

JUHLAJULKAISU

**SUOMALAINEN
LAKIMIESYHDISTYS**

1898 · 22/10 · 1948

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

TOIMITUSKUNTA:

AARNE REKOLA

V. MERIKOSKI

TAUNO TIRKKONEN

ILMARI MELANDER

TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY - VAMMALA 1948

ISSN 0356-7222

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

V. Merikoski

Missä laajuudessa on virkamiehen oikeus palkkaukseensa perustuslainvoimaisesti suojattu?

Suomen hallitusmuoto porrastaa, kuten tunnettua, eräitten sen toisessa luvussa mainittujen »kansalaisten yleisten oikeuksien» eli »perusoikeuksien» suojan sillä tavoin, että lainsäätäjä voi näihin oikeuksiin kajota eräissä tapauksissa vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen, kun taas toisissa tapauksissa asiasta voidaan säätää ns. tavallisella lailla tai vielä sitäkin alemman asteisilla säädöksillä. Tästä johtuen joutuvat lainsäädäntöelimet usein sen kysymyksen eteen, minkä asteista lainsäädäntöjärjestystä kulloinkin on käytettävä. Viime vuosina on tämä kysymys erityisesti sosialisimiskeskustelun yhteydessä tullut yleisen mielenkiinnon kohteeksi, kun on ollut selvitettävä, minkälaisissa lainsäädännöllisissä muodoissa sosialisimisen edellyttämät yksityiseen omistusoikeuteen kajoamiset ovat toteutettavissa. Toinen käytännöllisesti tärkeä oikeusala, jonka piiriin kuuluvien lainsäädännöllisten reformien yhteydessä po. kysymys on viime aikoina ollut päiväjärjestyksessä, on virkamiesten palkkaus-oikeus. Olen vuoden kuluessa joutunut kahdessa lausunnossa selvittämään viimeksimainittuun ryhmään kuuluvia perustuslainsuojakysymyksiä, ja kun otaksun näiden selvittelyiden voivan olla joksikin hyödyksi vastaisuudessakin, saatan ne täten osittain lyhennettyinä julkisuuteen.

Ensimmäinen näistä lausunnoista on kirjoitettu kesäkuussa 1947 ja toinen huhtikuussa 1948. Teoreettinen perusta on kummassakin sama, mutta

se on esitetty jälkimmäisessä lausunnossa jonkin verran laajemmin kuin edellisessä. Tämän vuoksi otan seuraavassa ensimmäiseksi huhtikuun lausunnon ja lyhentelen kesäkuun lausuntoa niiltä osin, joilta se sisältää pääasiassa samaa kuin toinen.

Huhtikuussa 1948 antamassani lausunnossa oli vastattava kysymykseen, oliko hallituksen esitykseen N:o 163/1947 vp. (esitys lapsilisälaiksi) sisältyvä lakiehdotus valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta annetun lain muuttamisesta saatettavissa voimaan ns. tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen. Lausunto sisälsi seuraavaa:

