

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS

PL 120, Ratapihantie 9

00521 HELSINKI

p. (09) 173 531, f. (09) 1735 3479

s-posti helsinki.hao@om.fi

LAUSUNTO

10.9.2003

H 00141/03

Oikeusministeriö

OIKEUSMINISTERIÖ

ad 2¹² 09. 2003
21. 2003
Penttinen

Viite: OM:n kirje 16.6.2003 nro OM 2/31/2003

Asia: Lausuntopyyntönne työryhmän mietinnöstä "Tuomareiden palkankorotuksen ja lisäpalkkioiden kohdentaminen"

Työryhmän mietinnön lähtökohtia

Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään 26.6.2001, 1595/4/00, todeten tuomioistuinten riippumattomuuden asettavan virkaehtosopimusmenettelyn käyttämiselle rajoituksia esittänyt valtioneuvoston harkittavaksi, olisiko tuomareiden nimittämistä koskevaa lainsäädäntöä tältä osin tarkistettava ja tuomareiden johtamislisästä vastedes säädettävä lailla.

Korkein oikeus puolestaan on 6.11.2002 antamissaan kolmessa päätöksessä todennut tuomareiden palkankorotusten kohdentamisen samassa tuomioistuimessa samanlaisissa tuomarinviroissa olevien tuomareiden osalta vaikuttavan välittömästi tuomareiden oikeusasemaan ja laajemminkin tuomareiden urakiertoon. Korkein oikeus on katsonut asian vaativan lainsäätäjän toimenpiteitä.

Useissa kansainvälisissä sopimuksissa ja suosituksissa on niinikään katsottu, että tuomareiden palkkauksen tulisi perustua lakiin. Suomen perustuslain 9 luvun 103 §:n 3 momentin mukaan tuomareiden virkasuhteen perusteista säädetään lailla.

Työryhmän mietinnön mukaan virkaehtosopimusperusteiset palkankorotukset, jotka ovat kohdistuneet vain osalle palkkausluokassa työskentelevistä tuomareista, on vakiintuneesti kohdennettu syntyneen virkaikäkäytännön mukaisesti osaan viroista. Nykytilanteessa entisen kaltainen virkaikäjärjestys, joka perustuu pelkästään työskentelyyn kyseisessä tuomioistuimessa, on ongelmallinen muun muassa yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Johtamislisän suhteen oikeustila on vastaavin tavoin varsin avoin. Hallinto-oikeuden jaoston puheenjohtajan valintamenettelystä tai valintakriteereistä ei pääsääntöisesti ole minkäänlaisia säännöksiä. Käytännössä nimittämisperusteet ovat vaihdelleet. Työryhmän mukaan olisi käytännön yhtenäistämiseksi perusteltua säätää valintamenettelystä ja -kriteereistä lakitasoisesti.

Eduskunnan oikeusasiamies on edellä mainitussa päätöksessään korostanut johtamislisän ja muiden tuomareille suoritettavien palkanlisien suorittamiskriteerien selkeyden ja yksiselitteisyyden merkitystä. Yleisluonteiset kriteerit sinällään eivät lakiinkaan kirjattuina riitä takaamaan oikeusturvan toteutumista. Johtamislisää koskevat yksittäiset päätökset on vielä asianmukaisesti perusteltava.

Lausuntonaan Helsingin hallinto-oikeus esittää seuraavaa

Palkankorotusten kohdentaminen

Työryhmän ehdotus tuomareiden palkankorotusten kohdentamiseksi johtaa Helsingin hallinto-oikeuden käsityksen mukaan perustuslain takaaman yhdenvertaisuuden periaatteen ja nykyisten nimittämisperusteiden mukaiseen lopputulokseen. Tältä osin ehdotus on sellaisenaan puollettavissa ja toteutettavissa. Tosin menettely on raskas ja vie aikaa. Hallinto-oikeussihteerien osalta mietinnössä (s.5) on todettu, että heidät nimittää täysistunto ja katsottu, että hallinto-oikeuksien esittelijöiden osalta ei ole samanlaista tarvetta kuin tuomareiden osalta säätää erikseen kohdentamisenmenettelystä kuoppakorotustilanteen yhteydessä. Ainakin Helsingin hallinto-oikeudessa ja tiettävästi useissa muissakin hallinto-oikeuksissa palkankorotusten kohdentaminen hallinto-oikeussihteereille on tapahtunut ylituomarin päätöksellä. ***Hallinto-oikeus esittää, että hallinto-oikeussihteerien palkankorotusten kohdentamisen osalta säädettäisi vastaavanlainen menettely kuin korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden osalta ehdotetaan säädettäväksi.***

