

SUOMALAISEN
LÄKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-SARJA N:o 6

Vammala 1961, Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 978-951-855-879-1 (PDF)

Toimituskunta

P A A V O K A S T A R I
O L L I I K K A L A
A N T T I S U V I R A N T A

Kunniajäsenilleen
KAARLO KUSTAA KAIRALLE
ja
URHO JONAS CASTRÉNILLE
heidän täyttäessään 75 vuotta

kunnioittavasti
Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kai Korte

Oikeusministeriön toimivallasta kaupunkituomarien palkkausasioissa

Käsitellessään kysymystä kaupungin viranhaltijoiden palkkojen järjestelystä K:n kaupunginvaltuusto kokouksessaan kesäkuussa 1956 muun ohessa päätti, että kaupunginviskaalin virka oli seuraavan heinäkuun alusta lukien sijoitettava 26 palkkausluokkaan, sekä antoi kaupunginhallituksen tehtäväksi alistaa päätöksen oikeusministeriön vahvistettavaksi. Kun ministeriö tehdyn alistuksen johdosta vahvisti päätöksen, se samalla muutti sitä niin, että kaupunginviskaalin virka oli sanotusta päivästä lukien sijoitettava yhtä ylempään eli 27 palkkausluokkaan. Tyytymättömänä oikeusministeriön päätökseen K:n kaupunginvaltuusto haki siihen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja mm. kunnallislain säännöksiin viitaten esitti, että valtuuston alistettua kaupunginviskaalin palkkausta koskevan päätöksen oikeusministeriön vahvistettavaksi ministeriön lain mukaan olisi ollut joko vahvistettava päätös muuttamatta tai jätettävä se vahvistamatta. Kun ministeriö tästä poiketen oli määrännyt kaupunginviskaalin palkkauksen korkeammaksi kuin kaupunginvaltuusto oli päättänyt, valtuusto vaati päätöksen kumoamista.

Korkein hallinto-oikeus ratkaisi asian päätöksellään 4 päivältä lokakuuta 1957 ja koska ministeriöllä oli ollut valta kysymyksessä olevin tavoin, kaupunginvaltuuston päätöksestä poiketen, vahvistaa K:n kaupunginviskaalin palkkaus, hylkäsi valtuuston valituksen.¹

¹ KHO 4. 10. 1957 taltio N:o 4378.

Edellä lyhyesti selostetussa ratkaisussa kiintyy huomio erityisesti siihen, että korkein hallinto-oikeus on perustellut valituksen hylkäämistä nimenomaan ja positiivisesti toteamalla, että oikeusministeriöllä on ollut valta muuttaa sille vahvistettavaksi alistettua päätöstä. Sitävastoin päätöksestä ei käy ilmi, mihin säännöksiin tämä yleisestä kunnallisesta alistussäännöstöstä poikkeava valta perustuu ja miten laaja se on. Vastaus näihin kysymyksiin ei ole löydettävissä itsenäisyysajan eikä vielä tuntuvasti vanhemmastakaan lainsäädännöstä, vaan on turvauduttava säännöksiin, jotka yleensä tarjoavat aineistoa vain oikeushistorian tutkijoille.

Alistusvelvollisuuden olemassaoloa ja oikeusperustetta etsittäessä on historiallinen katsaus ulotettava uuden ajan ensi vuosisadalle saakka. Keskiajalla kysymys kaupungin oman tuomioistuimen aiheuttamista kustannuksista ei vielä muodostanut mitään pulmaa. Pormestari ja raatimiehet olivat päätoimeltaan itsekkin porvarillisen ammatin harjoittajia ja heidän niin lainkäytön kuin hallinnonkin alalle ulottuva tehtävänsä katsottiin luottamustoimeksi. Raati oli ennen kaikkea kaupungin porvariston oma orgaani. Mikäli pormestari ja neuvosmiehet saivat korvausta tehtävistään, sillä ei ollut varsinaisen palkan luonnetta eikä sanottavaa merkitystä kummallekään osapuolelle.²