Lainsäädännöllinen reformi, joka on tarkoitettu aikaansaattavaksi ehdotetulla, lapsilisälain voimaansaattamisen yhteydessä toteutettavaksi suunnitellulla palkkauslain muutoksella, sisältää lyhyesti sanottuna sen, että perhelisä peruspalkkaisen virkamiehen varsinaisen palkkauksen osana häviäisi. Sen sijasta saisivat melkein kaikki nykyisten säädösten mukaan perhelisään oikeutetut muiden ohessa hyväkseen valtion varoista maksettavan ns. lapsilisän, joka lapsilisälain mukaan tulisi suoritettavaksi jokaisesta Suomessa asuvasta ja Suomen kansalaisuuden omaavasta, kuutatoista vuotta nuoremasta lapsesta. Yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa havaitaan virkamiesten nykyistä perhelisää ja ehdotettua lapsilisää toisiinsa verrattaessa mm. seuraavaa: Perhelisän vuotuinen määrä on 6.000 mk, lapsilisän 7.200 mk. Perhelisä on veronalaista tuloa, lapsilisä on vapaa valtiolle ja kunnalle tulon perusteella suoritettavista veroista. Perhelisä ei ole sidottu indeksiin, kun taas lapsilisästä ehdotetaan säädettäväksi, että valtioneuvostolla on oikeus elinkustannusten noustessa korottaa lapsilisän määrää indeksin mukaan. Näissä suhteissa on lapsilisäsystemi edunsaajan kannalta katsoen edullisempi kuin perhelisäjärjestelmä, ja etuna on pidettävä sitäkin, että lapsilisä on suunniteltu maksettavaksi kaikista Suomessa asuvista Suomen kansalaisten lapsista, kun sensijaan perhelisää suoritettaessa otetaan huomioon vain virkamiehen ja hänen aviopuolisonsa lapset ja ottolapset. Virkamiehen kannalta katsoen epäedulliseen suuntaan meneviä muutoksia tulisivat uuteen järjestelmään siirryttäessä olemaan erittäinkin se, että lapsilisän suorittaminen päättyisi vuotta aikaisemmin kuin perhelisän maksaminen eli lapsen tultua 16 vuoden ikään, sekä se, että lapsilisän suorittaminen alkaisi vasta lapsen syn-

Missä laajuudessa on virkamiehen oikeus palkkaukseensa...

tymää seuraavan vuosineljänneksen alusta, eikä syntymää seuraavan kalenterikuukauden alusta, kuten asianlaita on perhelisään nähden. Vielä on syytä mainita siitä, että oikeus perhelisään on virkamiehellä, jonka elätettävänä lapsi on, kun taas oikeudesta lapsilisän nostamiseen eli siitä, kenelle se maksettaisiin, lakiehdotuksen mukaan varsin laajoin valtuuksin määräisi huoltolautakunta lapsen äidin tullessa ensisijaisesti kysymykseen lapsilisän saajana.

Selvyyden saamiseksi siihen, merkitseekö ehdotettu uusi järjestely sellaista muutosta voimassa olevaan virkamiesoikeuteen, että se voitaisiin toteuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettavalla lailla, on välttämätöntä ensiksi tutkia, millä tavoin virkamiehen oikeus laissa säädettyihin palkkausetuihin yleensä on turvattu.

Käydessäni seuraavassa selvittelemään tätä viimeksimainittua kysymystä, kohdistan huomioni vain vakinaisiin peruspalkkaisiin virkoihin. Selvittelyn tarkoitukseen katsoen voidaan nimittäin sopimuspalkkaiset virat tässä sivuuttaa sen vuoksi, että palkkauslain 6 § 2 mom. nimenomaan kieltää myöntämästä sopimuspalkkaisille virkamiehille oikeutta perhelisään. Mitä taas tulee ylimääräisten tointen haltijoihin, ei heidän palkkaus-oikeutensa ole sillä tavoin vakinaistettu kuin peruspalkkaisten virkamiesten, vaan säädetään siitä v:n 1942 palkkauslain 1 § 3 momentissa vain, että ylimääräisistä toimista maksetaan palkkiota sen mukaan kuin tuloja menoarvion rajoissa määrätään. — Edelleen on seuraavalle esitykselle asetettava se rajoitus, että esitys koskee vain virassa olevien virkamiesten oikeuksia. Vastaisuudessa nimitettävien virkamiesten oikeudellinen asema on lainsäätäjän vapaasti järjestettävissä kohta puheeksi tulevan hallitusmuodon 6 §:n estämättä.

