tarjoaa useita valaisevia esimerkkejä analogisen restituution soveltamisesta virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa. Niinpä analogista restituutiota on käytetty, kun lääninhallitus oli myöntänyt virkamiehelle vastoin PalkL:n 25 §:n säännöstä ikälisän pitemmältä kuin yhden vuoden ajalta erääntymispäivästä lukien.[96] Purkuesityksen teki mainitussa tapauksessa asian ratkaissut lääninhallitus. Niinikään on eläkepäätös purettu analogisella restituutiolla eläkkeen myöntäneen viranomaisen esityksestä, kun eläke oli laskettu vastoin EläkeL:n eläkevuosien lukemista koskevia säännöksiä.[97] Samoin on menetelty vastaavassa tapauksessa eläkkeeseen oikeutetun virkamiehen itsensä tekemän hakemuksen johdosta.[98] Kaikissa mainituissa tapauksissa on päätöksen purkamisen perusteena aineellisoikeudellisten normien virheellinen soveltaminen, siis oikeuskysymys. Tämän vuoksi kysymyksessä on analoginen restituutio eikä lainvoiman saaneen päätöksen purkaminen, vaikka mainittu seikka ei sanotuissa tapauksissa käykään suoranaisesti ilmi itse päätöksen perusteluista.[99]

---

[95] *Tirkkonen*, Tuomionpurku, s. 269 ss. Ks. myös *Rekola*, Tulo- ja omaisuusverolaki, s. 581.

[96] KHO 26. 9. 1946 n:o 2436.

[97] KHO 18. 4. 1945 n:ot 1124, 1125 ja 1126. — Vrt. myös KHO 17. 9. 1947 n:o 2442, jossa määräaikaista ylimääräistä eläkettä koskevan päätöksen purkamisesta tehty esitys on hylätty.

[98] KHO 1931 II 198.

[99] Poikkeuksen muodostaa edellä mainittu KHO:n ratkaisu 1931 II 198, jonka perusteluissa nimenomaan lausutaan: »... eläkevuosia luettaessa sattuneen virheellisen lain sovelluttamisen ja esiintuotujen muiden syiden nojalla ...»

c) Virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa tehtyjen ratkaisujen lainvoima.

Oikeusturvallisuuden vaatimuksesta johtuu, etteivät hallintoviranomaisten enempää kuin tuomioistuintenkaan ratkaisuin järjestetyt olosuhteet voi olla jälkeenpäin miten hyvänsä muuteltavissa. Toiselta puolen seuraa kuitenkin hallinnon tehokkuusvaatimuksesta, että hallinnon alalla olosuhteiden vaihtelu ja tapahtunut kehitys useissa tapauksissa ulottavat vaikutuksensa viranomaisten toimenpitein jo järjestettyihinkin oloihin. Seurauksena tästä on, etteivät hallintoviranomaisten ratkaisut yleensä saavuta samassa määrin lainvoimaa kuin tuomioistuinten ratkaisut.

Kuitenkin on merkillepantavaa, etteivät edes kaikki hallintoviranomaisten ratkaisut ole lainvoiman suhteen samassa asemassa. Niinpä hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä annetut ratkaisut saavuttavat lainvoiman paljon useammin kuin hallintoviranomaisten hallintomenettelyssä tekemät ratkaisut. Näin on asianlaita niin muodollisen kuin asiallisenkin lainvoiman suhteen. Muodollisella lainvoimalla tarkoitamme vallitsevan käsityskannan mukaisesti tällöin sitä, ettei hallintoviranomaisen toimenpidettä vastaan ole käytettävissä mitään varsinaista muutoksenhakukeinoa, asiallisella lainvoimalla eli oikeusvoimalla taas sitä, että hallintoviranomaisen toimenpide on tullut sillä tavoin sitovaksi ja pysyväksi, että sitä on noudatettava.[100]

Edellä esitetyt yleiset näkökohdat pitävät paikkansa myös virkamiesten taloudellisia oikeuksia koskevain hallintoviranomaisten ratkaisujen suhteen. Tarkastelemme edempänä erikseen kysymystä mainittujen ratkaisujen muodollisesta lainvoimasta ja erikseen kysymystä niiden oikeusvoimasta.

Hallintoviranomaisten virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa suorittamien toimenpiteiden ja antamien ratkaisujen muodollisen lainvoiman suhteen seuraa edellä omaksutusta muodollisen lainvoiman käsitteestä, että hallintoviranomaisten sanotuissa asioissa hallintomenettelyssä suorittamat toimenpiteet ja tekemät ratkaisut yleensä saavuttavat muodollisen lainvoiman. Jos toi-

[100] Ks. *Merikoski* II, s. 43 s.; *Ståhlberg* I, s. 331; *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 93 s. Ks. myös *Wrede-Tirkkonen*, s. 176 s.; *Tauno Tirkkonen*, Oikeusvoimasta, Helsinki 1933, s. 30 s.; *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 66 s.; *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 108; *Otto Mayer* I, s. 163; *Fleiner*, s. 195 s.

menpiteestä tai ratkaisusta on olemassa säännöllinen muutoksenhakutie, saavuttaa asianomainen toimenpide tai ratkaisu tällöin muodollisen lainvoiman muutoksen hakemiselle säädetyn määräajan umpeenkuluttua, jos muutosta ei ole sen kuluessa haettu, muussa tapauksessa taas muutoksenhaun tultua lopullisesti ratkaistuksi. Niissä tapauksissa taas, joissa tosin säännöllistä muutoksenhakutietä ei ole lainkaan käytettävissä, mutta joissa hallintoviranomaisen toimenpide tai ratkaisu muutoin on luonteeltaan lopullinen, mainittu toimenpide tai ratkaisu saavuttaa muodollisen lainvoiman heti, kun viranomainen on sen loppuunsaattanut.[101] Kun virkamiehelle PalkL:n taikka sen nojalla annettujen säännösten taikka tehdyn sopimuksen mukaan tulevaa palkkausta (PalkL 24 §) samoin kuin myös vakinaista eläkettä (EläkeL 15 §) koskevissa asioissa on järjestetty säännöllinen muutoksenhakutie, saavuttavat hallintoviranomaisten toimenpiteet ja ratkaisut mainituissa asioissa yleensä muodollisen lainvoiman, mikä tapahtuu säännöllisesti muutoksen hakemisesta riippuen joko muutoksenhakuajan umpeenkuluttua tai muutoksenhaun tultua lopullisesti ratkaistuksi.[102] Sama on asianlaita virkamiehelle tulevaa lakkautuspalkkaa koskevissa asioissa silloin, kun toimenpide tai ratkaisu on sellaisen viranomaisen tekemä, jonka toimenpiteisiin muutoksen hakeminen on mahdollista. Jos taas lakkautuspalkkaa koskeva ratkaisu on valtioneuvoston tai sen ministeriön tekemä, niin se edellä sanotun mukaisesti tulee muodollisesti lainvoimaiseksi välittömästi loppuunsaatetuksi tultuaan.

Mitä erityisesti palkkausta koskeviin asioihin tulee, niin on huomattava, että virkamiehen, kuten olemme edellä havainneet, halutessaan hakea muutosta viranomaisen toimenpiteeseen tai ratkaisuun PalkL:n 24 §:ssä tarkoitetussa asiassa, on ensin haettava oikaisua asian ensimmäisenä asteena ratkaisseelta viranomaiselta. Vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta. Tästä seuraa, että muutoksen hakeminen mainittua päätöstä

---

[101] *Merikoski* II, s. 44 ja *Tarjanne,* Kirjoituksia ja lausuntoja, s. 66 s. Vrt. kuitenkin *Ståhlberg* I, s. 331. Tärkein oikeudellinen seuraamus muodollisesta lainvoimasta on säännöllisesti asianomaisen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus. Ks. täytäntöönpanokelpoisuuden suhteen erityisesti *Rekola,* LM 1944, s. 449 aliviite 7 ja s. 466 ss. Ks. myös *Ekenberg,* FT 1944, s. 131 ss. ja *LVK* 1939, s. 8.

[102] Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, ettei esim. eläkeasiassa annettu ratkaisu saavuta muodollista lainvoimaa, ellei siihen ole liitetty valitusosoitusta. KHO 1934 I 42 ja 43 sekä II 2672. Tässä suhteessa asetettavan rajoituksen suhteen ks. mitä edellä valitusosoituksesta puhuttaessa on lausuttu.

edeltäneisiin toimenpiteisiin, jotka muutoinkaan eivät ole luonteeltaan lopullisia edellä tarkoitetussa mielessä, ei säännöllisesti ole mahdollinen. Niinpä palkkalistan laatiminen ja palkkojen maksaminen, vieläpä maksumääräyksen antaminenkin [103] PalkL:n 24 §:ssä tarkoitetuissa palkkausta koskevissa asioissa jäävät muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle. Mainitut toimenpiteet eivät näin ollen saavuta yleensä myöskään muodollista lainvoimaa.[104]

Muutoksen hakeminen virkamiehen lesken ja lasten eläkettä koskevissa asioissa on eri virkakuntien eläkekassojen ohjesäännöissä eri tavoin järjestetty. Näiden ohjesääntöjen mukaan voidaan tosin kassan johtokunnan toimenpiteisiin ja ratkaisuihin yleensä hakea muutosta kassan valtuusmiehiltä tai näitä vastaavalta elimeltä, mutta mitään määräaikaa, jonka kuluessa muutoksenhaku olisi tehtävä, ei useinkaan ole asetettu. Mistään muodollisen lainvoiman saavuttamisesta ei tietenkään tällöin voi olla puhetta. Toisten ohjesääntöjen mukaan on taas muutoksenhaku ajettava perille joko kaikissa tai ainakin joissakin asioissa tietyssä määräajassa, joten näissä tapauksissa toimenpide tai ratkaisu saattaa saavuttaa myös muodollisen lainvoiman. Mitään yleistä sääntöä ei tässä suhteessa, ohjesääntöjen erilaisuudesta johtuen, voida kuitenkaan asettaa, vaan ratkaisu jää viime kädessä riippumaan aina kulloinkin kysymyksessä olevasta johtosäännöstä.[105]

Virkamiehen omaisille virkasuhteesta johtuvaa oikeutta lahjapalkkioon, hautausapuun sekä virka- ja armovuodenetuun koskevissa asioissa tehdyt ratkaisut taas edellä sanotusta johtuen yleensä saavuttavat muodollisen lainvoiman.

---

[103] Asia saattaa muodostua toisenlaiseksi, jos kysymyksessä on muu kuin PalkL:n 24 §:ssä edellytetty palkkausasia — esim. matkalaskun suorittaminen — ja sanotussa asiassa on maksumääräyksen antanut sellainen viranomainen, jonka päätöksistä on yleensä säädetty valitusosoitus. Tällöin ei tietenkään muodollinen lainvoima ole riippuvainen oikaisuvaatimuksen tekemisestä.

[104] Ks. myös *OKa* 1934, s. 83. Tekstissä mainitut toimenpiteet eivät tule muodollisesti lainvoimaisiksi edes PalkL:n 25 §:ssä säädetyn vuoden määräajan umpeenkuluttua, sillä tämä määräaika ei ole, kuten olemme havainneet, mikään prosessuaalinen muutoksenhaulle säädetty määräaika, vaan puhtaasti aineellinen määräaika.

Eri asemassa on puheena olevassa suhteessa sitä vastoin virkamiehelle liikaa maksetun palkkauksen takaisinperimisestä asianmukaisessa järjestyksessä tehty päätös. Tästä päätöksestä on tietenkin mahdollisuus valittaa samassa järjestyksessä kuin päätöksen tehneen viranomaisen muistakin lopullisista ja ulospäin vaikuttavista toimenpiteistä ja ratkaisuista.

[105] Eläkekassain johtosäännöistä ks. edellä s. 194 aliviitettä 251.

Edellä on muodollisesta lainvoimasta puhuttaessa pidetty silmällä ensi sijassa hallintomenettelyä.[106] Mitä hallinto-oikeudelliseen lainkäyttömenettelyyn tulee, niin virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevassa valitusasiassa annetut päätökset saavuttavat aina muodollisen lainvoiman. Jos päätös on sellaisen hallintoviranomaisen antama, jonka päätöksistä on oikeus edelleen valittaa, tulee päätös lainvoimaiseksi, kun säädetty valitusaika on mennyt umpeen, ilman että valitusta olisi tehty, taikka jos päätöksestä on valitettu, kun valitus on lainvoimaisesti ratkaistu. Jos taas päätös on korkeimman hallinto-oikeuden antama, se saavuttaa lainvoiman heti annettaessa.

Verrattomasti tärkeämpi ja samalla myös mutkikkaampi kuin kysymys virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevain viranomaisten toimenpiteiden ja ratkaisujen muodollisesta lainvoimasta on kysymys siitä, saavuttavatko mainitut toimenpiteet ja ratkaisut myös asiallisen lainvoiman eli oikeusvoiman? Jos tähän peruskysymykseen vastataan myöntävästi, niin voidaan edelleen kysyä, kuinka laajalle saavutettu oikeusvoima ulottuu ja mitkä ovat sen tärkeimmät vaikutukset?

Hallinto-oikeustieteessä on kysymys siitä, missä määrin hallintoviranomaisten ratkaisut voivat saavuttaa oikeusvoiman, sangen riidanalainen. Useat arvovaltaiset tutkijat, kuten *Otto Mayer*,[107] katsovat, että oikeusvoiman saavuttavat ainoastaan hallinto-oikeudellista lainkäyttöä sisältävät päätökset ja nekin vain tietyin rajoituksin. *Fleiner* taas on sitä mieltä, että hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä annettujen ratkaisujen ohella myös hallintotoimi voi joissakin tapauksissa saada oikeusvoiman tapaisen pysyväisyyden ja *Walter Jellinek* katsoo hallintotoimen saattavan poikkeustapauksissa tulla oikeusvoimaiseksikin.[108] Viimeksi mainitulla kannalla on uu-

[106] Olemme tutkimuksessamme käyttäneet käsitteitä hallintomenettely, prosessuaalinen hallintomenettely (hallintoprosessuaalinen menettely) ja hallinto-oikeudellinen lainkäyttömenettely samassa merkityksessä kuin *Merikoski*. Ks. *Merikoski* II, s. 53, s. 74 ss. ja s. 88.