Julkisiin tehtäviin erityisen koulutuksen saanut virkamieskunta alkoi Ruotsi-Suomessa kehittyä 1500-luvulla, mutta raadin seuraajiksi tulleeihin maistraatteihin tämä kehitys yleisemmin ulottui vasta seuraavalla vuosisadalla. Sen seurauksena muuttui myös maistraatin ja porvariston suhde. Maistraatin »byrokratisoituminen» merkitsi sitä, että kaupunki oikeussubjektina alkoi entistä selvemmin erota maistraatista ja että samalla myös maistraatin puheenjohtajan ja jäsenten asema muuttui luottamusmiehestä palkannauttijaksi.³ Maistraattien ylläpidosta

² Hemmer, Suomen oikeushistorian oppikirja I (1950), s. 123; Herlitz, Grundragen av det svenska statsskickets historia (1928), s. 36.

³ Ks. Hannikainen, Suomen lainsäädännön ja oikeuslaitoksen historia vuoteen 1917, Oma maa (1958), s. 362; Hemmer, m.t. s. 141; Herlitz, m.t. s. 110 ja Utredning angående vissa spörsmål rörande städernas domstolsväsen, SOU 1923: 6, s. 9—10; von Koskull, Borgmästare och råd i Helsingfors under svenska tiden, JFT 1950, s. 101; sekä Underrätterna, betänkande avgivet av stadsdomstolsutredningen, SOU 1961: 6, s. 16.

annettiin jo vuonna 1619 kuninkaallisessa säännössä kaupunkien hallinnosta yhtenäiset säännökset. Sen 10 kohdassa lausutaan selvästi julki, että maistraatin jäsenten tuli saada kaupungin varoista kiinteä palkka, jonka suuruuden kuningas vahvisti.⁴ Menettely oli aluksi sikäli horjuvaa, että palkkojen suuruuden vahvisti usein kuninkaan sijasta maaherra,⁵ mutta Kaarle XI:n hallitusajalla (1655—1697) oli käytännössäkin jo yleistä, että palkkasäännöt vahvisti kuningas.⁶ Mielenkiintoista on havaita, ettei kuninkaan tässä kohdin käyttämien oikeuksien edes vuoden 1619 säännön soveltamisen alkuaikoina katsottu olevan ristiriidassa kaupunkien erioikeuksien kanssa.⁷

Seuraava tärkeä vaihe kaupunkien ja valtiovallan suhteissa liittyy vuoden 1719 hallitusmuotoon, jolla kaupungeille suotiin entistä suurempi taloudellinen itsenäisyys. Samanaikaisesti kehitettiin palkkojen vahvistamisessa noudatettua menettelyä siten, että kaupungit saivat oikeuden itse laatia ehdotukset palkkaussäännöiksi (»projectera staten för magistraternas och städernas betjäntes avlöningar»). Tämä uudistus saatettiin voimaan kuninkaallisella päätöksellä ja selityksellä kaupunkien valituksiin 13 päivältä heinäkuuta 1719, jonka 16 kohdasta edellä oleva sitaatti on otettu. Samasta kohdasta käy ilmi, että kuninkaan asiana oli edelleen vahvistaa ko. palkkaukset (»...havandes städerna... Kungl. Maj:ts utslag att förvänta.»). Ruotsissa katsotaan tämän säännöksen yhä muodostavan oikeusperusteen eräiden kaupunkituomarien palkkojen alistamisvelvollisuudelle.⁸

⁴ Säännös on sanatarkasti siteerattu *Herlitzin* tutkimuksessa (SOU 1923: 6), s. 15. Ks. myös Korte, Kaupunkituomarien palkkojen vahvistaminen, Suomen Kunnallislehti 1956, s. 187.

⁵ Näin tapahtui mm. Helsingin osalta. Ensimmäisen yhtenäisen palkkasäännön vahvisti Per Brahe Suomen kenraalikuvernöörinä v. 1653. Ks. *von Koskull*, JFT 1950, s. 106.