Vanhastaan, jo ennen nykyisen hallitusmuodon voimaantuloa, on virkaan jo nimitetyn virkamiehen oikeutta palkkaansa meillä pidetty perustuslain suojaamana ns. saavutettuna oikeutena (*Hermanson, Anteckningar enligt föreläsningar öfver Finlands Statsförfattningsrätt II, 2 pain., Hfors 1898, s. 167; Sama, Anteckningar enligt föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt, Hfors 1898, s. 218*). Vuoden 1919 hallitusmuodon 6 §:n säännöksen, joka »lain mukaan» turvaa Suomen kansalaisen mm. omaisuuden puolesta, on yleensä katsottu koskevan myös virkamiehen palkkaa. Niinpä *Ståhlberg* kirjoittaa: »Virkamiehellä on oikeus siihen

palkkaukseen, joka hänelle oli vakuutettu virkaan nimitettäessä taikka joka sittemmin hänen virassa ollessaan on siihen kuuluvaksi säädetty (*Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa, 2 pain., Hki 1928 s. 219). *Tarjanne* sanoo, että hallitusmuodon 6 §, joka »omaisuutena» turvaa virkamiehen varallisuus oikeudellisen oikeuden elatukseen, palkkaukseen, estää säätämästä sitä pienentävää lakia muuten kuin perustuslain muuttamisesta voimassa olevassa järjestyksessä (*Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, Hki 1934, s. 256. — Vrt. myös *Söderholmin* ja *Ignatiuksen* lausuntoa kysymyksestä, voitiinko maistraattien ja raastuvanoikeuksien virkamiesten palkkoja alentaa valtuuston päätöksellä, *Defensor Legis* 1931 s. 360 ja seur.). Lainsäädäntökäytännöstä mainittakoon, että ns. pulavuosina 1930-luvun alkupuoliskolla, kun virkamiesten palkkoja alennettiin, hallituksen lakiesitysten perusteluissa asetuttiin sille kannalle, että kun ainakin sopimuspalkkaisten virkamiesten palkkojen alentaminen vaatii perustuslainsäädäntöjärjestyksen noudattamista, tarkoitetut lait oli säädettävä tässä järjestyksessä (hallituksen esitys N:o 45/1931 vp. laiksi valtion viran ja toimen haltijain palkkausten vähentämisestä vuoden 1932 aikana mainitsee nimenomaan tämän perusteen). Vielä voidaan viitata v:n 1942 palkkauslain 28 §:ään ja tätä lakia muuttavien lakien AsK N:o 284/1947 ja 861/1947 voimaantulosäännöksiin, joiden mukaan virkamies saattaa, tekemällä määräajassa sitä tarkoittavan ilmoituksen, säilyttää aikaisempien säännösten mukaisen palkkaus oikeutensa.

Omasta puolestani olen myös yhtynyt mainittuun *Ståhlbergin* ja *Tarjanteen* käsitykseen kuitenkin sillä nimenomaisella varauksella, että perustuslainvoimaisesti suojattuna voidaan pitää vain oikeutta varsinaiseen palkkaukseen, so. peruspalkkaan, ikälisään ja perhelisään, ei sensijaan tulo- ja menoarvion varassa oleviin palkanlisiin (*Merikoski*, Suomen julkisoikeuden oppikirja I, 2 pain., Porvoo 1946, s. 177). Toisen kannan on tässä kysymyksessä omaksunut *Kastari*, joka tosin katsoo esittämäni käsityksen olevan oikean tuomareiden osalta, mutta on sitä mieltä, että kun muu virkamies voidaan tavallisella lailla saada milloin tahansa erotettavaksi, ei hänellä voi olla palkkaansa parempaa oikeutta kuin virkaansa (*Kastari*, Sosialisoinnin perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan, *Vammala* 1947, s. 25). Tämän johdosta voin vain rajoittaa huomauttamaan, että virkamiehen virassapysymisoikeuden suoja ja halli-

Missä laajuudessa on virkamiehen oikeus palkkaukseensa...