[107] *Otto Mayer* I, s. 162 ss. Toiselta puolen myöntää *Otto Mayer*kin, että hallintotoimella useissa tapauksissa on sitova vaikutus. Ks. *Ståhlberg* I, s. 331 aliviitettä 1. Vrt. myös *Kormann*, s. 199 ss.

[108] *Fleiner*, s. 196 ss. ja s. 271 ss.; *Walter Jellinek*, s. 281 ja s. 307 ss. Tekstissä mainituista poikkeustapauksista lausuu *Walter Jellinek* (s. 281): »Um Streitentscheidungen, überhaupt um Entscheidungen handelt es sich aber bei Verwaltungsakten meistens nicht, sondern um Neues schaffende Verfügungen. Enthält aber einmal ein Verwaltungsakt eine Entscheidung, dann besteht die Vermutung für seine Unwiderruflichkeit nach Analogie des gerichtlichen Urteils.»

demmista tutkijoista osittain myös *von Köhler,* joka toiselta puolen kuitenkin, kuten Fleinerkin, tähdentää erityisesti sitä, että hallinto-oikeudellista lainkäyttöäkin sisältävä ratkaisu on sellaisenaan ehdottomasti sitova vain niin kauan, kuin ne olosuhteet, jotka ratkaisuun ovat vaikuttaneet, pysyvät muuttumattomina.[109] *Sundberg* taas myöntää oikeusvoiman melko laajalti, paitsi hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä annetuille päätöksille, myös hallintoviranomaisten suorittamille hallintotoimille.[110]

Voimatta tutkimuksemme puitteissa yksityiskohtaisemmin puuttua esillä olevasta kysymyksestä tieteisopissa esitettyihin eriäviin mielipiteisiin tyydymme vain toteamaan, että meillä yleisesti vallitsevan käsityskannan mukaan hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä annetut päätökset saavuttavat oikeusvoiman yleensä samalla tavoin kuin yleisten tuomioistuintenkin ratkaisut.[111] Sitä vastoin varsinaiset hallintotoimet saavat vain rajoitetusti oikeusvoiman. Eräät hallintotointen ryhmät jäävät näet kokonaan oikeusvoimaa vaille.[112] Johtoa harkittaessa kysymystä hallintotointen saavuttamasta oikeusvoimasta antavat määräajoista politia- ja talousasioissa tammikuun 10 päivänä 1759 annetun asetuksen ja helmikuun 11 päivänä 1796 annetun kuninkaallisen kirjeen säännökset. Mainituista säädöksistä on näet katsottu ilmenevän muun ohessa, että ainoastaan valtion hallintokoneiston ulkopuolella oleviin subjekteihin vaikuttamaan tarkoitetut hallintotoimet sekä erittäinkin riita-asioihin verrattavissa asioissa annetut päätökset, joissa on kysymys yksityisten eduista, saavuttavat oikeusvoiman.[113] Yleisten tuomioistuinten ratkaistaviin asioihin verrattavissa asioissa annetut ratkaisut saavuttavat sen vuoksi usein oikeusvoiman, vaikka mainittuja asioita ei ratkais-

---

[109] *von Köhler,* s. 186 s. ja s. 274 sekä *Fleiner,* s. 198 ja s. 272 ss. Samoin hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä annettujen ratkaisujen oikeusvoiman suhteen *Stuckart—v. Rosen—v. Hoewel,* s. 115.

[110] *Sundberg,* Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 108 ss. ja s. 175 ss.

[111] *Merikoski* II, s. 50 ja s. 107. Ks. myös *Ståhlberg* I, s. 449 ss.; *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 417 ss.

[112] *Ståhlberg* I, s. 332 ss. sekä Lisäyksiä, s. 124 s.; *Merikoski* II, s. 44 ss. Toisin kuitenkin *Willgren,* joka käyttää hallintotointen oikeusvoimasta puhuessaan sanontaa »sitova vaikutus» (»bindande eller tills vidare oföränderliga rättsverkan») osoittaakseen, etteivät hallintotoimet tule lainkaan oikeusvoimaisiksi samassa merkityksessä kuin oikeuden tuomiot. Ks. *Willgren,* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 93 ss.

[113] *Merikoski* II, s. 46; *Ståhlberg* I, s. 333.

taisikaan hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestyksessä. Viime kädessä oikeusvoimakysymyksen ratkaiseminen riippuu kuitenkin siitä, onko hallintotoimi objektiivisesti arvostellen tarkoitettu muuttumattomaksi vai ei.[114] Yleisellä säännöllä ei asiaa näin ollen käy tarkemmin määrääminen, vaan se on aina pohjaltaan tulkintakysymys.[115]

Edellä esitetyt näkökohdat ovat ratkaisevia myös haettaessa vastausta kysymykseen virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevain viranomaisten toimenpiteiden ja ratkaisujen oikeusvoimasta. Kuitenkin on huomattava, että asiallisen lainvoiman edellytyksenä on muodollinen lainvoima.[116] Sen vuoksi eivät ne toimenpiteet ja ratkaisut, joiden olemme edellä havainneet jäävän vaille muodollista lainvoimaa, voi saavuttaa myöskään oikeusvoimaa. Mitä virkamiehen palkkausta koskeviin asioihin tulee, niin eivät siis välittömästi palkanmaksuun liittyvät tosiasialliset toimet saavuta oikeusvoimaa.[117] Poikkeusta ei muodosta edes maksumääräyksen antaminen, koska mainittu toimenpide ei ole suoranaisesti tarkoitettu kohdistumaan hallintokoneiston ulkopuolella oleviin subjekteihin, vaan pikemminkin käsittää vain hallintokoneiston sisällä tapahtuvan toiminnan, eräänlaisen virkamääräyksen antamisen.[118] Lopullinen ulkopuolisiin subjekteihin suuntautuva vaikutus on vasta sillä päätöksellä, jonka asianomainen viranomainen PalkL:n 24 §:n mukaisesti antaa tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta.[119] Mainittu päätös, joka käsittää palkkausläinsäädännön normien soveltamista yksityistapaukseen, sisältää sellaisen muuttumattomaksi aiotun ratkaisun, jonka tarkoituksena on sitovalla tavalla järjestää virkamiehelle tulevaa palkkausta koskeva kysymys. Sen vuoksi onkin katsottava, että mainittu ratkaisu, joka sitä paitsi yleensä koskee yksityiselle virkamiehelle kuuluvaa

---

[114] *Merikoski* II, s. 47; *Ståhlberg* I, s. 333.

[115] *Ståhlberg* I, s. 333.

[116] *Ståhlberg* I, s. 334 ja Pääpiirteet, s. 144.

[117] Kun palkanmaksu ei saavuta enempää muodollista kuin asiallistakaan lainvoimaa, ei lainvoima ole esteenä palkanmaksussa tapahtuneen virheen oikaisemiselle. Viimeksi mainitun virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevan mielenkiintoisen kysymyksen suhteen, johon tutkimuksemme puitteissa ei ole mahdollisuutta tarkemmin puuttua, viittaamme siihen, mitä asiasta olemme eräässä toisessa yhteydessä lausuneet sekä erittäinkin niihin tutkijoihin, joihin tällöin olemme viitanneet. Ks. *Rytkölä,* LM 1945, s. 227 ss.

[118] Ks. myös *Ståhlberg* I, s. 333 ja *Merikoski* II, s. 47.

[119] Erityisesti PalkL:n 24 §:ssä tarkoitettuun palkkauksen »kieltämiseen» nähden ks. kuitenkin edellä aliviitteitä 32 ja 104.

subjektiivista oikeutta tiettyyn taloudelliseen etuun,[120] saavuttaa oikeusvoiman. Asianlaita on sama, olipa kysymyksessä ikälisän myöntäminen tai muu palkkausta koskeva asia. Oikeuskäytännössä, joka ikälisän suhteen oli aikaisemmin vastakkaisella kannalla, katsotaan nyttemmin yleisesti myös ikälisän myöntämistä koskevan päätöksen saavuttavan oikeusvoiman.[121]

Emme halua kuitenkaan väittää, että kaikki virkamiehen palkkausta koskevat toimenpiteet ja ratkaisut saavuttaisivat oikeusvoiman. Yllä on mainittu jo joukko sellaisia toimenpiteitä, jotka jäävät oikeusvoimaa vaille. Mutta mainitunlaisia oikeusvoimaa vaille jääviä toimenpiteitä ja ratkaisuja on epäilemättä muitakin.[122] Ne eivät ole kuitenkaan yleisellä säännöllä määriteltävissä. Tutkimuksemme kannalta riittäneekin edellä tekemämme pääsäännöksi katsottava toteamus.

Edellä sanottu koskee myös hallintoviranomaisten toimenpiteitä ja ratkaisuja virkamiehelle tulevaa lakkautuspalkkaa koskevissa asioissa.

Virkamiehen eläkeasiain suhteen on aikaisemmin esiintynyt mieli-

---

[120] Tieteisopissa katsotaankin juuri sen seikan, että hallintotoimin tehty ratkaisu koskee yksityisen oikeutta tai sisältää lain soveltamista yksityistapaukseen, olevan osoituksena siitä, että hallintotoimi saavuttaa oikeusvoiman. Ks. *Ståhlberg* I s. 333; *Merikoski* II, s. 47.

[121] Aikaisemmin ei ikälisää koskevan ratkaisun katsottu saavuttavan oikeusvoimaa. Näin KHO 1929 II 651, 1935 II 3959, 1940 II 309. Kaikissa mainituissa ratkaisuissa oli kuitenkin osa KHO:n jäsenistä eriävällä kannalla. Vrt. KHO 1928 I 34. — Toisin KHO:n PalkL:n voimaantulon jälkeen antama ratkaisu 1. 11. 1945 n:o 2758, jossa KHO katsoi, että lääninhallituksella, joka lainvoiman saaneella päätöksellä oli myöntänyt virkamiehelleen määrätyn ikälisän, ei ollut oikeutta jälkeenpäin oikaista päätöstään asianomaisen vahingoksi ja velvoittaa häntä maksamaan takaisin liikaa nostamansa ikälisän määrää. Sama periaate ilmenee KHO:n ratkaisusta 4. 3. 1946 n:o 620.

Huomattava on, että ennen PalkL:n antamista ei ikälisää koskevissa enempää kuin muissakaan palkkausasioissa ollut säädetty sellaista yleistä valitusoikeutta kuin PalkL:n 24 §:ssä. Mainittu seikka on sen vuoksi otettava huomioon arvosteltaessa KHO:n aikaisempaa lainkäyttöä puheena olevissa asioissa. Tässä yhteydessä onkin syytä yleisesti huomauttaa, että juuri virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa annettuja ennakkopäätöksiä tutkittaessa on erityisesti muistettava — lainsäädännön usein toistuneista muutoksista johtuen — että asianomaisen lainkohdan samoin kuin olosuhteidenkin muuttuminen useissa tapauksissa aiheuttavat muutoksen ennakkopäätöksen merkityksessä tai ratkaisun ennakkopäätöksellisen sisällön menettämisen kokonaan. Ks. *Saarialho*, s. 154 ss.

Vrt. *Louhivaara*, s. 12 ss. Ks. edelleen *OKa* 1934, s. 82 ss.

[122] Ks. esim. KÄ 1936 II 154 (palkkausluokkaan sijoittaminen).

pide, jonka mukaan eläkepäätös ei saavuttaisi oikeusvoimaa. Perusteena tälle käsityskannalle on esitetty, että eläkehakemuksen ratkaiseva hallintoviranomainen vain soveltaa lain säännöstä yksityistapaukseen ja siten ratkaisee eläkekysymyksen hallintotoimin pitäen silmällä tarkoituksenmukaisuutta ja sopivaisuutta kulloinkin esillä olevassa tapauksessa.[123] Mainitun mielipiteen perustelut eivät kuitenkaan ole hyväksyttäviä yhtä vähän kuin itse lopullinen kannanottokaan. Kysymystä ratkaistaessa on ilmeisesti lähdetty siitä väärästä edellytyksestä, että hallintotoimi ei yleensäkään voi saavuttaa asiallista lainvoimaa. Tieteisopissa vallitsevana pidettävä mielipide on kuitenkin, kuten olemme todenneet, hallintotointen lainvoimaisuuskysymyksen suhteen yleensä toisella kannalla. Edelleen on kannanoton perusteluissa katsottu, että hallintoviranomainen eläkekysymystä ratkaistessaan tekisi ratkaisunsa silmälläpitäen tarkoituksenmukaisuutta ja sopivaisuutta kulloinkin ratkaistavana olevassa kysymyksessä. Eläkekysymyksen ratkaisu ei kuitenkaan perustu lainkaan ratkaisevan viranomaisen vapaaseen harkintaan — kuten mainitun mielipiteen kannattajat siis näyttävät edellyttävän — vaan ratkaistavana on, kysymyksen ollessa vakinaisesta eläkkeestä, puhtaasti oikeuskysymys. Eläkkeen saamisen edellytykset on tarkoin laissa määritelty, joten eläkettä myöntävän viranomaisen asiana on ainoastaan soveltaa lain säännöksiä yksityistapaukseen ja siten päätöksellään ratkaista, onko ja millainen eläke virkamiehelle kulloinkin myönnettävä. Eläkepäätös, joka saavuttaa muodollisen lainvoiman, kuten edellä olemme havainneet, käsittää näin ollen sellaisen lopulliseksi tarkoitetun sitovan ratkaisun, joka on verrattavissa tuomioistuimen ratkaisuun siinäkin tapauksessa, että ratkaisu on hallintoviranomaisen hallintomenettelyssä tekemä. Eläkkeen myöntämistä koskeva päätös saavuttaa sen vuoksi myös oikeusvoiman. Sekä tieteisopissa että oikeuskäytännössä onkin edellä omaksumaamme käsityskantaa pidettävä vallitsevana.[124]

[123] Ks. tästä kysymyksestä meillä lausuttujen käsitysten suhteen Juridiska Föreningen'in Vaasan osaston enemmistön mielipidettä eläkepäätöksen oikeusvoiman ollessa keskustelukysymyksenä sanotussa yhdistyksessä vuonna 1925. JFT 1926, s. 442 s.

