

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 22/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä marraskuuta 1998 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista annetun lain muuttamisesta (HE 196/1998 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tuija Wilska, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Martti Simola, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Lasse Nikkarinen, korkein oikeus
- hallintoneuvos Esa Aalto, korkein hallinto-oikeus
- puheenjohtaja, oikeusneuvos Gustaf Möller, Korkeimpien oikeuksien tuomarien yhdistys ry..

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista annettua lakia muutettavaksi siten, että palkkausten tarkistaminen nykyistä paremmin seuraisi valtion ylimpien virkamiesten palkkauskehitystä. Tätä varten palkkojen tarkistaminen säädettäisiin

määräytymään niiden valtion virkamieslain 26 §:ssä säädettyjen valtion ylimpien virkamiesten palkkausten muutosta vastaavasti, joiden palkkauksista on tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettu sopimus.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 1999.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksen-

mukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Nykyjärjestelmän syntyvaiheista

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehtoista annettu laki (196/1991), jonka perusteella heidän virkoihinsa ei sovelleta valtion virkaehtosopimuslakia (664/1970), on tullut voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1991. Lain säätämisen päätarkoituksena oli irrottaa korkeimpien oikeuksien presidentit ja jäsenet virkaehtosopimusjärjestelmästä siihen kuuluvine mahdollisuuksineen käyttää työtaistelutoimenpiteitä, koska työtaistelutoimenpiteet eivät sovi yhteen ylimpien tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellisen aseman, riippumattomuuden ja häiriöttömän toiminnan vaatimusten kanssa. Samalla oli tarkoitus turvata korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkauksellisen aseman säilyminen ennallaan suhteessa muihin valtion virkamiehiin niin, että korkeimpien oikeuksien presidentit olisivat kuuluneet, kuten siihenkin saakka, valtion ylimpään palkkausluokkaan ja jäsenet sitä yhtä alempaan palkkausluokkaan.

Hallituksen esityksessä (HE 84/1990 vp) ehdotettiin, että presidenttien palkkaus määräytyisi lain voimaantulohetkellä ylimmän valtiolla käytössä olevan virkamiesten palkkausluokan mukaisesti ja jäsenten kaksi palkkausluokkaa alemman palkkausluokan mukaisesti ja että laissa säädettäisiin erityinen tarkistusmenettely siten, että palkkauskehitys sen jälkeen seuraisi sijoituspalkkaluokaltaan ylimpään kahdessadasosaan kuuluvien virkojen palkkojen muutoksia. Asetuksella ehdotettiin säädettäväksi tarkemmin palkkojen tarkistusmenettelystä.

Lain eduskuntakäsittelyssä syksyllä 1990 toinen lakivaliokunta lausui mietinnössään (II LaVM 11/1990 vp): "Valiokunta on asiaa käsitellessään kiinnittänyt huomiota siihen, että ylimpien tuomioistuinten presidenttien ja jäsenten suhteellinen palkkauksellinen asema on vuosikymmenten kuluessa jossain määrin heikentynyt. Ylimpien tuomioistuinten aseman ja toiminnan kannalta on tärkeää, että niihin tulevaisuu-

dessakin hakeutuu maan parhaita lainoppineita. Tästä syystä valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus tarkoin seuraa nyt luotavan uuden palkkausjärjestelmän toimivuutta ja huolehtii siitä, että ylimpien tuomioistuinten presidenttien ja jäsenten palkkaus ei jää jälkeen korkeimpien hallintovirkojen palkkauksesta."

Eduskunta hyväksyi lain asiasisällöltään hallituksen esityksen mukaisessa muodossa, mutta säati sen tulemaan voimaan 1.7.1991 lukien. Saadun selvityksen mukaan ennen lain voimaantuloa oli tarkoitus ottaa käyttöön perustetut valtion uudet korkeimmat palkkausluokat A 36 ja A 35 sekä siirtää niihin siihen saakka ylimpiin palkkausluokkiin A 34 ja A 33 kuuluneet virat. Suunnitelmaa ei kuitenkaan toteutettu tässä muodossa.