⁶ *Herlitz*, SOU 1923: 6, s. 15.

⁷ *Herlitz*, SOU 1923: 6, s. 30.

⁸ *Svensk lagsamling, kommunallagarna* (1950), s. 65. Vuoden 1719 selityksen 16 kohta on siteerattu kaupunkien kunnallishallinnosta annetun lain alistussäännösten (74 §) alla ja siitä lausutaan: »Fortfarande av betydelse såsom rättsgrund för underställning av anställningsvillkor för stadsdomare och vissa högre befattningshavare vid polis- och åklagarväsendet i magistratsstäderna.»

Loppupuolelta 1700-lukua on peräisin toinen säännös, johon usein vedotaan kaupunkituomarien palkkaussääntöjen alistamisvelvollisuudesta puhuttaessa. Tämä on 23 päivänä helmikuuta 1789 porvaristolle ja kaupungeille annetun vakuutuksen 3 §, jossa kaupungit oikeutettiin taksoittamaan omia jäseniään ja hallitsemaan rahastojaan, kuitenkin niin, että niiden tuli riittää yleisiin ja välttämättömiin tarpeisiin (»vara till räklige och förslå till allmänna och nödiga behov«).⁹ Tästä vakuutuksesta tuskin kuitenkaan olisi voitu johtaa kaupungeille velvollisuutta nimenomaan maistraatin ja raastuvanoikeuden jäsenten palkkausta koskevien päätösten alistamiseen ja vielä vähemmän sen ylimalkaisesta sanonnasta saisi johtoa vahvistusviranomaisen toimivallan laajuutta harkittaessa. Vain silloin, kun säännös nähdään siihen mennessä jo lähes 200 vuotta jatkuneen oikeuskäytännön muodostamaa taustaa vastaan ja tulkitaan yhdessä vuosien 1619 ja 1719 säännösten kanssa, se osoittaa, että kaupunkien taloudellisen itsenäisyyden lisääntyessä niille yhä jäi velvollisuus osoittaa varat tiettyihin »yleisiin tarpeisiin» ja että hallituksella edelleen oli oikeus valvoa tämän velvollisuuden täyttämistä.¹⁰

Lyhyt yleissilmäys Ruotsin oikeuden kehitykseen sen jälkeen, kun Suomi oli siitä erotettu, osoittaa, että edellä mainittuja säännöksiä siellä jatkuvasti sovellettiin. Kaupunkien taloudellisen itsehallinnon kehittyminen vuoden 1862 kunnallislain säätämisen yhteydessä ja sen jälkeen ei tuonut muutosta palkkaussääntöjen alistamisvelvollisuuteen eikä kunninkaan toimivallan laajuuteen. Alussa selostettua oikeustapausta muistuttaa ja merkityksellisen ennakkotapauksen arvon sai se vahvistus, jonka kuningas antoi Göteborgin kaupunginvaltuuston v. 1864 tekemään ehdotukseen uudeksi palkkaussäännöksi. Uuteen kunnallislainsäädän-

⁹ Kuuskoski, Uusi kunnallislaki (1 p. 1949), s. 380, Suomen Kunnallislehti 1952, s. 187, ja Suomen kunnallisoikeus pääpiirteittäin (1955), s. 150, mainitsee tämän säännöksen perusteena palkkapäätösten alistamisvelvollisuudelle. Kunnallislakikommentaarin uusimmassa painoksessa (4 p. 1960), s. 390, sitävastoin mainitaan oikeusperusteena vuoden 1719 selitys.