tusmuodon 6 §:stä johdettava palkkaus oikeuden suoja ovat kaksi kokonaan erillistä ja toisistaan erotettavaa instituuttia, jotka eivät ole oikeudellisesti toinen toiseensa sidotut, vaikkakin virassapysymisoikeudella luonnollisesti on välillistä vaikutusta virkamiehen taloudellisiin oikeuksiin. Kastarin ohessa on toista kantaa kirjallisuudessa edustanut myös Björkstén tutkiessaan, voidaanko peruspalkkainen virkamies asetuksella siirtää entistä alempaan palkkausluokkaan. Kun v:n 1923 palkkauslain 3 §:ssä (vastaava säännös voimassaolevan lain 3 §:ssä) säädettiin, »että asetuksella määrätään tulo- ja menoarvion rajoissa, mihin palkkausluokkaan mikin virka ja toimi on luettava», katsoi Björkstén tämän merkitsevän sitä, että virkamiehen palkkaa voitiin alentaa siirtämällä hänet ylemmstä alempaan palkkausluokkaan (Björkstén, Förvärvade rättigheter och lagars retroaktivitet, JFT 1926, s. 142). Otaksun Björksténin kannanoton johtuvan siitä, että hän ei ole tullut asettaneeksi siteerattua, epäonnistuneen muodon saanutta palkkauslain säännöstä oikeaan yhteyteensä. Tämä säännöshän on ilmeisesti tarkoitettu liittymään hallitusmuodon 65 §:ään, jossa lausutaan, että virastojen menosääntöjen perusteista säädetään lailla, ja että »uusia virkoja ja virastoja voidaan perustaa ainoastaan vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa». Hallitusmuodon 6 §:ään nojautuva sellainen menettely, että virkatyypit luetellaan laissa, mutta virkojen varsinainen perustaminen tapahtuu eduskunnan budjettipäätöstä edellyttävällä asetuksella, tarkoittaa juuri vakinaisten, pysyvien virkojen aikaansaamista. Varojen myöntäminen näin perustetuista viroista suoritettavia palkkauksia varten ei seuraavina vuosina enää ole eduskunnan harkinnan varassa. Sekä vanhan että nykyisen palkkauslain 3 §:ssä käytetään sanontaa »tulo- ja menoarvion rajoissa» kokonaan toisessa merkityksessä kuin esim. nykyisen palkkauslain 2 §:ssä, jossa tämä sanonta tarkoittaa sitä, että eräät varsinaiseen palkkaukseen sisällyttömät palkkaerät voivat eduskunnan budjettipäätöksistä riippuen suuruudeltaan vaihdella vuodesta vuoteen, vieläpä, ellei niitä varten oteta määrärahoja menoarvioon, kokonaan jäädä pois.

Juuri tähän viimeksi kosketeltuun eroon varsinaisen palkkauksen ja tulo- ja menoarviosta riippuvan lisäpalkan välillä sekä käsitykseen, jonka olen omaksunut saavutettujen oikeuksien perustuslainsuojaan nähden yleensä, perustuu se ajatukseni, että perustuslainvoimaisesti on virkamie-

hen palkkaus-oikeuksista suojattu vain oikeus peruspalkkaan, ikälisään ja perhelisään. Olen nimittäin, kuten olen aikaisemmin toisessa yhteydessä esittänyt, sitä mieltä, että raja toiselta puolen ns. perustuslainvoimaisten, toiselta puolen taas alemmanasteisten säädösten varassa olevien, hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen oikeushyvien välillä ei ole täsmällisesti osoitettavissa. Se ei yleensä määräydy suojan alaisten oikeuksien laadullisten eroavaisuuksien mukaan, vaan on kysymyksessä lähinnä vain aste-ero: vähäisemmät omistusoikeuden rajoitukset ja muut kajoamiset yksityiseen »omaisuuteen» voidaan saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun taas ankarammat, syvemmälle käyvät tähän oikeushyvään puuttumiset voidaan toteuttaa vain perustuslainsäädäntöjärjestyksestä käyttäen (Merikoski, Omistusoikeuden perustuslainsuojasta, Lakimies 1947 s. 208).