[124] Ks. *Ståhlberg* I, s. 227 aliviitettä 2 sekä Juridiska Föreningen'in keskusosaston ja Viipurin alaosaston enemmistön mielipidettä edellisessä aliviitteessä mainitussa keskustelukysymyksessä. JFT 1926, s. 438 ss. ja 1927, s. 83 s. — Ks. myös *Walter Jellinek* (s. 381), joka ilmeisesti edellyttää eläkeratkaisun saavan oikeusvoiman lausuessaan: »Das einmal bewilligte Ruhegehalt ändert sich nicht». Mainittua johtopäätöstä tukee myös se, että sama tutkija katsoo hallintotointenkin saa-

Mitä virkamiehen leskelle ja lapsille virkasuhteesta johtuvia taloudellisia oikeuksia koskeviin asioihin tulee, niin niissä tapauksissa, joissa sanotuissa asioissa annetut viranomaisten ratkaisut eivät saavuta edes muodollista lainvoimaa, eivät nämä ratkaisut tietenkään voi tulla oikeusvoimaisiksikaan. Muissa tapauksissa sitä vastoin saattaa asia, viime kädessä asianomaisen eläkekassan ohjesäännöstä riippuen, muodostua toiseksi.

Edellä on ollut puhetta lähinnä niistä viranomaisten virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa suorittamista toimenpiteistä ja tekemistä ratkaisuista, jotka ovat tapahtuneet hallintomenettelyssä. Mitä sen sijaan viranomaisten hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä tekemiin ratkaisuihin tulee — virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa lähinnä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin — niin mainitut ratkaisut saavuttavat yleensä aina oikeusvoiman.[125]

Tämän jälkeen meidän on siirryttävä vastaamaan toiseen aikaisemmin esittämäämme kysymykseen ja tutkittava pääpiirteittäin, kuinka laajalle virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa tehtyjen ratkaisujen oikeusvoima ulottuu ja mitkä ovat sen tärkeimmät vaikutukset.

Oikeusvoiman objektiivisesta ulottuvaisuudesta on hallinto-oikeudessa sääntönä, että oikeusvoimavaikutus ei ulotu pitemmälle kuin siihen pääkysymykseen, joka hallintotoimella on järjestetty taikka hallinto-oikedellisessa lainkäyttömenettelyssä annetulla päätöksellä ratkaistu.[126] Ratkaisun perusteet eivät saavuta oikeusvoimaa yhtä vähän kuin myöskään se ennakkokysymys, joka ratkaisun yhteydessä kenties on joutunut harkinnan alaiseksi.[127] Kun virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa säännöllisesti on kysymys virka-

---

vuttavan oikeusvoiman juuri niissä tapauksissa, joissa hallintotoimi sisältää ratkaisun (Entscheidung) *ib.* s. 281. — Vrt. myös *Jèze*, s. 827.

Oikeuskäytännön suhteen ks. KHO 1926 II 1193, 1927 II 516, 1930 II 488, 1933 II 3257, 1934 II 882, 1935 II 178 ja 1183, 1936 II 1863, 1941 II 114, 12. 5. 1943 n:o 1621 ja 1943 II 454. Vrt. myös KHO 1935 II 3277.

[125] Ks. tekstissä lausutun suhteen myös *Merikoski* II, s. 50 ja s. 107; *Ståhlberg* I, s. 449 s.; *Willgren* Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 417 ss.; *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 175 ss. — Tilimuistutusasiassa annetun päätöksen oikeusvoimasta ks. *Geijer*, s. 69 sekä KÅ 1933 I 12.

[126] Ks. *Merikoski* II, s. 48 s. ja s. 107 s.; *Ståhlberg* I, s. 335.

[127] *Merikoski* II, s. 48 ja s. 107 s.; *Ståhlberg* I, s. 335; *Walter Jellinek*, s. 310 s. Vrt. myös *Wrede-Tirkkonen*, s. 178 ja *Tauno Tirkkonen*, Kuittausvaatimuksen johdosta annetun päätöksen oikeusvoimasta, LM 1944, s. 33 ss.

miehen oikeudesta tiettyyn sanotuista oikeuksista johtuvaan etuun, tehty ratkaisu sisältää oikeusvoimaisen ratkaisun vain tämän edun suhteen. Sen vuoksi ei esim. edes siinä tapauksessa, että virkamiehelle on myönnetty toinen ikälisä sillä perusteella, että hänellä on kuusi ikälisään oikeuttavaa palvelusvuotta, mainittu perustelu estä virkamiehelle kolmatta ikälisää myönnettäessä tutkimasta, onko aikaisemmin määrätty ikälisäkausi laskettu oikein.[128] Aikaisempi perustelu ei ole tässä suhteessa sitova. Toista ikälisää virkamiehelle myönnettäessä on tullut oikeusvoimaisesti ratkaistuksi vain, onko virkamiehellä ja mistä alkaen oikeus toisen ikälisän saamiseen, mutta ei enempää. Vastaavasti ei, jos otamme toisen esimerkin, virkamiehelle tulevaa perhelisää koskevan ratkaisun oikeusvoima ulotu niihin siviilioikeudellisiin tosiseikkoihin, joihin mainittu ratkaisu perustuu.[129]

Oikeusvoimavaikutus ei ulotu myöskään, kuten mainitsimme, mahdollisesti ratkaistuun ennakkokysymykseen. Esimerkiksi siinä PalkA:n 12 §:n 3 momentin mainitsemassa poikkeustapauksessa, jossa kalliinpaikanlisän maksaminen määräytyy virkamiehen vakinaisen asuinpaikan mukaan, kalliinpaikanlisän myöntämistä koskeva ratkaisu, joka edellyttää ensin sen seikan ratkaisemista, mitä on pidettävä virkamiehen vakinaisena asuinpaikkana, ei saavuta oikeusvoimaa viimeksi mainitussa suhteessa. Sen vuoksi ei mainitulla ratkaisulla saata olla velvoittavaa vaikutusta esim. virkamiehen henkikirjotuksen suhteen, jossa asuin- ja kotipaikka myös ovat määräävinä.[130] Oikeusvoimaisesti on tullut ratkaistuksi ainoastaan, että virkamiehellä on oikeus määrätyn kalliinpaikanlisän saamiseen.

Mitä hallintomenettelyssä tai hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevassa asiassa tehdyn ratkaisun oikeusvoimavaikutuksen subjektiiviseen ulottuvaisuuteen tulee, niin siviiliprosessissa ja myös hallintoprosessissa voimassa oleva yleinen sääntö, r e s j u d i c a t a j u s f a c i t i n t e r p a r t e s,[131] ei ole sananmukaisesti kysymyksessä olevissa asioissa so-

---

[128] Mainittu periaate ilmenee myös KHO:n ratkaisuista 1928 II 1335 ja 1935 II 3959.

[129] Ks. tässä suhteessa myös *Merikoski* II, s. 49 esitettyä valaisevaa esimerkkiä sekä KHO:n ratkaisua 1930 I 56 kansakoulunopettajalle tulevaa kasvatusapua koskevassa asiassa.

[130] Ks. *Ståhlberg* II, s. 49.

[131] Ks. *Wrede-Tirkkonen,* s. 178 ss.; *Ståhlberg* I, s. 335; *Merikoski* II, s. 48. Vrt. *Granfelt,* s. 55. — Vrt. myös *Walter Jellinek,* joka lausuu hallinto-oikeudellisessa lainkäyttöjärjestyksessä annetun päätöksen oikeusvoiman subjektiivisesta

vellettavissa. Tämä johtuu siitä aikaisemminkin jo toteamastamme seikasta, ettei virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevissa asioissa säännöllisesti ole kysymyksessä sellainen kaksiasianosaissuhde kuin riita-asioissa. Mutta mainittu sääntö pitää paikkansa sikäli, että oikeusvoimavaikutus ulottuu sekä siihen virkamieheen, jonka taloudellisista eduista kulloinkin on kysymys, että myös asian ratkaisseeseen viranomaiseen. Eikä sidonnaisuus ulotu vain viimeksi mainittuun viranomaiseen, vaan hallintoviranomaisiin yleensä. Hylättyä vaatimusta ei muukaan hallintoviranomainen voi enää hyväksyä eikä toiselta puolen myöskään tehdä vaikutuksettomaksi yksityiselle päätöksessä kenties myönnettyä etua.[132] Ottaaksemme jälleen esimerkin ikälisästä, on sen vuoksi ikälisän myöntämistä koskeva viranomaisen päätös oikeusvoimainen myös siinä tapauksessa, että virkamies on siirtynyt toisen viranomaisen alaiseen virkaan,[133] vaikka viimeksi mainittu viranomainen kenties olisikin toista mieltä virkamiehen ikälisäoikeuden suhteen. Vastaavasti oikeusvoimavaikutus ulottuu myös ylempiin viranomaisiin siten, ettei esim. ministeriö voi ottaa uudelleen ratkaistavaksi alaisensa keskusviraston oikeusvoiman saavuttaneella päätöksellä myöntämää eläkettä koskevaa asiaa. Jos päätös havaitaan virheelliseksi, on ainoa tie sen oikaisemiseen ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin turvautuminen. Edellä mainitussa asiassa siis ministeriö voi pyytää korkeimmalta hallinto-oikeudelta eläkepäätöksen purkamista ja tätä tietä saattaa päätöksessä havaittu virheellisyys oikaistuksi. Asianlaita on sama, olipa eläke vahvistettu pienemmäksi tai suuremmaksi, kuin laki sallii.[134]

---

ulottuvaisuudesta: »Für die subjektiven Grenzen der Rechtskraft gilt auch im Vervaltungsstreitverfahren der Satz, dass das Urteil bindende Wirkung nur zwischen den Parteien hat. Allerdings kann diese zwischenparteiliche Bindung auch nach aussen wirken, wenn nämlich das zwischen Parteien bestehende Rechtsverhältnis den Tatbestand für weitere Rechtsverhältnisse bildet.» *Walter Jellinek*, s. 311. Vrt. hallintotointen oikeusvoiman subjektiivisesta ulottuvaisuudesta edelleen *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 110.

[132] Ks. *Merikoski* II, s. 48.

[133] Myös korkein hallinto-oikeus on katsonut, että poliisilaitoksen toimen haltijan, jolle lääninhallituksen päätöksellä oli myönnetty määrätyt ikälisät, tultua nimitetyksi toisen läänin alueella olevan poliisilaitoksen toimeen, viimeksi mainitulla lääninhallituksella ei ollut oikeutta ryhtyä uudelleen tutkimaan ja ratkaisemaan asianomaisen oikeutta mainittuihin ikälisiin. KHO 14. 11. 1945 n:o 2884.

[134] Vrt. kuitenkin *OKa* 1928, s. 72.

Jos virkamies on asian vireillä ollessa kuollut, ulottuu virkamiehelle tulevia taloudellisia etuja koskevassa asiassa annetun ratkaisun oikeusvoima myös hänen oikeudenomistajiinsa. Seuraanto kohdistuu kuitenkin, kuten olemme havainneet, vain maksettavaksi langenneisiin taloudellisiin etuihin. Jos siis näiden suhteen on oikeusvoimainen ratkaisu kerran tehty, ratkaisu sitoo yhtäläisesti kaikkia mainittuihin etuihin oikeutettuja katsomatta siihen, mihin aineellisoikeudelliseen perusteeseen tämä oikeus pohjautuu.[135]

Kun virkamiehelle virkasuhteesta johtuvia taloudellisia oikeuksia koskevassa asiassa annetun ratkaisun oikeusvoiman ulottuvaisuuden kysymyksessä ollessa ei ole sanottavaa merkitystä sillä seikalla, onko ratkaisu tehty hallintomenettelyssä vai hallinnollisen lainkäytön järjestyksessä, emme ole tästä mahdollisesti johtuviin vähäisiin eroavaisuuksiin edellä huomiota kiinnittäneet.

Siirrymme tämän jälkeen käsittelemään kysymystä oikeusvoiman vaikutuksista niiltä osin, joilta tämä kysymys ei vielä ole ollut tarkasteltavana.

Oikeusvoiman positiivisella vaikutuksella ymmärretään siviiliprosessissa tavallisesti sitä, että oikeusvoimaisesti ratkaistu seikka, joka on uudessa prosessissa ennakkokysymyksen luonteinen, on ilman muuta asetettava annettavan ratkaisun tuomioperusteeksi.[136] Myös virkamiehen taloudellisista oikeuksista hallintomenettelyssä tai hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä tehtävän ratkaisun kysymyksessä ollessa saatetaan puhua vastaavassa merkityksessä oikeusvoiman positiivisesta vaikutuksesta. Käytännössä tulee kuitenkin harvoin kysymykseen, että virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskeva oikeusvoimainen ratkaisu tulisi sanotuin tavoin asetettavaksi toisen ratkaisun perusteeksi.[137] Sitä vastoin tapahtuu useammin, että

---

[135] Ks. myös *Wrede-Tirkkonen*, s. 179; *Otto Mayer* I, s. 164 s.

[136] *Wrede-Tirkkonen*, s. 177 aliviite 1, jossa on mainittu tekstissäkin omaksuttu *Tirkkosen* käsitys. *Wrede* sitä vastoin ymmärtää, kuten viitattu aliviite osoittaa, oikeusvoiman positiivisen vaikutuksen toisella tavoin.