¹⁰ Ståhlberg, Lakimies 1905, s. 105, lausuu vuoden 1789 vakuutuksesta: »Tämän säännöksen loppuosan ja vanhan käytännön nojalla on hallituksella myöskin nykyisen kunnallisasetuksen aikana katsottu olevan oikeus korottaakin sitä palkkaa, minkä kaupunki on päättänyt suorittaa pormestarillensa...»

töön viitaten valtuusto ei aluksi pitänyt kuninkaan vahvistuksen saamista tarpeellisena, mutta maistraatti anoi sellaisen antamista. Päätöksessään kuningas katsoi, että palkkaussääntöjen tuli edelleen jäädä kuninkaan harkittaviksi ja vahvistettaviksi niiden viranhaltijain osalta, joiden toiminta liittyi lainkäyttöön tai valtion varojen perimiseen tai joilla muutoin oli yleisempi merkitys.¹¹

Tutkiessaan nimenomaan kunnallislainsäädännön suhdetta sitä ennen syntyneisiin, palkkaussääntöjen alistamisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin Ruotsin osalta *Herlitz* on todennut, ettei kunnallislainsäädännöllä suoritettu budjettivallan myöntäminen kaupunginvaltuustoille ole voinut vaikuttaa niihin velvollisuuksiin, jotka rasittavat kaupunkoja kunnallislainsäädännöstä riippumatta. Hän katsoo niinkään, ettei kunnallislainsäädännön periaatteita alistetun päätöksen muuttamatta vahvistamisesta tai vahvistamatta jättämisestä voida soveltaa nyt puheena oleviin alistustapauksiin.¹²

Kun Suomi Haminan rauhassa v. 1809 liitettiin Venäjään, jäivät Ruotsin vallan aikaiset lait edelleen voimaan. Tämän ajankohdan jälkeenkin olivat siis Suomessa noudatettavina vuoden 1719 kuninkaallisen selityksen säännökset kaupunkituomarien palkkausta koskevien päätösten alistamisesta. Että näitä säännöksiä myös käytännössä noudatettiin, osoittavat ne 1800-luvulla annetut keisarillisen majesteetin kirjeet, jotka sisältävät määräyksiä maistraattien ja raastuvanoikeuksien kokoonpanosta sekä niiden virkamiehille suoritettavista palkoista.¹³ Tänä aikana annettujen kirjeiden sanamuodosta voidaan lisäksi havaita, etteivät keisari eikä senaatti, jonka talousosaston asiana 13. 9. 1892 annetun Senaatin ohjesäännön 98 §:n 23 kohdan mukaan oli määrätä ko. palkkasäännöistä, millään tavoin pitäneet itseään sidottuina porvariston hyväksymiin ehdotuksiin. Kirjeiden suhteellinen harvalukuisuus ennen vuotta 1873 ja se tosiasia, että palkkasääntöjä vahvistettiin vain raastu-

¹¹ *Herlitz*, SOU 1923: 6, s. 36.

¹² *Herlitz*, SOU 1923: 6, s. 89—90.

¹³ Ks. esim. toisen pormestarinviran perustamista Oulun kaupunkiin koskevaa kirjettä 22. 2. 1869 sekä Nikolainkaupungin (Vaasan) raastuvanoikeuden muuttamisesta toiseen tapaan 12. 4. 1869 annettua kirjettä, molemmat julkaistu asetuskokoelmassa.

vanoikeuden ja maistraatin kokoonpanoa koskevien määräysten yhteydessä, selittyy siitä, että maistraatilla itsellään tuolloin vielä oli ratkaiseva osuus kaupungin varojenkäytöstä ja palkkojen suuruudesta määrättäessä.¹⁴

Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8 päivältä joulukuuta 1873 noudatti pääpiirteissään Ruotsin v. 1862 kunnallislainsäädännön antamaa esikuvaa. Niin kuin ei Ruotsissa ei se meilläkään merkinnyt muutosta kaupunkien velvollisuuteen alistaa kaupunkituomarien palkkoja valtionpäämiehen vahvistettaviksi tai viimeksi mainitun oikeuteen vapaasti harkita ja *ex officio* korottaakin näitä palkkoja. Asetuksen 7 §:ssä lausutaan lisäksi nimenomaan julki periaate, jonka mukaan kaupunkien oikeuksia ja velvollisuuksia määrittelevien erikoislakien määräykset jäivät edelleen voimaan. Niin kuin edellä on esitetty, ei kaupunkien erioikeuksista milloinkaan ole voitu tehdä sellaista johtopäätöstä, ettei kuninkaalla (hallituksella) olisi valtaa määrätä oikeudenhoidon alalla toimivien kaupungin virkamiesten palkkauksen suuruutta. Päin vastoin on kaupungeilla vanhastaan ollut velvollisuus huolehtia valtion oikeudenhoito-orgaanin ylläpidosta alueellaan. Tähän velvollisuuteen liittyvänä kontrollimuotona jäivät palkkauksen alistamista ja kuninkaan (hallituksen) toimivaltaa koskevat säännökset siis edelleen voimaan.¹⁵