Tämän »suhteellisuusajatuksen» soveltaminen virkamiesten palkan-saantioikeuteen johtaa juuri edellä esitettyihin lopputuloksiin. Oikeus varsinaiseen palkkaukseen, joka virkamiehen kannalta katsoen on ensiarvoisen tärkeä, on sillä tavoin vakinaistettu, että sitä, erityisesti aikaisemman oikeuskehityksen huomioonottaen (ks. Björkstén, JFT 1926 s. 140) on pidettävä perustuslainvoimaisesti suojattuna. Sensijaan ei lainsäätäjällä ole antanut virkamiehille yhtä varmoja takeita siitä, että he saavat varsinaiseen palkkaukseensa kuulumattomia palkanlisäjä. Näiden varsinaiseen palkkaukseen verrattuna toissijaisten ja taloudelliselta merkitykseltään vähempiarvoisten etujen saaminen on jäänyt riippuvaiseksi vuosittaisen budjettipäätösten yhteydessä annetuista hallinnollisista säädöksistä, ja senvuoksi ne ovat aina samassa järjestyksessä supistettavissa ja poistettavissa.

Mutta alussa esitetty kysymys ei vielä ole tullut vastatuksi sillä, että sanotaan virkamiehen oikeuden perhelisään kuuluvan perustuslainvoimaisesti suojattujen oikeuksien joukkoon. Sen selvittämiseksi, loukkaako ehdotetun lapsilisäjärjestelmän asettaminen nykyisen perhelisäjärjestelmän sijalle virkamiesten perustuslainvoimaisesti suojattuja oikeuksia, on välttämätöntä asiallisesti vertailla nykyistä ja ehdotettua uutta järjestelmää keskenään. Ennen tähän vertailuun ryhtymistä on kuitenkin ratkaistava kysymys, olisiko ehkä jo puheena olevaa järjestelmän muutosta sellaiseen, systeemin muutoksena, eli siis sitä, että perhelisä virkamiehen var-

Missä laajuudessa on virkamiehen oikeus palkkaukseensa...

sinaisen palkan kolmantena perusosana kokonaan hävitettäisiin, pidettävä vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä toteutettavissa olevana toimenpiteenä.

Omasta puolestani olen taipuvainen yhtymään siihen *Tarjanteen* aikoinaan esittämään käsitykseen, että jo palkkausjärjestelmän perusteet sellaisinaan — lähinnä siis palkkauslain 2 §:n 1 momentin ilmaisema varsinaisen palkkauksen jako peruspalkkaan, ikälisään ja perhelisään — ovat perustuslainvoimaisesti suojatut. Tämän kannan omaksuminen merkitsee kieltevää vastausta alussa esitettyyn kysymykseen: perhelisäjärjestelmän syrjäyttäminen lapsilisäjärjestelmän tieltä ei ole toteutettavissa tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen, vaan voi se tapahtua vain säättämällä asiasta perustuslainsäädäntöjärjestyksessä annettavalla lailla. Luonnollisesti voidaan asiasta kuitenkin säätää tavallisella lailla, jos virkamiehille varataan oikeus valita haluavatko he siirtyä uuden järjestelmän alaisiksi vai säilyttää entiset oikeutensa.