[137] Kun kunnan, uskonnollisen yhdyskunnan tai yksityisestä toimesta valtion palvelukseen siirtyneellä henkilöllä, jolla PalkL:n 6 §:n mukaan on oikeus lukea hyväkseen ikälisää varten tällainen palvelusaika, on 12/2 1943 annetun VNp:n (AsK 153/1943) 1 §:n mukaan oikeus eläkkeeseen nähden lukea hyväkseen se aika, minkä hän 30 vuotta täytettyään on ollut ikälisään oikeuttavassa palveluksessa, näyttää ensi katsannolta ikälisän suhteen tehty ratkaisu muodostavan tällaisen ennakkokysymyksen vastaiselle eläkeasian ratkaisulle. On kuitenkin huomattava, että ikä-

tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen virkasuhdetta yleensä koskevassa asiassa tekemä ratkaisu, joka on saavuttanut oikeusvoiman, tulee perusteeksi virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevalle ratkaisulle. Niinpä tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen antama, oikeusvoiman saavuttanut viraltapanopäätös on mainituin tavoin sitova ratkaisu virkamiehen eläkekysymystä käsiteltäessä. Eläkettä myöntävän viranomaisen on sen vuoksi tällaisessa tapauksessa EläkeL:n 10 §:n nojalla mainitulla perusteella hylättävä eläkehakemus. Vastaavasti on EläkeL:n 12 §:n d- ja e-kohdissa edellytetty päätös oikeusvoimaiseksi tultuaan asetettava eläkeasiassa annettavan päätöksen perusteeksi ilman, että eläkettä maksava viranomainen voisi ryhtyä tutkimaan, onko eläkkeensaaja tehnyt sellaisia tekoja, joita mainituissa lainkohdissa tarkoitetaan. Niinikään on PalkL:n 12 §:ssä edellytetyssä tapauksessa, jos otamme vielä yhden esimerkin, oikeusvoimainen virantoimituksesta erottamista koskeva päätös asetettava perusteeksi ratkaistaessa sanotun lainkohdan mukaan kysymystä virantoimituseron ajalta virkamiehelle maksettavasta palkkauksesta.

Oikeusvoiman positiivista vaikutusta tärkeämpi on kuitenkin sen negatiivinen vaikutus. Prosessioikeudessa ymmärretään tällä sitä, ettei lopullisesti ratkaistua asiaa voida enää res judicata na ottaa uudelleen tutkittavaksi. Kerran tehty ratkaisu käsittää asianomaisen oikeussuhteen sitovan järjestelyn: ne bis in idem.[138] Hallinto-oikeudessa sitä vastoin useat tutkijat kieltävät tehdyiltä ratkaisuilta tällaisen vaikutuksen. Niinpä *Fleiner* ja *Willgren* tosin myöntävät hallintotoimille eräänlaisen sitovan vaikutuksen, mutta kieltävät niiltä nimenomaan res judicata-vaikutuksen.[139] Sitä vastoin

---

lisäasiassa on oikeusvoimaisesti tullut ratkaistuksi ainoastaan virkamiehen oikeus siinä kysymyksessä olleeseen ikälisään, mutta ei mitään muuta. Olemme myös havainneet, että tällainen ratkaisu ei estä edes myöhempää ikälisää samalle virkamiehelle määrättäessä laskemasta ikälisävuosia toisin kuin edellisellä kerralla (ks. edellä aliviitettä 128 ja tekstiä sen kohdalla). Näin ollen ja kun ikälisä- ja eläkevuosien laskemisperusteet saattavat muutoinkin erota toisistaan näissä tapauksissa, ei aikaisempaa ikälisäratkaisua voida sellaisenaan asettaa myöhemmän eläkeratkaisun tuomioperusteeksi edes tässä tapauksessa.

[138] Ks. *Wrede-Tirkkonen*, s. 177; *Wrede* II, s. 229 ss.

[139] *Fleiner*, s. 198 ss. Fleiner tosin mainitsee res judicata-vaikutuksen puuttumisesta hallintotoimilta jo, ennen kuin hän ryhtyy käsittelemään niitä tapauksia, joissa hallintotoimella on erityinen pysyväisyys, mutta viimeksi mainitussakin yhteydessä hän nimenomaan tähdentää, että myös tällaiset erityisen pysyväisyyden omaavat hallintotoimet saattavat tietyissä tapauksissa olla peruutettavissa tai

molemmat tutkijat myöntävät puheena olevan ominaisuuden yleensä hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä annetuille ratkaisuille.[140] Res judicata-vaikutuksen kieltäminen heidän taholtaan hallintotoimilta johtuu ilmeisesti juuri siitä aikaisemmin mainitsemastamme seikasta, että mainitut tutkijat eivät katso hallintotointen saavuttavan oikeusvoimaa. Jos sen sijaan hallintotointen ja hallintomenettelyssä tehtyjen ratkaisujen yleensä katsotaan tietyissä tapauksissa tulevan oikeusvoimaisiksi, on epäilemättä annetuilla ratkaisuilla vastaavassa laajuudessa kysymyksessä oleva negatiivinen oikeusvoimavaikutuskin. Sen vuoksi ne tutkijat, jotka katsovat myös tiettyjen hallintomenettelyssä — eikä ainoastaan hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä — tehtyjen ratkaisujen saavuttavan oikeusvoiman, kuten *Merikoski* ja *Sundberg*, myöntävät yleensä mainituilla ratkaisuilla olevan res judicata-vaikutuksenkin.[141]

Mitä erityisesti virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskeviin asioihin tulee, niin näissäkin asioissa niillä ratkaisuilla, jotka saavuttavat oikeusvoiman, on epäilemättä myös mainittu negatiivinen oikeusvoimavaikutus katsomatta siihen, onko asianomainen ratkaisu tehty hallintomenettelyssä vai hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä. Lukuisat oikeuskäytännössä tehdyt ratkaisut osoittavat tämän olevan myös käytännön omaksuman kannan.[142]

Huomattava kuitenkin on, että ennen kuin mistään res judicata-vaikutuksesta saattaa olla puhetta, tulee kysymyksessä olla s a m a a s i a, joka kerran on tullut oikeusvoimaisesti ratkaistuksi.[143] Aina ei kuitenkaan ole helppoa päätellä, milloin kysymyksessä on aikai-

---

muutettavissa. Tämä seikka mielestämme osoittaa, että Fleiner tarkoittaa kieltää res judicata-vaikutuksen näiltäkin hallintotoimilta. — Vrt. *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 95 ss.

[140] *Fleiner*, s. 271 ss.; *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 418. Fleiner rajoittaa kuitenkin erityisen sitovaisuusvaikutuksen ainoastaan sellaisia oikeussuhteita koskeviin ratkaisuihin, jotka oikeusvoimakysymykselle ratkaisevissa kohdin rakenteeltaan vastaavat yksityisoikeudellisia oikeussuhteita. *Fleiner*, s. 273 s.

[141] Ks. *Merikoski* II, s. 94 ja s. 82; *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 109. — Merikoski ei tosin suoraan tätä hallintomenettelyn suhteen lausu, mutta katsoen siihen, mitä hän edellä mainituilla sivuilla on sanonut, on tekstissä tehty johtopäätös mielestämme oikeutettu.

[142] Ks. esim. edellä aliviitteissä 121 ja 124 mainittuja, eläkettä ja ikälisää koskevia oikeustapauksia.

[143] *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 110. Vrt. myös *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 100 ja s. 418 s.

semmin jo ratkaistu, milloin taas uusi asia. Tämä johtuu siitä, että virkamiehen taloudelliset oikeudet perustavat yleensä oikeuden määrättyjen samansuuruisten etujen jatkuvaan saamiseen. Ratkaisua tehtäessä on sen vuoksi kiinnitettävä huomiota ennen kaikkea siihen, onko ratkaistavassa asiassa kysymys juuri siitä määrätyltä ajanjaksolta suoritettavasta tietystä taloudellisesta edusta, jota koskeva asia aikaisemmin jo on oikeusvoimaisesti ratkaistu, vai kenties saman edun suorittamisesta joltakin toiselta ajanjaksolta vai ehkä kokonaan muusta edusta. Vain ensiksi mainitussa tapauksessa on aikaisemmin tehdyllä ratkaisulla kysymyksessä oleva vaikutus.

Virallisuusperiaatteesta johtuen on oikeusvoimaisen ratkaisun olemassaolo myös virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevassa asiassa otettava huomioon ex officio.[144]

Hallinnon tarkoituksena on toimia lain rajoissa julkisten tehtäväin toteuttamiseksi. Hallinnossa ei ole, kuten oikeudenkäynnissä, pohjimmaisena tarkoituksena vahvistaa, mikä yksityistapauksessa on oikein, vaan tämän vahvistaminen on ainoastaan yhtenä keinona mainitun perimmäisen tarkoituksen toteuttamiselle.[145] Sen vuoksi ei hallinnossa yleensä myöskään toimenpiteiden muuttumattomuus ole mahdollinen samassa merkityksessä ja laajuudessa kuin oikeudenhoidon alalla. Tästä johtuen on hallinto-oikeustieteessä voittanut alaa käsityskanta, jonka mukaan hallinnon alalla suoritetut toimenpiteet ja tehdyt ratkaisut ovat voimassa ainoastaan niin kauan, kuin ne olosuhteet pysyvät muuttumattomina, jotka toimenpiteeseen tai ratkaisuun ovat määräävästi vaikuttaneet, ns. clausula rebus sic stantibus-periaate.[146] Mainittu periaate on tietenkin mitä läheisimmässä yhteydessä oikeusvoimakysymyksen kanssa. Saatetaan sen vuoksi kysyä, aiheutuuko sanotusta periaatteesta kenties joitakin rajoituksia myös virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevan oikeusvoimaisen ratkaisun oikeusvoimavaikutuksessa?

Mitä ensinnäkin tulee siihen tapaukseen, että virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskeva lainsäädäntö muuttuu, niin olemme jo

---

[144] Ks. *Merikoski* II, s. 82 ja 94. Vrt. myös *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 419 ja *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 123 ss.

[145] *Fleiner*, s. 196.

[146] Ks. *Ståhlberg* I, s. 332 ss.; *Merikoski* II, s. 49 s. ja s. 107 s.; *Willgren*, Förvaltningsrättens allmänna läror, s. 100 ja s. 419; *Sundberg*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, s. 109; *Fleiner*, s. 196 ss. ja s. 272 ss.; *Walter Jellinek*, s. 285; *von Köhler*, s. 186 s. ja s. 274; *Stuckart—v. Rosen—v. Hoewel*, s. 39 ja s. 115.

tutkimuksemme alussa tehneet selkoa taloudellisten oikeuksien lainsäädännöllisiä muutoksia vastaan nauttimasta turvasta yleensä, joten tähän kysymykseen ei ole enää syytä uudelleen puuttua. Todettakoon vain lisäksi, ettei oikeusvoimainenkaan ratkaisu ole esteenä muuttuneiden lainsäännösten soveltamiselle. Virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevassa ratkaisussa on säännöllisesti ollut kysymys ainoastaan siitä, mihin tai minkä suuruiseen taloudelliseen etuun tai etuihin virkamiehellä ratkaisua tehtäessä voimassa olleen lainsäädännön mukaan on ollut oikeus. Sen vuoksi ei lainsäädännön muuttuttua saata olla kysymys enää samasta, kerran jo ratkaistusta asiasta. Jos virkamiehellä on oikeusvoimaisesti todettu olevan oikeus esim. neljän ikälisän saamiseen, mutta uuden lainsäädännön mukaan kysymykseen saattaa tulla korkeintaan kolmen ikälisän suorittaminen, ei tietenkään aikaisemmin tehty oikeusvoimainen ratkaisu estä asian uutta vireillepanoa. Kysymyksessä ei ole enää e a d e m r e s.

Joskus saattaa kuitenkin laissa tai itse ratkaisussa olla pidätettynä mahdollisuus ratkaisun muuttamiseen saavutettuun oikeusvoimaan katsomatta tahi ratkaisu saattaa olla säädetty tai tarkoitettu sellaisenaan pysyväksi ainoastaan niin kauan, kuin entiset edellytykset ovat muuttumatta olemassa.[147] Edelleen on palkkaus- ja eläkelainsäädännössä useita säännöksiä, joissa määrätty taloudellinen etu on säädetty tietyissä tapauksissa menetettäväksi.[148] Tällaisissa tapauksissa ei oikeusvoima tietenkään ole esteenä kysymyksessä olevan oikeusvaikutuksen syntymiselle.[149]

Huomattava kuitenkin on, että kaikissa edellä mainituissa tapauksissa oikeusvoimavaikutuksen rajoitus, jos mistään varsinaisesta rajoituksesta sinänsä saatetaan tällöin edes puhua, perustuu nimenomaiseen valtuutukseen, olipa tuo valtuutus annettu sitten laissa taikka asianomaisessa ratkaisussa itsessään. Muuttuneet olosuhteet yksinään eivät ole rajoitusta aiheuttaneet. Mainitut ja muut vastaavanlaiset

[147] Hyvän esimerkin tekstissä tarkoitetuista tapauksista tarjoavat TTapL:n 46 § ja 45 §:n 1 momentti, joita VirkaTapL:n 2 §:n säännöksen nojalla on sovellettava myös virkamiehelle tulevaan tapaturmakorvaukseen nähden. Niinikään virkamiehelle oikeusvoiman saavuttaneellakin päätöksellä vahvistettu ikälisä tai eläke ovat PalkL:n 2 §:n 2 momentin, EläkeL:n 6 §:n ja SotilasEläkeL:n 4 a §:n säännöksistä johtuen riippuvia elinkustannusindeksin vaihteluista.

[148] Esimerkkinä viimeksi mainituista tapauksista voidaan mainita EläkeL:n 12 §.