Edellä esitetty kanta ilmenee kunnallisasetuksen antamisen jälkeisessä käytännössäkin.¹⁶ Vanhat periaatteet kaupunkituomarien palkkojen alistamiskysymyksessä säilyivät 1800-luvulla myös lainsäätäjän tietoisuudessa. Tästä ovat osoituksena 29 päivänä joulukuuta 1894 annettu johtosääntö Suomen Suuriruhtinaanmaan kuvernööreille (50/94) sekä 31 päivänä lokakuuta 1896 annettu asetus siitä, miten kaupunkinvoudin virat ovat asetettavat ja näitten virkain saamisen ehdoista (37/96). Kuvernöörin johtosäännön 28 §:n 20 kohdassa määrätään ku-

¹⁴ *Erich*, Suomen valtio-oikeus II, s. 357.

¹⁵ *Samoin Ståhlberg*, Lakimies 1905, s. 105.

¹⁶ Ks. esim. kirjettä Kuopion kaupungin maistraatin uudesta järjestämisestä 31. 1. 1876, josta mm. ilmenee, että sitten kun kaupungin valtuusmiehet, hovioikeus ja prokuraattori olivat antaneet lausuntonsa, keisari »pääasiallisimmasti sen mukaan mitä Maistraatti on ehdoittanut» vahvisti työjärjestyksen ja palkkiot korottaen kunnallisneuvosmiesten palkat 500 markasta 800 markkaan vuodessa!

vernöörin velvollisuudeksi »antaa lausuntoja kaupunkien virka- ja palvelusmiesten palkkasääntöehdotuksista — — — sekä laittaa ne ehdotukset Senaatin tutkittaviksi ja vahvistettaviksi». Kaupunginvouteja koskevan asetuksen 5 §:ssä taas säädetään:

»Kaupunginvoudin palkkaa koskeva päätös on, sillä tavoin kuin kaupunkien maistraattien palkkoihin nähden tapahtuu, alistettava Keisarillisen Senaatin tutkittavaksi.»

Kaupunginviskaalin osalta ei ole olemassa vastaavaa kirjoitettua säännöstä, mutta on kaupunginviskaali vakiintuneen käytännön mukaan luettu niiksi oikeuslaitoksen tehtäviä suorittaviksi virkamiehiksi, joiden palkkaus on valtion viranomaisen määrättävissä.¹⁷

Itsenäisyyden saavuttamisen jälkeen Senaatin keisarin nimissä käytämä toimivalta kaupunkituomarien palkkausta koskevissa asioissa siirtyi aluksi valtioneuvostolle ja 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun, valtioneuvoston ohjesäännön sisältävän asetuksen (80/22) nojalla oikeusministeriölle, jolle se voimassa olevan valtioneuvoston ohjesäännön (995/43) 16 §:n säännösten perusteella edelleen kuuluu.¹⁸

Kysymys, mihin oikeusministeriön valta vahvistaa kaupunkituomarien palkat perustuu, on näin saanut vastauksensa: Se perustuu kaupunkien hallinnosta vuonna 1619 annetun kuninkaallisen säännön ja 13 päivänä heinäkuuta 1719 annetun selityksen säännöksiin, jotka halki vuosisatojen jatkuneen yhtenäisen käytännön ansiosta edelleen ovat tavanomaisena oikeutena meillä voimassa.