Johtamislisä

Johtamislisän osalta työryhmä on pohtinut kolmea ratkaisuvaihtoehtoa, joista eräänä on nykyjärjestelmässä hovioikeuksien ja vakuutuslaitosten osastonjohtajille päädytty perustamaan erilliset hakuvirat.

Hallinto-oikeus katsoo, ettei erillisiä jaoston puheenjohtajien virkoja ole monestakaan syystä tarkoituksenmukaista hallinto-oikeuksiin perustaa.

Hallinto-oikeus toteaa, että edellä mainitun eduskunnan oikeusasiamiehen kannanoton jälkeen säädetyssä markkinaoikeuslaissa (28.12.2001/1527) markkinaoikeuden organisaatio muistuttaa hallinto-oikeuden organisaatiota.

Jaoston puheenjohtajan tehtävänä on toimia hallinto-oikeuden sisäisen tulosityksikön tulosvastuullisena johtajana. Tällä perusteella maksetaan johtamislisä. Yleinen kehityssuunta valtionhallinnossa on, että johtavat virat ovat määräaikaista. Tähänkin nähden on perusteltua, että hallinto-oikeuden jaoston puheenjohtajan tehtävää ei sidota vakinaiseen tuomarin virkaan vaan tuomari määrätään hoitamaan näitä tehtäviä toistaiseksi. Työryhmä on ehdottanut, että tehtävää hoidettaisiin määräaikaista ja esittänyt määräajan pituudeksi kolme vuotta. Lyhyempi määräaika tuskin tuleekaan kyseeseen. Muissa yhteyksissä puollettu neljän vuoden aika voisi yhtä hyvin olla perusteltavissa.

Hallinto-oikeuslain 4 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa hallinto-oikeuden ylituomari. Hallinto-oikeusasetuksen 8 §:n 7) kohdan mukaan hallinto-oikeuden ylituomari muun ohessa päättää henkilöstön sijoittumisesta jaostoille. Helsingin hallinto-oikeuden työjärjestyksen mukaan lainkäyttöasioiden käsittelyä varten hallinto-oikeus jakaantuu seitsemään jaostoon, joiden puheenjohtajat ylituomarin ja hallintopäällikön ohella kuuluvat oikeuden johtoryhmään. Jaostonsa toimintaa johtaessaan puheenjohtajat muun ohella huolehtivat jaoston toimintakyvystä ja vastaavat jaoston tulostavoitteen toteutumisesta. He myös avustavat ylituomaria muun muassa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuuden valvonnassa.

Hallinto-oikeus on 29.1.2002 nro 00002/02 johtamislisää koskevassa asiassa oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa todennut järjestelmän, jossa viraston päällikkö määrää tulosvastuuyksikön johtajan, olevan viraston kannalta joustava johtamisen työkalu. Se antaa

mahdollisuuden päättää tarkoituksen mukaisesta jaostojen määrästä ja suo tarvittaessa myös mahdollisuuden joustaviin henkilövaihdoksiin. Helsingin hallinto-oikeudessa nykyisen järjestelmän ei ole havaittu aiheuttaneen tuomareitten riippumattomuuteen liittyviä ongelmia.