En kuitenkaan voi pitää oikeana sellaista aivan muodollis-juridista käsitystä, että perhelisän nimen muuttaminen tai vaikkapa perhelisää koskevien säännösten erottaminen erilleen palkkauslaista vielä sellaisenaan merkitsisi virkamiehille kuuluvien perustuslainvoimaisten oikeuksien loukkaamista. Toisin sanoen: jos lapsilisäjärjestelmä takaisi virkamiehille samat edut kuin mitä heillä nykyisin on perhelisän nimisinä, saattaisi uuden järjestelmän voimaansaattaminen tavallisella lailla nähdäkseni olla mahdollista. Näin ollen edellyttää vastattavana olevan pääkysymyksen selvittely nykyisen perhelisäjärjestelmän ja ehdotetun lapsilisäjärjestelmän vertailemista keskenään asiallisesti sen selvittämiseksi, merkitsisikö uusi järjestelmä joitakin rajoituksia niihin oikeuksiin, joita virkamiehillä on nykyisin. Tällainen vertailu on jo edellä toimitettu selostettaessa lapsilisälakia, ja tällöin havaittu virkamiehille epäedullisiksi muutoksiksi lapsilisän maksamisen myöhempi aloittaminen ja sen aikaisempi päättyminen sekä se, että sitä ei yleensä maksettaisi virkamiehelle itselleen. Nämä muutokset merkitsevät niin huomattavia huononnuksia virkamiehen oikeuksiin, että niitä ei sen käsityksen mukaan, jonka olen edellä mainitsemassani Lakimieheissä julkaistussa kirjoituksessa omaksunut, voida pitää sellaisina vähäisinä kajoamisina hallitusmuodon suojaamaan »omaisuus-

teen», että niistä voitaisiin säätää tavallista lainsäädäntöjärjestystä käyttäen. Lopputuloksena on siis tällöinkin kieltävä vastaus alussa esitettyyn kysymykseen.

Toisessa lausunnossa oli selviteltävä kysymystä, voidaanko valtion virkamies asetusteitse siirtää alempaan palkkausluokkaan, jos hänen kokonaispalkkauksensa ei sen johdosta pienene. Otaksuen kysymyksessä tarkoitettavan sellaista tapausta, että alempaan palkkausluokkaan siirtäminen tapahtuu peruspalkkojen korottamisen yhteydessä ja ilman, että siirto merkitsee peruspalkan pienentämistä rahamääräisesti, esitin lausuntonani seuraavaa:

Palkkauksen suhteen voidaan pysyviksi tarkoitetut päävirat jakaa kolmeen pääryhmään:

1) Vakinaiset peruspalkkaiset virat (palkkausluokkataulukko laissa vahvistettu, virkain sijoittelu palkkausluokkiin asetuksella määrätty).

2) Sopimuspalkkaiset virat (palkkausluokkataulukko laissa vahvistettu, virkain sijoitus palkkausluokkiin tapaus tapaukselta erikseen sovittava).

3) Ylimääräiset virat (palkkausluokkajaoittelu asetuksessa määrätty, palkkausluokkasijoittelu virastojen ja laitosten hallintotoimin toimitettava).

Missään näistä ryhmistä ei palkkausluokkasijoittelu, jonka muuttamisesta siirtäminen alempaan palkkausluokkaan merkitsee, ole toimitettu asetusta ylemmän asteisilla säädöksillä. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että palkkausluokkasijoittelua voitaisiin ilman muuta asetuksella muuttaa. Vaikka nimittäin asetuksen säännöksiä yleensä voidaan asetuksella muuttaa, eikä ilmeisestikään ole estettä siihen, että avoimina olevia virkoja asetuksella (tai jos palkkausluokkasijoittelu on toimitettu alemmanasteisilla säädöksillä, vastaavanlaista menettelyä käyttäen) siirretään alempiin palkkausluokkiin, ei kuitenkaan ole selvää, että virkanimityksillä perustettujen julkisoikeudellisten oikeussuhteitten, virkasuhteitten, sisältöä voidaan yksipuolisesti, asetuksen muodossa tapahtuvilla toimilla muuttaa. Kysymys siitä, minkä asteisilla säädöksillä on järjestettävä virassa olevien virkamiesten palkkausluokissa alentaminen, ei ole ratkaistavissa yksin-

Missä laajuudessa on virkamiehen oikeus palkkaukseensa...

omaan varsinaista palkkauslainsäädäntöä soveltaen, vaan on lähtökohdaksi otettava hallitusmuodon omaisuussuojaa yleensä koskevat säännökset.