Arvioitaessa oikeusministeriön toimivallan laajuutta, on näillä säännöksillä ja niiden varaan rakentuneella oikeuskäytännöllä niinikään ratkaiseva merkitys. Oikeusministeriön asiana on nimenomaan päätök-

¹⁷ Kulumassa olevan vuosisadan puolelta voidaan esimerkkeinä mainita Senaatin päätökset Lahden kaupunginviskaalin palkkauksesta 25. 3. 1907, Viipurin kaupunginviskaalin palkkauksesta 11. 10. 1909 ja Hämeenlinnan kaupunginviskaalin palkkauksesta 8. 2. 1910.

¹⁸ Että kaupunkituomarien palkkausta koskevat päätökset on alistettava oikeusministeriön vahvistettaviksi, on itsenäisyyden aikana todettu mm. seuraavissa KHO:n ratkaisuissa: 1926: II: 1161 (kaupunginvoudin palkkaus), 1927: II: 885 (kaupunginviskaalin palkkaus), 1931: II: 361 (kaupunginvoudin palkkaus), 1933: II: 3630 (maistraatin sihteerin ym. palkkaus) ja 14. 2. 1951 taltio N:o 807 (kunnallisneuvosmiesten palkkaus).

sen aineellisen sisällön, kaupunkituomarien palkkojen, vahvistaminen. Aina 1600-luvulta lähtien valtion viranomainen on ollut esteetön määräämään kaupungin kannettavaksi maistraatin ja raastuvanoikeuden jäsenten palkkoina suurempiakin rasituksia, kuin mihin kaupungit vapaaehtoisesti olisivat olleet valmiit. Koska koko puheena olevan alistamissäännösten tarkoituksena on ollut ja edelleen on suoda valtion viranomaiselle mahdollisuus valvoa, että kaupunkien palkkaamille mutta valtion tehtäviä hoitaville viranhaltijoille suoritetaan riittävä palkka, oikeusministeriö tänäkin päivänä voi sille alistetussa asiassa valituksen johdosta tai ilmankin sitä, *ex officio*, korottaa puheena oleville viranhaltijoille maksettavia palkkoja siitä, miksi kaupunginvaltuusto ne on päättänyt.¹⁹ Sitävastoin oikeusministeriö ei ole säännöstelyviranomainen eikä, jälleen huomioon ottaen alistamissäännösten historiallisen kehityksen ja ration, ilmeisesti voi määrätä kaupunkituomarien palkkoja kaupunginvaltuuston päättämiä pienemmiksi.

Edellä lausutun perusteella on selvää, ettei kunnallislain (642/48) 173 §:n säännöstä, jonka mukaan alistettava päätös on vahvistettava muuttamatta tai jätettävä vahvistamatta, voida soveltaa kaupunkituomarien palkkapäätöksiä oikeusministeriössä vahvistettaessa.²⁰

Oikeusministeriön toimivallan määrittelemiseksi on vielä tutkittava, keiden kaupungin virkamiesten palkkauksen ministeriö edellä selostetuin tavoin nykyisin on oikeutettu ja velvollinen vahvistamaan.

Kun kaupungeilla 1600-luvulla ei ylimalkaan ollut muita virkamiehiä kuin maistraatin jäsenet, ei vuoden 1619 sääntö vielä tarjoa johtoa asian ratkaisemiseen. Vuoden 1719 selityksessä mainitaan »magistraternas och städernas betjäntes avlöningar», joten sekin jättää kysymyksen jontensakin avoimeksi. Sitävastoin sisältää Ruotsissa ensimmäisen kunnallislain säätämisen jälkeen v. 1864 annettu, edellä selostettu Göteborgin

¹⁹ Samoin Kuuskoski, Raastuvanoikeuden ja maistraatin palkkausasiain käsittelyjärjestyksestä, Suomen Kunnallislehti 1952, s. 187, Suomen kunnallisoikeus pääpiirteittäin (1955), s. 152, ja Kunnallislaki (4 p. 1960), s. 400 ja 511.