[149] Ks. myös *Ståhlberg* I, s. 335 ja *Fleiner*, s. 202 ja s. 271 ss.

rajoitukset eivät sen vuoksi voi muuttaa sitä tosiasiaa, että oikeusvoimainen ratkaisu olosuhteiden muuttumisesta riippumatta sekä asianosaisia että viranomaisia sitovalla tavalla järjestää kulloinkin kysymyksessä olevan virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevan asian.[150]

[150] Mainittua kannanottoa vastaan saatetaan kenties huomauttaa, että virkamiehen taloudellisia oikeuksia koskevassa asiassa tehdyn anomuksen tultua oikeusvoimaisesti hylätyksi muuttuneet olosuhteet tai edellytykset ainakin rajoittavat ratkaisun oikeusvoimavaikutusta sikäli, että aikaisemman ratkaisun oikeusvoima ei ole esteenä uudistetun anomuksen tekemiselle. Puuttumatta tarkemmin kysymykseen, missä määrin anomuksen tai hakemuksen uudistaminen on hallinto-oikeudessa yleensä mahdollista jo ratkaistuissa asioissa, haluamme vain huomauttaa, että oikeusvoimavaikutuksen rajoitus on tällaisessa tapauksessa useimmiten vain näennäinen. Ottakaamme esimerkiksi virkamiehen ikälisä. Jos virkamiehen ikälisäanomus on tullut hylätyksi sen vuoksi, ettei virkamiehellä ole ollut ikälisän saamiseen vaadittavia palvelusvuosia ja virkamies vaadittavan lisäajan palveltuaan anoo uudelleen ikälisää, on tällainen anomus kyllä epäilemättä asiallisesti tutkittava ja ratkaistava aikaisemman päätöksen estämättä. Mutta vaikka molemmissa anomuksissa, niin aikaisemmin jo ratkaistussa kuin uudessakin, on kysymyksessä ikälisän suorittaminen, ei kysymys ole samasta, vaan eri ajanjaksoilta suoritettavasta ikälisästä. Myöhempi anomus tarkoittaa säännöllisesti ikälisän saamista jostakin myöhemmästä ajankohdasta lukien. Kysymyksessä ei siis ole e a d e m r e s eikä myöskään, lähtökohtaamme palataksemme, mikään varsinainen rajoitus oikeusvoimavaikutuksessa. Vastaavia esimerkkejä voidaan ottaa muistakin taloudellisista oikeuksista. Vrt. erityisesti kielteisten ratkaisujen suhteen kuitenkin *Merikoski* II, s. 45 ja s. 107 s.; *Ståhlberg* I, s. 333; *Tammio*, s. 113.

Sitä vastoin saattaa jo olosuhteiden muutos sinänsä aiheuttaa muutoksen oikeusvoimaa vailla olevien ratkaisujen pysyväisyydestä. Ks. erittäinkin *Merikoski* II, s. 49 s.

DIE ÖKONOMISCHEN RECHTE DER FEST ANGESTELLTEN STAATSBEAMTEN.

ZUSAMMENFASSUNG.

EINLEITUNG.

Als Grundteilung des objektiven Rechtes wird die aus dem römischen Recht stammende Teilung in das öffentliche und in das private Recht angesehen. Da besagte Teilung auch für die ökonomischen Rechte der Beamten eine Bedeutung grundlegender Natur hat, definiert der Verfasser zu Beginn seinen Standpunkt in bezug auf diese Teilung. Er ist für die Auffassungsweise eingetreten, derzufolge das Rechtsverhältnis öffentlichrechtlich ist ausser in dem Falle, wenn das eine der in dem Rechtsverhältnis beteiligten Subjekte einer anderen öffentlichen Macht unterstellt ist, auch dann, wenn beide untereinander gleichwertigen Subjekte unter der vom Staat oder einer anderen öffentlichen Körperschaft gebrauchten Macht stehen. In einigen Ausnahmefällen muss jedoch hierbei überdies zu der Schätzung der im Rechtsverhältnis wirkenden gegenseitigen Kraftverhältnisse der öffentlichen und privaten Interessen gegriffen werden. Auf den Interessenvergleich muss auch und speziell dann verlassen werden, wenn es sich nicht nur um das Zählen eines privaten Rechtsverhältnisses oder einer Rechtsnorm, sondern eines bestimmten Rechtsgebietes oder Rechtsinstitutes *als Gesamtheit* entweder zum öffentlich- oder privatrechtlichen Kreise gehörend handelt. Das Rechtsgebiet, dessen öffentlichrechtliche Rechtsverhältnisse bestimmend sind, ebenso wie das Rechtsinstitut, welches hauptsächlich öffentlichrechtliche Rechtsnormen enthält, muss darum als Gesamtheit der Sphäre des öffentlichen Rechtes zugezählt werden. Tritt in einem Amtsverhältnis als das eine Subjekt der Staat oder eine andere öffentlichrechtliche Körperschaft in ihrer Eigenschaft als Träger der öffentlichen Macht auf und als das andere Subjekt ein einzelner, dieser öffentlichen Macht unterstellter Beamter, so ist das Amtsverhältnis mithin ein öffent-

lichrechtliches Rechtsverhältnis. Dementsprechend ist auch das die Rechtsstellung der Beamten reglementierende Rechtsgebiet oder das Beamtenrecht *als Gesamtheit* in die Sphäre des öffentlichen Rechtes zu zählen.

Über das Wesen der auf Amtsverhältnis basierenden Rechtshandlung sind in der wissenschaftlichen Lehre zahlreiche auseinandergehende Theorien dargelegt worden. Im finnischen Recht wird die Beamtenanstellung für einen im allgemeinen einseitigen Verwaltungsakt gehalten, welche die Zustimmung des Anzustellenden voraussetzt. Die Zustimmung wird entweder durch Nachsuchen des Amtes oder auf andere Weise geäusserte Geneigtheit zur Annahme der Stellung gegeben. Auch kann die Zustimmung konkludentisch gegeben werden. Vorerwähnte Auffassung des Wesens der auf dem Amstverhältnis beruhenden Handlung, die allerdings nicht ausdrücklich im Gesetz öffentlich angeführt wird, wird von vielen positivrechtlichen Verordnungen unterstützt. Das Fehlen der Zustimmung des Angestellten macht indessen die Ernennung nicht nichtig, sondern nur anfechtbar oder annullierbar. Der Ernennungsakt bleibt so lange gültig, bis die Ernennung in sachgemässer Ordnung angefochten oder, wenn der Ernennungsbeschluss noch keine gesetzliche Kraft erlangt hat, widerrufen ist. Die Überreichung des Ernennungsdokuments, was regelmässig das Anstellungsverfahren abschliesst, hat nur bestätigende Bedeutung.

Das Wesen des Amtsverhältnisses bildet durch den Verwaltungsakt mit Zustimmung des zu Ernennenden als begründetes öffentlichrechtliches Rechtsverhältnis ein trennendes Kriterium zwischen dem Amtsverhältnis und einigen anderen damit vergleichbaren Rechtsverhältnissen. So trennt besagter Umstand das Amtsverhältnis einerseits von dem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis, anderseits von den öffentlichrechtlichen Zwangsdienstverhältnissen.

Die Art der von dem Beamten zu versehenden Aufgaben entscheidet in erster Linie, wenn es sich um einen Staatsbeamten oder wenn es sich um den Angestellten einer anderen öffentlichrechtlichen Körperschaft handelt. Nur der Beamte, welcher in einer Behörde arbeitet, die eigentlich staatliche Aufgaben ausführt, ist regelmässig Staatsbeamter. Besonders in der Praxis muss in vielen Fällen bei Entscheidung genannter Frage jedoch grosse Bedeutung auch anderen Umständen beigemessen werden, vor allem aus welchen Mitteln der Beamte besoldet wird, und wer den Beamten angestellt hat.

Die Gründung fester Staatsämter erfolgt im finnischen Recht sowohl in der Praxis als auch in der Theorie laut gebilligter Meinung in der

Weise, dass nach Bestätigung der Amtstypen die Gründung der Ämter durch das Gesetz mittels einer Verordnung im Rahmen der vom Reichstag bewilligten Mittel vorgenommen wird. Ein in dieser Ordnung gegründetes Amt ist seiner Besoldung nach im allgemeinen ein solches mit Grundgehalt, kann aber auch ein Amt auf Dienstvertrag sein. Der in einem solchen Amt fest ernannte Beamte ist ein fest angestellter Staatsbeamter.

Die Beamtenanstellung und Amtsübertragung fallen im finnischen Recht im allgemeinen zusammen, aber in Ausnahmefällen, beispielsweise bei Ämtern der Wehrmacht, kann die Amtsübertragung erst nach der Anstellung durch gesonderten Vervaltungsakt geschehen.

Unter dem Besoldungs- und Pensionsrecht im weiteren Sinne versteht der Verfasser ausser dem Recht des Beamten auf das ihm während seiner Wirksamkeitsperiode zu entrichtende Gehalt und nach Abschluss des Amtverhältnisses auf das ihm zu bezahlende Ruhegehalt auch das Recht des Beamten auf Wartegeld sowie das Recht seiner Witwe und seiner Kinder auf die aus der Witwen- und Waisenkasse zu erlegende Pension und auf verschiedene andere Vorteile. Für alle diese erwähnten Rechte wendet der Verfasser die gemeinsame Benennung ökonomische Rechte des Beamten an. Unter dem Besoldungs- und Ruhegehaltsrecht im engeren Sinne versteht der Verfasser das Recht des Beamten auf die genannten Vorteile in der obengesagten gedrängten Bedeutung.

Die die ökonomischen Rechte der Staatsbeamten betreffenden Systeme weichen in vielen Staaten wesentlich von dem in Finnland gültigen ab, obwohl es auch viel Berührungspunkte gibt. Der Verfasser hat von diesem vergleichenden Gesichtspunkte aus kurz das vermögensrechtliche System der Staatsbeamten in Schweden, Dänemark, Norwegen, Frankreich, England und Sowjet-Russland untersucht.

ALLGEMEINER TEIL.

KAPITEL I.

DIE ENTWICKLUNGSPHASEN DER ÖKONOMISCHEN RECHTE DER BEAMTEN.

A. Das römische Recht.

Der früheren römischen Anschauungsweise gemäss hielt man es unter der Würde eines freiem Mannes, geistige Arbeit durch materielle Entschädigung zu entgelten. In dieser Auffassung vollzog sich erst im letzten Jahrhundert vor Ende der Republik eine Änderung. In der späteren römischen Zeit können die Auszahlung von Gehalt an Staatsbeamte wenigstens in gewissem Grade als Norm und unbesoldete Ämter als Ausnahmen angesehen werden.

B. Das germanische Recht.

In dem germanischen Gemeinwesen waren anfangs die Ämter solche im persönlichen Dienste des Regenten, an dessen Hofe. Zwischen einem Amt bei Hofe und einem Staatsamte bestand ursprünglich kein wesentlicher Unterschied. Das Dienstverhältnis und auch die für Ausübung des Amtes zu erlegende Entschädigung waren demzufolge ihrem Wesen nach privatrechtlich. Besagten privatrechtlichen Charakter bewahrten die aus dem Amtsverhältnis für den Beamten resultierenden ökonomischen Rechte noch lange danach, als begonnen worden war, das Amtsverhältnis an sich als ein öffentlichrechtliches Rechtsverhältnis anzusehen.

C. Die Entwicklungsphasen des finnischen Rechtes.

Im schwedisch-finnischen Recht bildeten sich die Staatsämter wie auch im germanischen Recht aus den Funktionsgruppen, welche der König seinen nahestehendsten Dienern anvertraute. Er verwendete auch zahlreiche Ausländer, vornehmlich deutsche Edelleute in seinem Dienste. Diesen wurde für die Pflege der ihnen anvertrauten Aufgaben im allgemeinen eine Vergütung in Geld entrichtet, während die einheimischen Edelleute für ihre dem König geleisteten Dienste ihren Lohn gewöhnlich in Form von Lehnsverleihungen erhielten. Erst in einer späteren Entwicklungsperiode wurde begonnen, auch diese zu besolden.

In naher Verbindung mit dem Lehnswesen, das zwar niemals in der Staatsordnung Schweden-Finnlands im gleichen Umfang und in derselben Bedeutung wie in den Staaten von Mittel-Europa Wurzel fassen konnte, stand das sog. *Steuerlohnsystem.* Laut genanntem System waren die Beamten berechtigt, als ihr Gehalt die von den Steuer- und Kronengütern abgehenden festen Steuern und Kronzehnte zu erheben. Ende des 17. Jahrhunderts fingen auch Symptome für Einführung des Pensions-System an bemerkbar zu werden, obgleich die Auszahlung von Ruhegehältern ja erst einigermassen allgemeiner im nächsten Jahrhundert wurde. Statt dessen bürgerte sich die Gewohnheit ein, dass der ausscheidende Beamte seinen Dienst dem Nachfolger gegen eine bestimmte Akkordsumme überliess, es war das sog. *Dienstkauf- oder Akkordsystem,* gegen welches man jedoch seiner Unbequemlichkeit wegen von seiten der Staatsgewalt bald energisch anging.

Nachdem Finnland Anfang des 19. Jahrhunderts dem russischen Reiche angegliedert worden war, erfolgten auch in dem Besoldungs- und Ruhegehaltsystem der Beamten bedeutende Veränderungen. Vom Steuerlohnsystem wurde Abstand genommen und beinahe allen Staatsbeamten ein Jahresgehalt festgesetzt. Die Ämter wurden in feste und in solche geteilt, für die nur Diäten bezahlt wurden. Die Beamten zerfielen entsprechend in fest angestellte und besoldete Beamte, deren Unterschied u.a. darin bestand, dass die letzteren von Anfang an gar kein Recht auf den Erhalt des Ruhegehalts hatten. In dem in Rede stehenden Zeitabschnitt ging man daran, auch Wartegeld an solche Beamte zu leisten, deren Amt aus diesem oder jenem Grunde eingezogen wurde.

Als Finnland im Jahre 1917 ein unabhängiges Reich geworden war, wurde das ökonomierechtliche System der Staatsbeamten in seiner Gesamtheit der Prüfung und Erneuerung unterzogen. Die wichtigsten Reformen kamen mit dem i.J. 1923 gegebenen Gesetz über die Gründe des für Staatsdienste und -Tätigkeit zu bezahlenden Gehaltes zur Ausführung, welches Gesetz bis zum Jahre 1942 in Kraft war, bei welchem Zeitpunkt das heutige Lohngesetz herauskam, sowie mit dem i.J. 1924 gegebenen und teilweise umgeändert weiter gültigen Gesetz über die Berechtigung des Inhabers eines Staatsdienstes oder -Amtes zum Ruhegehalt. Über das Wartegeldsrecht wurde i.J. 1922 ein Gesetz veröffentlicht sowie später ein neues i.J. 1931. Auch das Pensionsrecht der Witwe und Kinder eines Beamten ist auf dem Grunde des früheren Pensionskassensystems weiter entwickelt worden.

KAPITEL II.

DER RECHTLICHE CHARAKTER DER ÖKONOMISCHEN RECHTE DER BEAMTEN.