Sen sijaan keväällä 1991 korkeimpien oikeuksien presidenttejä lukuun ottamatta muiden valtion ylimpien virkamiesten, jotka oli palkkauksellisesti rinnastettu korkeimpien oikeuksien presidentteihin, palkkausta korotettiin sopimusteitse valtion silloista ylintä palkkausluokkaa vastaavaksi ottamatta tätä palkkausluokkaa kuitenkaan virallisesti käyttöön. Tästä aiheutui se, että korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkauksen lähtötaso, joka sidottiin käytössä oleviin palkkausluokkiin, jäi jo lain voimaan tullessa oleellisesti tarkoitettua alemmaksi.

Sinä aikana, jolloin korkeimpia oikeuksia koskeva palkkauslaki on ollut voimassa, on hallintovirkojen palkkausta korotettu sekä sopimusteitse että palkkaluokkatarkistuksin. Tästä on ollut seurauksena valiokunnan käsityksen mukaan, että korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkauksen jälkeenjääneisyys korkeimpien hallintovirkojen palkkauksesta on todellisuudessa lisääntynyt. Lisäksi on otettava huomioon, että liikelaitostamisten johdosta osa korkeimmista viroista on siirtynyt virkamiesten palkkausjärjestelmän ulkopuolelle.

Hallituksen esityksen arviointia

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että ylimpien tuomioistuinten tuomarien palkkauksia

ryhdyttäisiin tarkistamaan niiden valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettujen valtion ylimpien virkamiesten, joiden kanssa on tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettu sopimus palkkauksesta, palkkauksen muutosta vastaavasti. Esityksen mukaan järjestelmästä säädettäisiin asetuksella yksityiskohtaisemmin, kuten nykyisinkin. Valtion virkamieslain 26 §:n piirissä on noin 200 virkamiestä, joista runsaan 100:n kanssa on tehty valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettu sopimus palkkauksesta.

Lisäksi lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston tehtävänä on seurata korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkauksen kehitystä ja sen suhdetta 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen virkamiesten palkkauskehitykseen. Asetuksella voidaan säätää tämän seurannan edellyttämistä palkkausten tarkistuksista.

Valtiovarainministeriö tekisi edelleen tarkistuspäätökset, ja valtion virkamieslaissa tarkoitettua valtion ylimmän virkamiesjohdon palkkauskehityksen seuranta tapahtuisi valtiovarainministeriön pitämän rekisterin pohjalta.

Esityksen mukaan lakiehdotuksella ei arvioida olevan mainittavia kustannuksia lisääviä vaikutuksia. Myöskään kustannusvaikutuksia ei ole ennakoitu eikä budjetoitu.

Valiokunta toteaa, että nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei välittömästi poista sitä palkkauksellisesti epätyytyttävää tilaa, joka on syntynyt jo vuonna 1991. Hallituksen esitys merkitsee kuitenkin parannusta nykyjärjestelmään. Lakiehdotuksen voidaan myös nähdä sisältävän nykyjärjestelmän epäoikeudenmukaisuuden tunnustamisen, joka on valiokunnan mielestä mahdollista korjata 1 §:n 3 momentin valtuussäännöksen nojalla.

Hallintovaliokunta katsookin, että laman aikana syntynyt palkkauksellinen epäkohta on korjattava ja korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkkaus saatettava sille tasolle, jolla se on ollut ennen palkkalain voimaantuloa suhteessa valtionhallinnon ylimpien virkamiesten palkkaukseen. Tuomareiden palkkauksessa pitäisi päästä muutoinkin nykyistä selkeämpään järjestelmään, joka ottaa huomioon korkeimpien oi-

keuksien valtiosääntöoikeudellisen aseman sekä ylimpien tuomareiden työn vaativuuden ja merkityksen sekä siinä tapahtuneet muutokset niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla.

Hallitusmuodon mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuinten tehtävän ja merkityksen huomioon ottaen valiokunta pitää välttämättömänä, että koko tuomarikunnan palkkauksesta huolehditaan asianmukaisella tavalla. Tässä suhteessa on saadun selvityksen perusteella aihetta laajemminkin huomautuksiin koskien tuomioistuinlaitoksen palkkaustasoa ja sen kehitystä.