Ks. myös Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I (1956), s. 347, ja Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus I (1913), s. 298.

²⁰ Samoin Kuuskoski edellä aliv. 19 mainituissa tutkimuksissaan.

palkkausratkaisu jo enemmän aineistoa tässä suhteessa.²¹ Kaksi siinä mainittua kriteeriä, lainkäyttö ja valtion varojen periminen, ovat ilmeisesti myös meillä jatkuvasti olleet rajoittamassa niiden kunnallisten virkamiesten piiriä, joiden palkkaus on valtion viranomaisen vahvistettava.

Kotimainen oikeuskäytäntö tämän vuosisadan puolella osoittaa, että lainkäyttöä ja valtion varojen perimistä harjoittavien kunnan virkamiesten piiriin on luettu pormestarin sekä maistraatin ja raastuvanoikeuden jäsenten lisäksi maistraatin sihteeri ja eräät muut virkamiehet, kaupunginviskaali ja apulaiskaupunginviskaali sekä kaupunginvouti ja apulaiskaupunginvouti.²² Sitävastoin alistamisvelvollisuus ei tiettävästi ole ulottunut maistraatin ja raastuvanoikeuden konttoriapulaisten, vahtimestareiden, haastemiesten jne. palkkoihin.

Viimeisten viidenkymmenen vuoden kuluessa on niiden virkanimikkeiden määrä, joiden osalta palkkojen alistus on suoritettava, jonkin verran supistunut. Jos ajatellaan maistraattia ja raastuvanoikeutta hierarkkisena järjestelmänä, voidaan sanoa, että alistettavien virkojen alaraja on jatkuvasti kohonnut. Vuonna 1911 alistettiin Senaatin vahvistettavaksi vielä maistraatin ja raastuvanoikeuden yhteisen »reistraattorin» ja »aktuaarin» palkat.²³ Sitävastoin 1950-luvulla ei enää tämänlaatuisten virkojen palkkausta ole alistettu eikä sitä vaadittukaan. Onkin selvää, että kun toimistotehtäviä hoitavien viranhaltijoiden työn laatu ja virkanimikkeistö on yhdenmukainen kaikissa kaupungin virastoissa, alistamissäännöstöltä tältä osin puuttuisi järkevä perusta. Kun rajana pidetään sitä, että palkkojen alistaminen koskee vain niitä viranhaltijoita, joiden tehtävillä on muista kunnallisista viranhaltijoista poikkeava, valtion oikeudenkäyttöön tai varojen perimiseen liittyvä luonne, jäävät oikeusministeriön vahvistettaviksi maistraatin ja raastuvanoikeu-

²¹ Herlitz, SOU 1923: 6, s. 36.

²² Ks. edellä aliv. 17 ja 18 mainitut ratkaisut.

²³ Turun kaupungin palkkaussääntöä koskevan, 27. 1. 1911 annetun Senaatin päätöksen virkanimikeluettelossa mainitaan pormestarien sekä oikeus- ja kunnallisneuvosmiesten lisäksi maistraatin ja raastuvanoikeuden notaarit, reistraattori ja aktuaari sekä kaupunginviskaali, kaupunginvouti ja apulaiskaupunginvouti.

den jäsenten sekä lakimiessihteerien ja -notaarien palkat samoin kuin kaupunginviskaalien ja kaupunginvoutien palkat.²⁴