A. Allgemeine Gesichtspunkte und verschiedene Theorien.

Die ökonomischen Rechte der Beamten sind als Rechte, die sich auf das öffentlichrechtliche Rechtsverhältnis gründen, öffentlichrechtliche Rechte. Auch die ökonomischen Rechte der Beamten mit vertragsmässigem Gehalt nehmen in dieser Beziehung keine Ausnahmestellung ein, denn auch ein solcher Beamter befindet sich in einem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis zum Staate, obzwar sein Gehalt mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag geordnet ist. Seinem Charakter nach ist das Gehalt des Beamten ebenso wie auch sein Ruhegehalt ein Ersatz versorgender Art dafür, dass der Beamte seine ganze Arbeitskraft dem Staat zur Verfügung stellt und sich mithin völlig dem Staatsdienst gewidmet hat *(Alimentationstheorie)*. Dieser Auffassung geben sowohl die historischen Gründe als die zahlreichen positivrechtlichen Verordnungen Stütze. Hieraus folgt jedoch nicht, dass alle Beamten das gleiche Gehalt und eine ebenso grosse Ruhegehalt bekommen sollten, sondern die Grösse des Gehalts wie die des Ruhegehalts wird letzten Endes der sozialen Bedeutung des Amtes gemäss bestimmt. Gehalt und Ruhegehalt sowie die sonstigen ökonomischen Vorteile des Beamten sind ja nur hauptsächlich eine den Charakter des Unterhalts tragende Entschädigung, weil der Beamte sich ganz in den Dienst des Staates gestellt hat. Neben dem Versorgungsmoment tritt nämlich in den ökonomischen Interessen auch regelmässig das Vergütungsmoment auf. Die ökonomischen Vorteile auch versorgender Art sind mit anderen Worten gewissermassen gleichzeitig ein Ersatz für einzelne Arbeitsleistungen des Beamten. Bei gewissen Lohnvorteilen, wie Nebenamtseinkommen, steht der Gesichtspunkt der Vergütung dermassen im Vordergrunde, dass besagte Vorteile vornehmlich als Vergütung für einzelne Arbeitsleistungen des Beamten anzusehen sind und somit in der Hauptsache den Charakter der Entschädigung haben. In dem Gehalt des Beamten im weiteren Sinne des Wortes können endlich auch noch solche Gehaltsvorteile inbegriffen sein, die ihrer Art nach ausschliesslich eine Entschädigung für die Unkosten sind, welche der Beamte bei Ausübung seiner Amtstätigkeit hat.

B. Sind die ökonomischen Rechte der Beamten subjektive öffentliche Rechte?

Subjektives öffentliches Recht kann ebenso gut der Staat gegen den einzelnen Bürger wie auch Letztgenannter gegen den Staat haben. Bei Entscheidung der Frage, ob die aus dem Dienstverhältnis für den Beamten resultierenden ökonomischen Rechte dem betreffenden Beamten den Grund zu dem subjektiven öffentlichen Recht gegen den Staat legen, ist in erster Linie zu bemerken, dass sich die ökonomischen Rechte des Beamten im allgemeinen auf eine zwingende Rechtsvorschrift gründen, welche die Möglichkeit freier Erwägung ausschliesst. Genannte Bestimmung umfasst ausserdem eine zum Schutze der individuellen Interessen des Beamten festgesetzte Norm, auf welche der Beamte berechtigt ist, sich in seinem eigenen Namen zu berufen. Hieraus folgernd sind die ökonomischen Rechte des Beamten, der von *Bühler* über das subjektive öffentliche Recht gegebenen Definition gemäss, im allgemeinen subjektive öffentliche Rechte. Nur in den Ausnahmefällen, wo das ökonomische Recht des Beamten auf einer solchen Rechtsvorschrift basiert, welche die Bewilligung des ökonomischen Vorteils von der freien Erwägung der Behörde abhängig sein lässt ebenso wie auch in den noch selteneren Fällen, in denen die das ökonomische Interesse grundlegende Norm den Zweck hat, nur die Behörde zu verpflichten, ohne dass das Individuum das Recht hätte, in seinem eigenen Namen daran zu appellieren, ist kein subjektives öffentliches Recht zu dem in Frage stehenden Vorteil vorhanden. Als formellrechtliche Folge ergibt sich hieraus, dass dem Beamten im allgemeinen auch Rechtsmittel zur Geltendmachung seiner ökonomischen Rechte zu Gebote stehen.

Die ökonomischen Rechte der Beamten sind im allgemeinen keine sog. Warterechte.

C. *Nehmen die ökonomischen Rechte der Beamten die Stellung der wohlerworbenen Rechte ein?*

Die gültige Regierungsform des Jahres 1919 enthält keine ausdrückliche Vorschrift, welche gewisse Rechte als wohlerworbene Rechte so schützen würde, dass diese nicht anders als in der gültigen Ordnung über Änderung des Grundgesetzes geändert werden könnten. Aus der Vorschrift betreffend Schutz des Eigentums in § 6 der Regierungsform leitet sich jedoch der erwähnte Schutz des Grundgesetzes ziemlich ausgedehnt für die wohlerworbenen Rechte her. Von den ökonomischen

Rechten der fest angestellten Beamten sind zufolge besagter Bestimmung nur in der über Verfassung des Grundgesetzes gültigen Ordnung für Beamte ungünstiger zu ändernde oder ganz aufzuhebende in der Stellung des wohlerworbenen Rechtes:

1) Alle ökonomischen Rechte, sofern sie zur Zahlung fällig gewordene Vorteile betreffen sowie das Recht auf bereits verdientes, obgleich noch nicht zur Zahlung fällig gewordenes Gehalt;

2) das Besoldungsrecht als künftig zu verwirklichendes Recht, wobei das Besoldungsrecht die Grundlagen des Gehalts sowie die Höhe des eigentlichen Gehalts umfasst, jedoch so, dass das gegenseitige Grössenverhältnis der verschiedenen Teile des Gehalts geändert werden kann unter der Voraussetzung, dass infolge der Änderung das Gehalt geldlich nicht niedriger wird und auch das Pensionsrecht sich nicht vermindert;

3) das Recht auf schon bewilligtes Wartegeld sowie das Wartegeldsrecht als künftig zu verwirklichendes Recht, wobei das Wartegeldsrecht die Gründe desselben und die Höhe des Wartegeldes umfasst;

4) das Recht auf schon bewilligtes Ruhegehalt sowie das Pensionsrecht als künftig zu verwirklichendes Recht, wobei das Pensionsrecht die Gründe desselben und die Höhe des Ruhegehalts umfasst;

5) das Recht der Witwe und Kinder des Beamten auf die aus der Witwen- und Waisenkasse bewilligte oder künftig vielleicht zu bewilligende Pension, die Erhaltungsgründe und Höhe der Pension umfassend.

BESONDERER TEIL.

KAPITEL I.

DIE EINZELNEN ÖKONOMISCHEN RECHTE UND IHRE ENTSTEHUNG.

A. Allgemeine Gesichtspunkte.

Das Besoldungssystem der Beamten ist bei uns im höchsten Grade vom Gesetz vorgeschrieben. Die ökonomischen Rechte der Beamten sind auf dem Wege der Gesetzgebung genau geordnet. Die eingehenderen Bestimmungen sind durch Verordnungen und Staatsratsbeschlüsse sowie teilweise auch durch administrative Allgemeinverfü-

gungen gegeben. Die Folge davon ist einerseits, dass dem Beamten keinerlei andere ökonomische Vorteile gegeben werden können als die, welche als aus dem Amte folgend statuiert sind sowie andrerseits, dass der Beamte das Recht hat, für sich alle die Vorteile zu fordern, welche die gültigen Verordnungen ihm zugestehen. Darum sind die privaten Verträge zwischen dem Staat und dem Beamten über ökonomische Vorteile, die dem Beamten zukommen, gewöhnlich nicht erlaubt mit Ausnahme der sog. Ämter auf Dienstvertrag oder mit vertragsmässigem Gehalt. Aus demselben Grunde ist auch, wenn die ernennende Behörde dem Beamten andere als vom Gesetz vorausgesetzte ökonomische Vorteile versprochen oder über die genannten Vorteile einen vom Gesetz abweichenden Vertrag geschlossen hat, ein solches Versprechen oder Abkommen für den Staat nicht bindend.

B. Das Recht auf Besoldung.

Das Gründen des Dienstverhältnisses setzt nicht unbedingt voraus, dass für den Beamten gleichzeitig auch nur in abstrakter Form ein Recht auf bestimmte Gehaltsvorteile ebenso wenig wie auf Erhalt irgendwelcher anderen ökonomischen Vorteile entsteht, wenngleich es im allgemeinen der Fall ist. Sowohl im öffentlichen als auch im Privatrecht herrscht nämlich das allgemeine Prinzip, dass für die Arbeit ein angemessenes Gehalt zu bezahlen ist. Der Zeitpunkt der Amtsernennung entscheidet auch analog nicht über den Augenblick konkreten Inkrafttretens der ökonomischen Rechte, sondern darüber ist regelmässig separat verfügt. So ist das Recht des Beamten auf sein eigentliches Gehalt mit Monatsbeginn anfangend bestimmt, wenn der Beamte dann sein Amt angetreten hat, aber im anderen Falle Anfang des folgenden Monats nach Amtsantritt. Das Recht auf Dienstalters- und Familienzuschlag wieder tritt in seiner konkreten Form Anfang des darauffolgenden Monats in Kraft, wenn die zum Erhalt derselben erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Dagegen beginnt das Recht zum Zählen der Alterszulagejahre regelmässig schon vom Ernennungstage gerechnet an. Das Recht auf die Gehaltsvorteile, welche nicht den Charakter der Versorgung haben, sondern Entgelt für ausgeführte Dienstaufgaben sind, tritt in seiner konkreten Form regelmässig erst nach Leistung der Amtsaufgaben seitens des Betreffenden in Kraft. In der gleichen Lage ist auch das Recht des Beamten auf Erhalt von Entschädigung für Unkosten, die durch die Amtstätigkeit verursacht werden.

Da die Gehaltsvorteile hauptsächlich Versorgungsnatur haben, ergibt sich daraus, dass sie an den Beamten regelmässig monatlich im voraus entrichtet werden.

Ein Beamter ist gewöhnlich verpflichtet ohne besondere Besoldung oder Vergütung alle diejenige Überarbeit zu leisten, die für die sachmässige Führung seines Dienstes erforderlich ist. Ausnahmsweise kann aber auch anders verordnet sein.

a) Gehaltsvorteile mit dem Charakter der Versorgung.

Grundgehalt. Das Grundgehalt bildet den Stamm des Beamtengehalts. Die Höhe des Grundgehalts ist die gleiche in allen zur selben Gehaltsklasse gehörenden Ämtern. Gegenwärtig gibt es 38 Gehaltsklassen. Bei Erhöhung der Grundgehälter ist man in der letzten Zeit in immer grösseren Masse bestrebt gewesen, dem sog. *Prinzip der sozialen Lohnbestimmung* zu folgen und demgemäss den Unterschied zwischen den verschiedenen Gehaltsklassen wie auch zwischen dem grössten und kleinsten Grundgehalt zu verringern. Nach Meinung des Verfassers zieht jedoch die Gesetzgebung dem allzu schroffen Anpassen genannten Prinzipes eine bestimmte Grenze dadurch, dass vorgeschrieben ist, die Ämter mittels Verordnung ihrer Verantwortlichkeit und Arbeitsmenge sowie dem dazu erforderlichen Geschick und Talent gemäss in Lohnklassen zu bestimmen. Ein Richten der Aufmerksamkeit auf besagte Gesichtspunkte nämlich setzt schon an sich eine bewusste Spannung zwischen den verschiedenen Gehaltsklassen voraus. Ferner muss in bezug auf die Grundgehälter danach gestrebt werden, dem *Prinzip des gleichen Lohnes* zu folgen, wogegen in dem Besoldungssystem mit den darin eingeschlossenen Gehaltszuschlägen offenbar das *Bedarfsprinzip* bestimmend ist.

Neben dem Grundgehalt sind die anderen wichtigeren Gehaltsvorteile mit Versorgungscharakter die *Dienstalterszulage,* welche, wie auch das Grundgehalt, an den Lebenskostenindex gebunden sind, und *Familienzuschlag, Teuerortszuschlag,* in gewissen Fällen zahlbarer *persönlicher Gehaltszuschlag* sowie verschiedene *Zusatzvergütungen* und *Naturalbezüge.* Bei Ämtern auf Dienstvertrag wird anstelle des Grundgehalts das *vertragsmässige Gehalt* bezahlt.

b) Gehaltsvorteile mit Entschädigungscharakter für besondere Amtsaufgaben.

Zu dieser Gruppen gehören nach Ansicht des Verfassers *Dienstverrichtungsgebühr, Ausfertigungs- und Vollzugsgebühr* sowie *Honorar für ein Nebenamt.* Was besonders letztgenannten Gehaltsvorteil betrifft, so ist dies dem Beamten als Vergütung für Ausführung der sich an das Nebenamt schliessenden Aufgaben zu bezahlen ohne zu berücksichtigen, ob er möglicherweise einen Hauptdienst hat oder nicht. Wenn jedoch die Zahlung des Sonderhonorars für das Nebenamt nicht bestätigt ist und die das Nebenamt umfassenden Aufgaben sich so eng an den Hauptdienst des betreffenden Beamten knüpfen, dass deren Ausführung nur für ein Zusatz oder eine Änderung der zu seinem Hauptdienst gehörenden Aufgaben gehalten werden kann, ist kein Nebenamtshonorar zu entrichten. Die Sache lässt sich indessen nicht genauer mit einer allgemeinen Vorschrift bestimmen, sondern die Entscheidung muss durch Erwägung in casu erfolgen.

c). Gehaltsvorteile, die ihrem Charakter nach Entschädigung sind für Unkosten, die durch Amtstätigkeit entstehen.

Als Entschädigung für die von ihm ausgeführten Dienstreisen kann der Beamte *Reisevergütung* und *Tagegeld* erhalten, wenn die Dienstreise die dafür bestimmten Voraussetzungen erfüllt. Als Grundsatz gilt, dass nur die tatsächlich durch Dienstreise verursachten Unkosten dem Beamten zu ersetzen sind. An Beamte, welche auf dem Gebiete der Verwaltung äusserer Angelegenheiten in Diensten stehen, können *Repräsentationsmittel* und *Ausrüstungsgelder* erlegt werden.