Työryhmä on pohdittuaan nykyisen jaoston puheenjohtajan määräämismenettelyn hyviä ja huonoja puolia päättänyt ehdottamaan, että ylituomarille turvattaisiin keskeinen asema jaostoa johtavan tuomarin määräämisessä, mutta lopullinen ratkaisu tehtäisiin kuitenkin hallinto-oikeuden ulkopuolella. Kun pääsääntöisesti ei olisi tarvetta poiketa ylituomarin perustellusta esityksestä, viraston päällikön tosiasiallisesti suuri vaikutusvalta johtoryhmänsä kokoamisessa säilyisi.

Helsingin hallinto-oikeus pitää edelleenkin nykyistä käytäntöä hyvänä. Sen puutteena on, ettei jaoston puheenjohtajan pätevyysvaatimuksista ole mitään säännöksiä. Kun kuitenkin nykymenettelyssä on varsin arvovaltaisilla tahoilla nähty työryhmän työn lähtökohtana olevia lähinnä teoreettisia ongelmia, vastannee työryhmän ehdotus korkeimmasta hallinto-oikeudesta jaoston puheenjohtajan tehtävään määrääjänä asiallisesti parhaiten tuomareiden nimittämisestä annetun lain 18 §:n 3 momentin mukaista nimittämismenettelyä. Kysymys on kuitenkin hallinnolliseen tehtävään määräämisestä, minkä tulisi kuulua viraston päällikön toimivaltaan. Kun mietinnön perustelujen mukaan tarkoitus olisi, että korkeimman hallinto-oikeuden päätös olisi pääsääntöisesti viraston päällikön esityksen mukainen, *Helsingin hallinto-oikeus esittää harkittavaksi sellaista vaihtoehtoa, että ylituomari tekee asiassa perustellun päätöksen, ja alistaa sen korkeimman hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.*

Kaikissa tapauksissa uudistus lisäisi työmäärää sekä hallinto-oikeuksissa että KHO:ssa.

Toisin kuin työryhmä esittää, *Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että ylituomarilla tulee säilyttää toimivalta määrätä jaoston puheenjohtaja toimikauden loppuun saakka siinä tapauksessa, että puheenjohtajan paikka jää syystä taikka toisesta ilman hoitajaa kesken toimikauden.*

Selvää lienee, että ylituomari myös jatkossa päättäisi, mille jaostolle puheenjohtajat sijoitetaan. Työryhmä ei liene lainkaan pohtinut sellaista tilannetta, että hallinto-oikeuden organisaatiota (jaostojen lukumäärää) pitäisi kesken kauden tarpeellisista toiminnallisista syistä muuttaa. *Hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että se voi ehdotetusta uudistuksesta huolimatta toimia tarkoituksenmukaisella tavalla olematta sidottu puheenjohtajien toimikausiin.*

Lakiehdotukset

Työryhmän ehdotus laiksi tuomareiden nimittämisestä annetun lain muuttamisesta on ehdotetun 18 a §:n 3 momentin osalta osaksi tulkinnanvarainen. Työryhmä tarkoittanee, että määrättävä puheenjohtaja olisi asianomaisessa tuomioistuimessa virassa oleva tuomari. Tämän vuoksi momentin ensimmäiseen virkkeeseen olisi tehtävä ehdotettua 20 a §:n 2 momenttia vastaava lisäys, jolloin tuo virke olisi: "Käräjäoikeuden laamanni ja hallinto-oikeuden ylituomari julistavat ennen esityksen tekemistä, laamanni 1 momentissa tarkoitetun tehtävän ja ylituomari 2 momentissa tarkoitetun tehtävän asianomaisessa tuomioistuimessa *tuomarinvirassa olevien* haettavaksi.

Tätä lausuntoa on valmisteltu työryhmässä, jonka puheenjohtajana on toiminut hallinto-oikeustuomari Tapio Kortelainen, sihteerinä hallinto-oikeussihteeri Airi Helenius ja muuna jäsenenä hallinto-oikeustuomari Eija Rosendahl. Lausunnosta on keskusteltu hallinto-oikeuden johtoryhmän kokouksessa 9.9.2003.

Hallinto-oikeuden ylituomari



Liisa Sahi

Hallinto-oikeustuomari



Tapio Kortelainen