

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om upphävande av lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen och ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 april 2001 regeringens proposition med förslag till lag om upphävande av lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen och ändring av lagen om statens tjänstekollektivavtal (RP 33/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsut-

skottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Tuija Wilska, finansministeriet
- professor Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen skall upphävas. I lagen om statens tjänstekollektivavtal föreslås en sådan ändring att finansministeriet i en ny bestämmelse bemyndigas att fatta besluten om dessa domares tjänstevillkor. Vidare föreslås bestämmelser om att lagen om statens tjänstekollektivavtal inte i övrigt tillämpas på dessa domare, om att deras arbetsfred skall tryggas och om besvärsförbud.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

I propositionen finns inget särskilt avsnitt med motivering till lagstiftningsordningen. Men i motiveringen till själva propositionen görs en bedömning av propositionen med tanke på domarnas oavhängighet. Bedömningen omfattar också vissa aspekter som har med 13 § 2 mom. och 21 § grundlagen att göra. I motiveringen framhålls att de bestämmelser om beslut som gäller lönernas grunder och om besvärsförbud som föreslås i regeringens proposition kan införas trots grundlagsregleringen av domarnas oberoende ställning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

På grund av 80 § 1 mom. grundlagen måste det utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen täcker denna bestämmelse också grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning (RP 1/1998 rd, s. 131/I; se även GrUU 3/2000 rd och GrUU 7/2001 rd). Den nya regleringen avsågs täcka 91 § 3 mom. regeringsformen, som säger att det om övriga tjänstemäns rätt att kvarstå i sin tjänst samt om grunderna för domares och andra tjänstemäns tjänsteförhållande stadgas särskilt genom lag.

I 103 § grundlagen finns särskilda bestämmelser om domare. Paragrafen gäller domares rätt att kvarstå i sin tjänst, skyldighet att avgå vid en viss ålder eller till följd av förlorad arbetsförmåga samt om grunderna för domarnas anställningsförhållanden. Enligt 3 mom. bestäms "angående grunderna för domarnas anställningsförhållanden i övrigt ... särskilt genom lag". Det är klart — också med beaktande av förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 161/I) — att "grunderna för domarnas anställningsförhållanden" i detta lagrum i grundlagen avser till exempel domarnas löner och andra centrala faktorer med tanke på anställningsvillkoren.

Det första lagförslaget i propositionen avser upphävande av den nu gällande lagen om hur lönen och övriga anställningsvillkor för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen bestäms. Det andra lagförslaget går ut på att det ministerium som svarar för statens arbetsgivar- och personalpolitik beslutar om lönerna och andra anställningsvillkor för dessa domare inom ramen för statsbudgeten.

I det andra lagförslaget ingår inga materiella bestämmelser om lönerna och andra anställningsvillkor för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Lagtexten inskränker inte på något vis den befogenhet som ministeriet föreslås få att bestämma om dessa frågor. I förslaget används visserligen på denna punkt ett uttryck som nor-

malt hänvisar till ett anslag som tas in i statsbudgeten enligt prövning. Om saken förstås på detta sätt är ministeriets befogenhet att besluta om dessa domares löner och andra anställningsförhållanden beroende enbart av ett hurdant anslag som tagits in i budgeten. Det är helt klart att den föreslagna bestämmelsen inte motsvarar det krav på bestämmande genom lag som följer av 103 § 3 mom. grundlagen. På denna punkt står det andra lagförslaget i propositionen i strid med grundlagen.

Regeringens proposition bygger på en avsiktsförklaring mellan finansministeriet och justitieministeriet samt högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Andra stycket i det utkast till beslut av finansministeriet som ingår som bilaga till förklaringen gäller fastställande av den exakta lönesumman för de domare som avses i propositionen. I detta nu bestäms lönerna utifrån 1 § 1 mom. i den lag som föreslås bli upphävd genom det första lagförslaget. Tredje stycket i utkastet har ett sakligt samband med 1 § 2 mom. i denna lag, det fjärde och femte stycket med 2 § 1 och 2 mom. i lagen och det sjätte stycket med 5 § i lagen. Innehållet i dessa punkter i beslutsutkastet bereder inga problem med tanke på grundlagen, men de saker som avses där måste regleras genom lag.

Med anledning av det ovan anförda uppmärksammar utskottet att lönevillkoren för domare som nämns i propositionen kan genomföras på ett oklanderligt sätt i relation till grundlagen till exempel genom ändring av 1 § 1 mom. i den lag som avses bli upphävd genom det första lagförslaget. Det går för sig om det i linje med propositionen föreskrivs att lönerna för presidenterna i de högsta domstolarna svarar mot lönen för justitiiekanslern i statsrådet och ledamöternas löner svarar mot löneklass A 34 jämte ålderstilllägg och personliga tillägg.

I 1 a § 2 mom. i det andra lagförslaget ingår ett förbud för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen att vidta stridsåtgärder. Förslaget, som svarar mot 4 § i den lag som föreslås bli upphävd ge-

nom det första lagförslaget, bereder inga problem med tanke på den fackliga föreningsfriheten i 13 § 2 mom. grundlagen, om lönerna och andra anställningsvillkor för domarna i denna grupp ordnas genom lag.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att det första lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men

att det andra lagförslaget bör behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § grundlagen och

att det i vanlig lagstiftningsordning i stället för lagförslagen i propositionen kan behandlas ett lagförslag med bestämmelser om lönerna och andra anställningsvillkor för de domare som avses i propositionen.

Helsingfors den 8 maj 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
ers. Jukka Mikkola /sd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.