Bei Erklärung der einzelnen Gehaltsvorteile ist der Verfasser bestrebt, Antwort besonders auf solche Fragen zu suchen, welche sich in der Rechtspraxis hinsichtlich dieser Vorteile als streitig erwiesen haben. Bei den betreffenden Punkten hat auch der Verfasser auf sein über diese Fragen gesammeltes Material von Rechtsfällen hingewiesen.

C. Das Recht auf Wartegeld.

Der auf Wartegeld gesetzte Beamte bleibt weiter im Dienste des Staates und er hat die gleichen Rechte und Verpflichtungen wie die Staatsbeamten überhaupt. Aus der Natur des Wartegeldverhältnisses

ergibt sich, dass der Beamte berechtigt ist, die Zeit, in welcher er Wartegeld bezieht, als Dienstjahre zugunsten des Dienstalterszuschlags, der Versetzung in ein höheres Amt und des Ruhegehalts anzurechnen. Auch die Rechtspraxis ist dieser Ansicht.

D. Das Recht auf Ruhegehalt.

Das Ruhegehalt ist, wie auch das Gehalt des Beamten, von seiten der Staatsmacht dem Beamten als lebensunterhaltartige Vergütung für Einsetzung seiner ganzen Arbeitskraft im Staatsdienste zu leisten. Das Ruhegehalt ist ein Teil des Gesamtsoldes des Beamten. Das Pensionsrecht entsteht in seiner abstrakten Form schon bei Amtsernennung, tritt aber in seiner konkreten Form in Kraft als subjektives Recht des Beamten auf periodische Auszahlung des Ruhegehalts erst nach Aufhören des Dienstverhältnisses. Allgemeine Voraussetzung zum Erhalt der Pension ist, dass der Beamte die vom Gesetz bestimmten Ruhegehalts- und Dienstaltersjahre hat. Für Wehrmachtsbeamte wird das Ruhegehalt ohne Berücksichtigung auf die Dienstaltersjahre gewährt. In Ausnahmefällen kann der Beamte Ruhegehalt unabhängig von den Pensions- und Dienstaltersjahren bekommen. Bei Versetzung des Wartegeld beziehenden Beamten in den Ruhestand bestimmt sich nach Ansicht des Verfassers seine Pension laut Grundgehalt bei dem Übertritt vom Amte zum Wartegeld und nicht dem Grundgehalt gemäss, das er bei Bewilligung der endgültigen Verabschiedung aus dem Dienst hat.

In gewissen Fällen kann dem Beamten eine *ausserordentliche Pension* bewilligt werden. Zum Erhalt derselben hat der Beamte regelmässig kein subjektives Recht.

E. Die aus dem Dienstverhältnis des Beamten für die Angehörigen resultierenden ökonomischen Rechte.

Das Recht auf *Gratifikation* und *Sterbegeld* sowie auf *Dienst-* und *Gnadenjahrsvorteil* besteht noch für die Hinterbliebenen einiger zeitiger ernannter Beamten. Dagegen ist eines der wichtigsten aus dem Dienstverhältnis für die Angehörigen des Beamten resultierenden ökonomischen Rechte, das Recht der Witwe und Kinder des Beamten auf Pension, die von der Witwen- und Waisenkasse ausgezahlt wird, welche Kassen ihrem rechtlichen Charakter nach öffentlichrechtliche Anstalten sind, noch weiter das Recht der Angehörigen jener Beamten, welche zu Lebzeiten Mitglied der betreffenden Pensionskasse gewesen sind.

Das Pensionsrecht der Witwe und Waisen des Beamten gründet sich auf das Verhältnis zwischen dem Beamten und der Pensionskasse und ordnet sich laut Vorschrift der Kasse. Beim Mitgliedwerden der Kasse erlangt der Beamte die Rechte, welche das Reglement der Kasse den Mitgliedern garantiert. In seiner konkreten Form, als subjektives Recht mit periodischen Zahlungen, tritt das Pensionsrecht der Witwe und Kinder des Beamten erst nach Aufhebung des Dienstverhältnisses und nach Bewilligung der Pension in Kraft. Der Pensionsbewilligungsbeschluss hat jedoch nur deklarative Bedeutung, weil damit nur der Umfang des Pensionsrechtes festgestellt wird. Da die Sorge für den vollständigen Lebensunterhalt des Beamten gleichzeitig fortgesetzte Fürsorge für das Auskommen auch seiner Famielienglieder umfasst, ist die Pension der Witwe und Kinder, wie auch die des Beamten, zum Teil eine Entschädigung dafür, dass der Beamte seine Arbeitskraft in ihrer Gesamtheit dem Staate zur Verfügung stellte. Zum Teil enthält die in Rede stehende Pension versicherungsmässige Bestandteile. Sie ist nicht allein ein aufgesparter Teil des Gehalts. Diese Auffassungsweise findet auch Unterstützung durch gewisse positivrechtliche Vorschriften.

In Ausnahmefällen kann den Angehörigen des Beamten auch eine *Extrapension* gewährt werden.

KAPITEL II.

EINFLUSS DER UNTERBRECHUNG DER AMTSTÄTIGKEIT AUF DIE ÖKONOMISCHEN RECHTE.

A. Einfluss der Unterbrechung der Amtstätigkeit auf das Besoldungsrecht, wenn die Unterbrechung der Dienstverrichtung auf Ursachen beruht, die unabhängig vom Verhalten des Beamten sind.

Eine der allgemeinsten Ursachen zur Unterbrechung der Amtstätigkeit ist Krankheit. Da die Massnahme der Lohnvorenthaltung in allen Krankheitsfällen unmittelbar nach Unterbrechung der Dienstverrichtung das Auskommen des Beamten masslos erschweren könnte, hat der Gesetzgeber den Grundsatz anerkannt, dass Lohnvorenthaltung überhaupt nicht vorzunehmen ist, wenn nicht die durch die Krankheit verursachte Unterbrechung in der Ausübung des Dienstes eine gewisse Maximalzeit überschreitet, und dass die Höhe der Lohnvorenthaltung auch sonst von der Länge der Unterbrechungszeit abhängt. Das Gesetz

enthält hierüber eingehende Bestimmungen. Da Schwangerschaft im Normalfalle keine Krankheit ist, ist dem weiblichen Amtsinhaber das Recht zugesprochen, infolge Schwangerschaft und Niederkunft die bewilligte Befreiung vom Dienste für die Dauer von zwei Monaten mit ungekürztem Gehalt zu bekommen.

Auch der Beamte, welcher einer öffentlichen Aufgabe wegen an der Versehung seines Amtes verhindert ist, erhält seinen Lohn teilweise oder ganz. Ist die Unterbrechung in der Amtstätigkeit durch Einberufung in den Militärdienst erfolgt, wird kein Gehalt ausgezahlt, sofern es sich um die friedenszeitliche, vorschriftsmässige Abdienung der Wehrpflicht handelt, dagegen aber wohl im allgemeinen in anderen Fällen.

Wird dem Beamten Befreiung vom Dienst aus anderen als im Gesetz besonders aufgezählten Gründen zugestanden, so wird für die Zeit der Beurlaubung vom Amte kein Gehalt bezahlt. Was die unerlaubte Abwesenheit von der Amtstätigkeit anbelangt, so hängt die Auszahlung des Gehalts für die Zeit der aus genanntem Grunde hervorgerufenen Unterbrechung der Dienstverrichtung letzten Endes von der Ursache ab, die die Unterbrechung veranlasste.

Die Entrichtung anderer als versorgungsartiger Gehaltsvorteile für die Unterbrechungszeit der Amtstätigkeit kann nicht in Frage kommen, wenn nicht besonders anders verordnet oder bestimmt ist.

B. Einfluss der Unterbrechung der Amtstätigkeit auf das Besoldungsrecht, wenn die Unterbrechung auf einem Grunde, abhängig vom Verhalten des Beamten beruht.

Die Unterbrechung in der Dienstverrichtung kann auch direkt von einer Massnahme der Behörde herrühren in der Weise, dass die Behörde die Unterbrechung ganz unabhängig vom Willen oder der Mitwirkung des Beamten zustandebringt. Am wichtigsten von derartigen Fällen ist die Amtsentsetzung sowie die Vollstreckung einer dem Beamten auferlegten Freiheitsstrafe. In den erwähnten Fällen muss dem Beamten regelmässig das ganze Gehalt vorenthalten werden. Die Dienstwohnung, wenn dem Beamten eine solche gegeben wird, gehört jedoch nach Meinung des Verfassers nicht zu den vorzuenthaltenden Gehaltsvorteilen, wenn nicht ein Teil davon als Wohnung des für den Beamten bestimmten Vertreters gebraucht wird.

Die Suspension vom Amte ist ebenfalls eine vom Willen des Beamten unabhängige Unterbrechungsform der Dienstverrichtung, wodurch die

Staatsmacht dem Beamten an der Ausübung seines Amtes für die Zeit hindert, die dieser wegen Verdacht eines Verbrechens oder wegen eines Verfahrens wider seine Dienstpflicht unter Anklage oder in Untersuchung ist. Während dieser Zeit wird von dem Gehalt des Beamten gewöhnlich die Hälfte einbehalten ohne Rücksicht darauf, ob eine Ablöhnung des Vertreters notwendig ist oder nicht. Der eingehaltene Teil des Gehalts kann jedoch in bestimmten Fällen später zurückerstattet werden.

Da der Beamte keinerlei subjektives Recht zur Ausführung von Aufgaben hat, die aus seinem Amte resultieren, sondern die Staatsmacht berechtigt ist, die Dienstverrichtung jeweilig auf die von ihr am geeignetsten angesehene Weise zu ordnen, hat die Staatsmacht auch die Möglichkeit, den Beamten auch dann von seiner Dienstverrichtung zu befreien, wenn dieser nicht selbst darum gebeten hat oder die Beurlaubung auf Anhängigmachung einer Anklage wegen Verbrechens oder eines Disziplinarverfahrens oder auf einem anderen entsprechenden beruht. Für die Zeit einer solchen Zwangsbeurlaubung ist der Beamte regelmässig berechtigt, sein versorgungsmässiges Gehalt ungekürzt zu bekommen.

C. *Einfluss der Unterbrechung der Amtstätigkeit auf die anderen ökonomischen Rechte.*

Der Einfluss einer Unterbrechung der Amtstätigkeit hat auf die aus dem Dienstverhältnis für den Beamten oder dessen Angehörige resultierenden anderen ökonomischen Rechte als auf die des Gehalts, mit einigen wenigen Ausnahmen, nur mittelbare Bedeutung.

KAPITEL III.

SUKZESSION IN DEN ÖKONOMISCHEN RECHTEN.

Das analoge Anpassen der privatrechtlichen Vorschriften im Verwaltungsrecht kann nach dem vom Verfasser gutgeheissenen Standpunkt nur dann in Frage kommen, wenn die betreffende Norm einen solchen allgemeinen Rechtsgedanken ausdrückt, der auch im öffentlichen Recht gültig ist und darum als öffentlichrechtlicher Bestandteil zum Ausfüllen der im positiven Recht erscheinenden Lücke angewen-

det werden kann. Hieraus ergibt sich, dass auch die privatrechtlichen die Sukzession betreffenden Rechtsprinzipe und Normen als solche nicht in der in den ökonomischen Rechten des Beamten stattfindenden Sukzession anwendbar sind. In welchem Grade die Sukzession in den ökonomischen Rechten möglich ist, hängt wesentlich davon ab, in welchem Masse der Beamte das Recht hat, auf seine ökonomischen Rechte zu verzichten. Auf die letztgenannte Frage wieder muss allgemein verneinend geantwortet werden, weil auch das Interesse des Staates die Sorge für das wirtschaftliche Auskommen der Beamten fordert und der Verzicht auf die ökonomischen Vorteile die Unabhängigkeit und Unantastbarkeit der Beamten gefährden könnte und dadurch dem Staatsinteresse entgegen wäre. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die ökonomischen Rechte des Beamten regelmässig durch allgemeine Gesetzesparagraphen bestätigt sind, welche für den Beamten selbst wie auch für die staatliche Behörde bindend sind, sodass von ihnen nicht einmal mit Zustimmung der Behörde abgewichen werden kann. Eine Ausnahme bilden nur die zur Zahlung verfallenen ökonomischen Vorteile, auf die zu versichten im Prinzip Erlaubnis gegeben werden soll. Eine andere Sache ist es, dass der Beamte seine im Prinzip auch unübertragbaren ökonomischen Rechte tatsächlich unangewendet lassen kann.

Aus der Unübertragbarkeit der ökonomischen Rechte der Beamten folgt, dass auch keine Sukzession dabei in Frage kommen kann. Eine Ausnahme bilden hierbei die zur Zahlung verfallenen ökonomischen Vorteile. Diesen Standpunkt scheint auch die Rechtspraxis einzunehmen.

Eine Sondersukzession bei den ökonomischen Interessen des Beamten können in obenerwähntem Umfange auch Pfändung und Konkurs, eine Allgemeinsukzession wieder das Ableben des Beamten verursachen.

KAPITEL IV.

AUFHÖREN DER ÖKONOMISCHEN RECHTE.

A. Allgemeine Gesichtspunkte.

Das Aufhören des Dienstverhältnisses hat in bezug auf viele, aber nicht alle für den Beamten daraus folgenden ökonomischen Rechte aufhebende Wirkung. Den gleichen Einfluss hat das Aufhören der aus dem Dienstverhältnis resultierenden Dienstpflicht hinsichtlich einiger ökono-

mischen Rechte. Während der Verzicht auf die ökonomischen Rechte im allgemeinen nicht möglich ist, kann dagegen der Verzicht auch kein Aufhebungsgrund der ökonomischen Rechte sein.

B. Aufhören einzelner ökonomischen Rechte.

In bezug auf den Rechtscharakter des Gehalts ist es klar, dass seine fortgesetzte Auszahlung von der Fortdauer des Dienstverhältnisses abhängt. Daher hört bei Aufhebung des Amtsverhältnisses regelmässig auch das Recht des Beamten auf Lohnerhalt auf. Der Beamte hat dessenungeachtet der ausdrücklichen Gesetzesvorschrift gemäss das Recht, die einzelnen und im allgemeinen von ihm schon abgehobenen Gehaltsvorteile für den ganzen Monat zu halten, während welchem das Amtsverhältnis aufgehört hat. Von der zusatzartigen Natur der Gehaltsteile rührt es her, dass das Recht für diese oder jene Gehaltszuschüsse oder Zuschlagsgehälter nicht weiter gilt, wenn das Recht auf das Grundgehalt endgültig aufhört, aber ein entgegengesetzter Fall ist trotzdem allerdings möglich.