Uusi tulkintavaikeus syntyi sen jälkeen, kun kaupungin ja maaseudun oikeudenhoidon yhteisestä järjestämisestä eräissä tapauksissa 23 päivänä tammikuuta 1959 annetulla lailla (20/59) ja kaupungin järjestysoikeudesta samana päivänä annetulla lailla (21/59) tehtiin mahdolliseksi perustaa uusia kaupunkia, joissa ei ole raastuvanoikeutta vaan järjestysoikeus. Onko näiden lakien voimaantulon jälkeen perustettujen uusien kaupunkien alistettava järjestysoikeuden puheenjohtajana toimivan pormestarin ja sen jäseninä olevien neuvosmiesten palkat oikeusministeriön vahvistettaviksi? Etsittäessä vastausta tähän kysymykseen ei nähdäkseni ole kiinnitettävä huomiota virkanimikkeisiin vaan tehtävien laatuun. Tällöin havaitaan, ettei järjestysoikeudella uusissa kaupungeissa ole lainkäyttötehtävää eikä tehtäviä ulosottotoimenkaan alalla.²⁵ Järjestysoikeudella on tosin eräitä muita »valtion tehtäviä», toimiihan se mm. vaalilautakuntana valtiollisissa vaaleissa, mutta kun se pääasiallisesti ja olennaisesti on kunnallinen viranomainen, jonka tehtäväpiiristä puuttuvat palkkojen alistamisvelvollisuuden kannalta tärkeimmät tunnusmerkit, lainkäyttö ja valtion varojen periminen, ei alistamisvelvollisuus käsitykseni mukaan koske kaupungin järjestysoikeuden jäsenten palkkoja. Mikäli kaupunginvaltuusto kuitenkin suorittaa tällaisen palkkapäätöksen alistamisen, oikeusministeriön on jätettävä se toimivaltaansa kuulumattomana tutkittavaksi ottamatta.²⁶

Lopuksi muutama sana palkkauspäätösten alistamisvelvollisuudesta *de lege ferenda*. Vaikka moni kunnallismies pitänee oikeusministeriön toimivaltaa kaupunkituomarien palkkaussasioissa liiallisena ja koko alistamissäännöstöä nykyoloissa tarpeettomana, suorastaan kunnal-

²⁴ Oikeusministeriön yleiskirjeessä lääninhallituksille 26. 9. 1956 mainitaan ministeriölle alistettavina päätöksinä ne, jotka koskevat maistraattien ja raastuvanoikeuksien jäsenten ja virkamiesten, kaupunginviskaalien ja kaupunginvoutien palkkausta.

²⁵ Kaupungin järjestysoikeuden tehtävistä ks. *Kuuskoski*, Kunnallislaki (4. p. 1960), s. 519.

²⁶ Oikeusministeriön päätöksellä 25. 4. 1961 on Hyvinkään kaupungin järjestysoikeuden pormestarin ja jäsenten palkkausta koskevan päätöksen vahvistamista tarpoittanut anomus jätetty tutkittavaksi ottamatta.

lista itsemääräämisoikeutta loukkaavanakin, rohkenen edelleen olla toista mieltä. Kaupunkien itsehallintoa alistusinstituutti ei loukkaa, koska kaupungeilla ei koskaan ole ollut oikeutta vapaasti määrätä maistraattien ja raastuvanoikeuksien jäsenten palkoista. Tarkoituksenmukaisuuskannalta arvostellen taas on sanottava, että lisääntyvien kunnallisten tehtävien ja niiden aiheuttaman virkakunnan kasvun paineessa kaupungin päättävät elimet — ainakin eräissä tapauksissa — kernaammin myöntävät varoja hallinnollisten virkojen kuin kaupungin tarkoituserien kannalta etäisempien oikeusvirkojen palkkauksiin. Jollei oikeusministeriöllä olisi sille kuuluvaa ja käytännössä hyvin varovaisesti käytettyä valtaa, voisi tämä kehitys johtaa oikeudenhoidon tehtävien entistä jyrkempään alipalkkaukseen ja sen mukana kaupunkituomarien ja kaupunkien oikeudenhoidon tason vaaralliseen alenemiseen. Alistamissäänöstö on ilmeisen tarpeellinen siihen päivään saakka, jolloin koko tuomioistuinlaitos voidaan ottaa valtion haltuun.²⁷

²⁷ Runsaasti kiintoisia näkökohtia raastuvanoikeuksien uudelleenjärjestelystä sisältyy Ruotsissa tänä vuonna ilmestyneeseen laajaan komiteamietintöön *Under-rätterna*, SOU 1961: 6.