Omaksumani käsitys, että vakinaisen virkamiehen oikeus varsinaiseen palkkaukseensa nauttii sellaista suojaa, että siihen voidaan kajota vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla, ei vielä ratkaise selvittävänä olevaa kysymystä. Edelleen voidaan kysyä, onko koko palkkaussysteemi sellaisenaan niin suojattu, ettei sitä voida virassa olevien virkamiesten osalta muuttaa muutoin kuin perustuslainsäädäntöjärjestystä käyttäen? Vai merkitseekö palkansaantioikeuden perustuslainsuoja mahdollisesti vain oikeutta määrätynsuuruiseen palkkaan, ja jos näin on asianlaita, minkäsuuruiseen? Onko määräävänä palkan suuruuden suhteen ehkä pidettävä sitä ajankohtaa, jolloin virkamies virkaan nimitettiin, vai katsottava, jos palkat myöhemmin ovat kohonneet, näin korotettu palkkamäärä saavutettuna oikeutena suojatuksi?

Ensimmäistä kysymystä ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa tässä selvittäväksi, sillä siirtäminen alempaan palkkausluokkaan ei merkitse kajoamista palkkausjärjestelmän perusteisiin, joita *Tarjanteeseen* yhtyen (*Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen, s. 257) olen taipuvainen pitämään perustuslain suojaamina. Siirtäminen alempaan palkkausluokkaan on ilmeisesti kokonaan eri luokkaa oleva toimenpide kuin jos esim. ikälisät poistettaisiin.

En siis katso alempaan palkkausluokkaan siirtämisen olevan perustuslainvastaista sillä perusteella, että tällainen toimenpide merkitsisi palkkausjärjestelmän perusteitten muuttamista. Siirto voisi muodostua perustuslainvastaiseksi vain jos se merkitsisi oleellista huononnusta virkamiehen palkkaetuihin. Jos esim. ikälisäjärjestelmä olisi sellainen, että ikälisiä maksettaisiin vain ylemmissä palkkausluokissa, saattaisi tällainen huononnus olla kysymyksessä silloin, kun virkamies siirrettäisiin ikälisään oikeuttavasta palkkausluokasta sellaiseen, jossa ei ikälisää maksettaisi. Mutta kun siirroilla ei nähdäkseni nykyisen palkkauslainsäädännön puitteissa saata olla tämäntapaisia vaikutuksia, päädyn vastaamaan myöntävästi esitettyyn kysymykseen: virkamies voidaan asetuksella siirtää alempaan palkkausluokkaan, jos hänen

peruspalkkansa ei tämän johdosta rahamääräisesti pienene. Tämä koskee sekä peruspalkkaisia että sopimuspalkkaisia virkamiehiä ja luonnollisesti vielä suuremmalla syyllä ylimääräisiä virkamiehiä.

Avoimeksi on vielä jäänyt kysymys, mitä palkkaa on pidettävä vertauskohtana tutkittaessa, merkitseekö alempaan palkkausluokkaan siirtäminen palkan markkamääräistä pienenemistä. Ymmärtääkseni tässä voi tulla kysymykseen vain se peruspalkka, johon virkamiehellä on ollut oikeus ennen siirtoa voimassa olleiden säännösten mukaan, eikä esim. se palkka, mikä virkaan on kuulunut silloin kun hänet virkaan nimitettiin. Tämän palkan on virkamies »saavuttanut» pysymällä virassaan ja sen suhteen hän nauttii saavutetun oikeuden turvaa. (Samaan suuntaan Saksan tieteisoppi, ks. *Eickel*, Die wohlerworbenen Rechte der Beamten und ihr verfassungsmässiger Schutz, Beamten-Jahrbuch 1924 s. 179 ja *Möller*, Die wohlerworbenen Rechte der Beamten und ihre Unverletzlichkeit, ib. 1925 s. 315.)¹

¹ *Rytkölä* on äskettäin ilmestyneessä väitöskirjassaan useissa kohdin yhtynyt esite-tyissä lausunnoissa omaksuttuihin käsityksiin (*Olavi Rytkölä*, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus, s. 84—85).