Der Zeitpunkt des Erlöschens des Rechtes auf Gehaltsbezug bei dem Beamten mit Dienstvertrag hängt letzten Endes von dem geschlossenen Vertrag ab.

Da auch das Wartegeld seiner Rechtsnatur nach Lohn ist, so endet das Recht auf Erhalt desselben regelmässig mit Aufhebung des Dienstverhältnisses. Ausserdem erlischt genanntes Recht auch in gewissen, im Gesetz ausdrücklich verzeichneten Fällen.

Im Pensionsgesetz sind eine Menge von Fällen aufgezählt, in welchen das Pensionsrecht schon auf seiner abstrakten Stufe aufhört, sodass das Recht auf Ruhegehalt in der konkreten Form überhaupt nicht in Kraft tritt. Aber in besagtem Gesetz sind auch Fälle verzeichnet, wo das schon konkret gültig gewordene Ruhegehaltsrecht erlischt. Von den letztgenannten Fällen heben der Verlust der Staatsangehörigkeit, Aufenthalt im Ausland und Eintritt in die Dienste eines fremden Staates das Pensionsrecht schon an sich auf, während dagegen in zwei anderen vom Gesetz vorausgesetzten Fällen, nämlich, wenn der Pensionsbezieher zum Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte oder zu einer statt Amtsentzetzung verordneten Strafe verurteilt wird, oder wenn festgestellt wird, dass der Bezieher der Pension schon vor Erhalt der Dienstentlassung eine Tat begangen hat, für welche er zum Verluste seines Pensionsrechtes verurteilt worden wäre, hebt erst der im Kriminalprozess oder im

Disziplinarverfahren gegebene rechtskräftige Beschluss das Pensionsrecht auf. In den zwei letztgenannten Fällen kann also auch nicht die die Pension bewilligende oder zahlende Behörde an die Untersuchung gehen, ob der Pensionsbezieher sich der in Rede stehenden Taten selbst schuldig gemacht hat, sondern die Feststellung dieses Umstandes ist auf bindende Weise schon in dem betreffenden Kriminal- oder Disziplinarprozess als geschehen zu erachten.

Die sich aus dem Dienstverhältnis des Beamten für die Angehörigen herleitenden ökonomischen Rechte hören im allgemeinen mit Abschluss des Dienstverhältnisses nicht auf, sondern treten erst hierbei in ihrer konkreten Form in Kraft. Meistens wirkt auch nicht die Aufhebungsart des Dienstverhältnisses auf die Rechte der Witwe und Kinder.

C. *Einige den Aufhörungsgründen nahestehende Erscheinungen.*

Die öffentlichrechtlichen Normen, auf welche sich die ökonomischen Rechte des Beamten gründen, setzen das dauernde Vorhandensein dieser Rechte voraus. Der genannte Grund der ökonomischen Rechte kann als solcher nicht veralten. Hieraus folgt, dass auch die ökonomischen Rechte als solche, als wesentlicher, gesetzlich vorgeschriebener Teil des öffentlichrechtlichen Amtsverhältnisses, nicht Gegenstand der Verjährung sein können. Nur die auf diesen Rechten beruhenden selbständigen Forderungsanteile verjähren. Somit sind die Verjährung ebenso wie auch der Fristverlust im allgemeinen keine Aufhebungsgründe der aus dem Amtsverhältnis für den Beamten herrührenden ökonomischen Rechte. Eine Ausnahme bildet jedoch das Unterlassen des Nachsuchens der Pension in der bestimmten Zeit, wodurch der Beamte sein Recht auf das Ruhegehalt verliert.

In Ermangelung einer ausdrücklichen Vorschrift ist in bezug auf die öffentlichrechtlichen Forderungen und also auch auf diejenigen, welche sich auf die aus dem Dienstverhältnis für den Beamten resultierenden ökonomischen Rechte gründen, die Vorschrift der allgemeinen Verjährungsverordnung von meistens zehn Jahren Verjährungszeit zu befolgen. Einer ausnahmsweisen und regelmässig kürzeren Verjährungszeit als zehn Jahre ist jedoch nachzukommen in Sachen betreffend Gehalt und Pension des Beamten wie auch in einigen anderen, ökonomische Rechte betreffenden Angelegenheiten. Dagegen ist in bezug auf Verjährung der Wartegeldforderung sowie der Reisevergütung und des Tagegeldes in Ermangelung einer ausdrücklichen Vorschrift die allgemeine Verjährungszeit von zehn Jahren zu befolgen.

Die Verjährung beginnt regelmässig mit Entstehen der Zahlungspflicht und erfolgt täglich.

Auch die anderen zivilrechtlichen Aufhörungsgründe der Forderungsrechte können in den vom Gesetz besonders erwähnten Fällen Aufhörungsgründe der einzelnen auf den ökonomischen Rechten stützenden Forderungsposten bilden.

KAPITEL V.

RECHTSSCHUTZ DER ÖKONOMISCHEN RECHTE.

A. Allgemeine Gesichtspunkte.

Der Rechtschutzbedarf rührt daher, dass bei Anwendung des dem Rechtssubjekt von der Rechtsordnung geschützten Rechtes dieses auf Verletzung oder eine andere Störung oder auf Hinderung am Rechtsgenuss von seiten irgendeines anderen Subjektes stossen kann. Der *präventive Rechtsschutz* der aus dem Dienstverhältnis für den Beamten hergeleiteten ökonomischen Rechte ist in der Gesetzgebung im allgemeinen unter Befolgung der gleichen Prinzipe geordnet wie auch auf den anderen Gebieten der Verwaltung. Infolge des legislativen Charakters der genannten Rechte ist jedoch besonders die Gebundenheit an die bestimmten Formen in vielen Fällen erheblich betont. Präventiver Rechtsschutz ist geeignet, auch das dem Beamten gewährte Beratungsrecht zu fördern. Das Beratungsrecht beschränkt indessen nicht die Macht der Behörde in gesetzlicher Ordnung über eine Sache zu beschliessen, sondern es ist nur Ansporn für das Bestreben beider Parteien, zu einem befriedigenden Resultat in der unter Beratung stehenden Angelegenheit zu gelangen.

Von den *repressiven Rechtsschutzmitteln* sind vom Standpunkte des Beteiligten wieder am wichtigsten die Mittel, die zu ergreifen möglich sind, um eine schon zu Ende geführte Verwaltungshandlung oder eine schon getroffene Entscheidung zu ändern oder umzustossen.

B. Der von den allgemeinen Gerichtshöfen gewährte Rechtsschutz.

Die allgemeinen Gerichtshöfe können dem finnischen Gesetz gemäss nur in seltenen Ausnahmefällen dem in seinen ökonomischen Rechten

verletzt wordenen Beamten direkten Rechtsschutz geben. Dies ist die Folge der Vorschrift in der Prozessordnung Kap. 10 § 26, worin dem geäusserten allgemeinen Grundsatz gemäss die Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Art zu denen gehören, welche von den Verwaltungsbehörden behandelt werden. Auch die Rechtspraxis hat besagten Standpunkt.

C. Der von den Verwaltungsbehörden gewährte Rechtsschutz.

Der in seinen aus dem Dienstverhältnis resultierenden ökonomischen Rechte verletzte Beamte hat regelmässig die Möglichkeit, zu den gleichen Rechtsschutzmitteln zu greifen, welche auf dem Gebiet des Verwaltungsrechtes im allgemeinen zum Schutze des in seinen Rechten Verletzten festgesetzt sind. Sozusagen als erstes Mittel kommt hierbei *Richtigstellung auf eigene Initiative der Partei* in Frage. Voraussetzung für diese Verrichtung der Selbstberichtigung ist jedoch, dass die Massnahme oder Entscheidung des Betreffenden nicht Rechtskraft gewonnen hat. Deshalb kann die Behörde beispielsweise bei einer bewilligten Pension oder Alterszulage regelmässig nicht die bereits entschiedene Angelegenheit der Pension und Alterszulage aufs neue zur Untersuchung vornehmen, weil die bei solchen Sachen gegebene Entscheidung, nunmehr auch dem in der Praxis angenommen Standpunkte gemäss, Rechtskraft erreicht. Irgendwelche allgemeine und einheitliche Vorschriften über Ausführung von Selbstberichtigung sind auf dem Wege der Gesetzverfassung nicht gegeben. Erwähnt werden muss jedoch § 24 des Lohngesetzes, welcher bestimmt, dass man sich beim Nachsuchen der Richtigstellung in Lohnfragen zuerst aufs neue an die Behörde wenden soll, welche die Sache entschieden hat.

Die von der verwaltungsrechtlichen Gerichtsbarkeit gebotenen Rechtsschutzmittel sind in Sachen, die die ökonomischen Rechte des Beamten betreffen, die gleichen wie im allgemeinen auf administrativen Gebiete. Die *Anheimstellung* kommt hierbei indessen nur in äusserst seltenen Fällen in Frage. Das allgemeinste Berufungsmittel ist die *Beschwerde.* Das Fehlen der Beschwerdemöglichkeit braucht jedoch nicht zu bedeuten, dass der Beamte nicht trotzdem subjektives öffentliches Recht zum Erhalt des betreffenden ökonomischen Vorteils haben könnte.

In Sachen, welche die ökonomischen Rechte des Beamten betreffen, hat regelmässig derjenige Beamte das Recht zur Beschwerde, dessen ökonomische Rechte verletzt werden.

In Sachen hinsichtlich der aus dem Dienstverhältnis für die Angehörigen des Beamten resultierenden ökonomischen Rechte haben diese das Recht zur Beschwerde, sofern eine Beschwerdemöglichkeit überhaupt vorhanden ist.

Der Verfasser hat, teilweise entgegen dem Standpunkt der Rechtspraxis, gefunden, dass § 9 der Lohnverordnung, welcher die in Gehaltsangelegenheiten zuständigen verschiedenen Behörden aufzählt, eine einen so allgemeinen Gerichtsstand betreffende Vorschrift enthält, die in allen Sachen bezüglich der auf dem Lohngesetz basierenden Gehaltsvorteile anpassbar ist. Die Vorschrift des § 9 vom Lohnverordnung ebenso wie auch andere, Berufung in Gehaltsfragen anordnende Vorschriften lassen sich jedoch nicht bei Angelegenheiten betreffs des Wartegeldes anpassen.

Die Behörde, welche die Sache der infolge des Dienstverhältnisses dem Beamten zukommenden ökonomischen Rechte entschieden hat, hat in Ermangelung einer ausdrücklichen Vorschrift nicht die unbedingte Verpflichtung, ihrem Beschluss immer eine Beschwerdeanweisung anzufügen, wenngleich das Geben der Beschwerdeanweisung für sachgemäss gehalten wird, da das Recht besteht, über den Beschluss zu klagen. Die Beschwerdefrist beläuft sich im allgemeinen auf dreissig Tage, davon gerechnet, wo die Partei Kenntnis von dem Beschluss erhalten hat. Die Beschwerdeinstanz ist ausser gewisser Ausnahmefälle das höchste Verwaltungsgericht.

Als ausserordentliche Berufungsmittel kommen in den in Rede stehenden Sachen in Frage: *Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, Wiederaufnahme des Verfahrens* und *analogische Restitution.* Der Unterschied zwischen der Wiederaufnahme des Verfahrens und der analogischen Restitution ist vor allem der, dass bei ersterem das Aufhebungsmotiv regelmässig Fehlerhaftigkeit des faktischen Grundes ist, während wieder die Begründung der analogischen Restitution darin liegt, dass das Verfahren nicht den prozessualen Normen gemäss ist oder die materiellrechtlichen Normen nicht befolgt werden. So ist der Pensionsbeschluss in der Rechtspraxis wiederaufgenommen worden, weil später festgestellt worden ist, dass die Pension laut falschem Grundgehalt bewilligt war oder die Pensionsjahre fehlerhaft berechnet wurden, aber analogische Restitution kam dann in Anwendung, wenn das Ruhegehalt entgegen den vom Gesetz gegebenen Bestimmungen über das Zählen der Pensionsjahre berechnet oder die Alterszulage rückwirkend für längere Zeit als gesetzlich zulässig bewilligt wurde.

Die Entscheidungen der Behörden in bezug auf die für den Beamten aus dem Dienstverhältnis resultierenden Rechte erreichen im allgemeinen sowohl formelle als auch materielle *Gesetzeskraft*. Dies kommt daher, dass genannte Entscheidungen unveränderlich bezweckt sind, um in bindender Weise die Frage zu ordnen, welche sich auf den ökonomischen Vorteil des Betreffenden bezieht. Besagte allgemeine Vorschrift ist jedoch nicht ohne Ausnahme. Was die Rechtpraxis anbelangt, ist sie besonders in Sachen der Alterszulage in dieser Hinsicht variierend. Nunmehr scheint sich indessen die Praxis in der fraglichen Beziehung auch in diesen Sachen auf einen positiven Standpunkt gestellt zu haben. Da der Einfluss der Rechtskraft nicht über die Hauptfrage hinaus reicht, liegt dagegen bei Bewilligung eines späteren Alterszuschusses kein Hindernis zur Untersuchung dessen vor, ob die zeitigere Alterszulageperiode richtig berechnet war. Bezüglich des Teiles wie die Entscheidung Rechtsgültigkeit erreicht, ordnet dieselbe auf unabhängige Weise von den Änderungen der Umstände sowohl die Parteien als die Behörde bindend die Sache betreffs der ökonomischen Rechte des jeweilig in Frage stehenden Beamten.

In seiner Darlegung, welche sich auf den Rechtsschutz der ökonomischen Rechte der Beamten bezieht, hat der Verfasser, wie auch im allgemeinen in dem besonderen Teil seiner Untersuchung, zur Erläuterung der Rechtspraxis auf zahlreiche im In- und Auslande getroffene Entscheidungen hingewiesen.