Valiokunta ehdottaakin kahdessa edellisessä kappaleessa lausutun johdosta kahta lausumaa, joista ensimmäisessä edellytetään korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkauksen korjaamista valtion ylimpien virkamiesten tasolle. Toisessa lausumassa edellytetään, että hallitus huolehtii koko tuomarikunnan asianmukaisesta palkkauksesta ja palkkauksen kehittämisestä (*Valiokunnan lausumaehdotukset 1 ja 2*).

Muutoksenhaku

Korkeimpien oikeuksien presidenttien ja muiden jäsenten palkankorotuksesta päätetään valtiovarainministeriön oikeusharkinnalla tekemällä päätöksellä. Hallitusmuodon 16 §:n mukaan yksilöllä on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Edellä todetusta perusoikeudesta voidaan lailla säätää poikkeus eräiden edellytysten täytyessä (PeVL 17/1997 vp ja PeVL 18/1998 vp). Näin ollen hallituksen esityksen liitteenä olevan asetuksen 2 §:ssä oleva valituskielto ei ole mahdollinen.

Valiokunta toteaa, että korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkoja koskeva tarkistusmenettely on luonteeltaan tekninen, vaikkakin se on samalla monimutkainen. Tekniset palkanlaskuvirheet korjataan yleensä oikaisuvaatimusmenettelyssä valtion virkamieslain (750/1994) 52 §:n mukaisesti.

Palkkausasioiden luonteen ja tarkistusmenettelyn teknisyyden huomioon ottaen valiokunta katsoo, että valituskiellosta voidaan säätää lailla. Riittävä oikeusturvakeino olisi nykyiseen tapaan kantelumahdollisuus menettelystä valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Uutena mahdollisuutena tulee nyt myös lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaisten tarkistamisasetusten säätäminen. Näin voidaan suorittaa paitsi tarpeelliset tasokorotukset myös puuttua menettelyn epäkohtiin. Laissa valtioneuvostolle on asetettu nimenomainen seurantavelvoite, joka vähentää periaatteessa muutoksenhaun tarvetta.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa, että lakiin lisätään uusi 5 a §, jossa säädetään muutoksenhakukiellosta. Valiokunta ehdottaa, että uuden 5 a §:n 1 momentin mukaan valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtojen yleisestä järjestämisestä vastaava ministeriö vahvis-

taa esillä olevan lain perusteella maksettavat palkat.

Tämän lisäksi valiokunta ehdottaa uuden 5 a §:n 2 momentissa, että valtiovarainministeriön päätökseen tai valtion virkamieslain 52 §:n mukaisen palkkauksia koskevan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus), ja

että hyväksytään kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeimman oikeuden ja hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista annetun lain (196/1991) 1 §:n 2 momentti sekä
lisätään 1 §:ään uusi 3 momentti ja *lakiin uusi 5 a §*, seuraavasti:

1 §
(Kuten HE)

5 a § (Uusi)

Palkkauksen vahvistaminen ja valituskielto

Valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtojen yleisestä järjestämisestä vastaava ministeriö vahvistaa tämän lain perusteella maksettavat palkat.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun ministeriön päätökseen tai valtion virkamieslain 52 §:n mukaisen tähän lakiin perustuvia palkkauksia koskevan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkkaus korjataan sille tasolle, jolla se on ollut ennen niin sanotun palkkalain voimaantuloa suhteessa valtionhallinnon ylimpien virkamiesten palkkaukseen.*
2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii muutoinkin riippumattomien tuomioistuinten tuomareiden asianmukaisesta palkkauksesta ja palkkauksen kehittämisestä.*

Helsingissä 13 päivänä tammikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Kaarina Dromberg /kok
Jäs. Reijo Kallio /sd
Juha Karpio /kok
Valto Koski /sd
Osmo Kurola /kok
Pehr Löf /r

Hannes Manninen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Tuija Pohjola /sd
Iivo Polvi /vas
Veijo Puhjo /va-r
Erkki Pulliainen /vihr.