

26.6.2001

1595/4/00

Ratkaisija: Lauri Lehtimaja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pekka Päivänsalo

PÄÄTÖS KANTELUUN TUOMAREIDEN JOHTAMISLISÄÄ KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

Laamanni A pyytää yhdessä oikeusneuvosten B:n, C:n ja D:n kanssa eduskunnan oikeusasiamiehelle 7.7.2000 osoittamassaan kirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan, onko oikeusministeriön ja AKAVA-JS ry:n välillä tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkauksesta 19.4.2000 tehdystä tarkentavassa virkaehtosopimuksessa tarkoitettu "johtamislisä" sopusoinnussa Suomen perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä asiakirjoissa taatun tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden kanssa.

Mainitun tarkentavan virkaehtosopimuksen 6 §:n mukaan *"johtamislisää suoritetaan tulosvastuuyksikön johtajalle, mikäli yksikössä on vähintään viisi tuomaria tai lakimiestä johtajan lisäksi. Johtamislisää ei kuitenkaan suoriteta virastopäällikölle, kansliapäällikölle, hallintopäällikölle, hovioikeudenlaamannille eikä asessorille, joiden tehtäviin viran luonteesta johtuen kuuluu johtaminen"*.

Oikeusministeriön 5.5.2000 päivätyn kirjeen (No 1211/102/200 OM) mukaan *"johtamislisän myöntää asianomainen virasto sopimuksessa mainittujen edellytysten täytyessä"*. Kirjeessä todetaan edelleen, että *"johtamislisää voidaan maksaa esimerkiksi käräjäoikeudessa osastoryhmän puheenjohtajana toimivalle käräjätuomarille ja hallinto-oikeudessa osaston puheenjohtajalle, mikäli johdettava yksikkö on kooltaan sopimuksen edellytykset täyttävä."*

Kantelijat katsovat tuomareiden riippumattomuuden edellyttävän, että tuomareiden palkkaus - siinäkin tapauksessa, että se perustuu virkaehtosopimukseen - määräytyy kollektiivisella eikä yksilöllisellä perusteella ja ettei ylempi tuomioistuin tai saman tuomioistuimen hallinnosta vastaava tuomari voi työjärjestyksen avulla vaikuttaa yksittäisen tuomarin palkkaukseen.

Tarkentavalla virkaehtosopimuksella käyttöön otettu järjestelmä näyttää kantelijoiden mukaan tuomarin riippumattomuuden kannalta arveluttavalta, koska johtamislisän maksamisesta päättävällä päällikkötuomarilla on järjestelmän puitteissa mahdollisuus olla määräämättä tiettyä tuomaria jatkamaan sellaisen tehtävän hoitamista, josta maksetaan johtamislisää, tai peruuttaa antamansa määräys. Lainkäyttöä koskevat erilaiset näkemykset voivat kantelijoiden mukaan vaikuttaa päällikkötuomareiden johtamislisäratkaisuihin.

2 SELVITYS

Oikeusministeriö toimitti tänne pyynnöstäni 28.9.2000 päivätyn selvityksen ja lausunnon (jäljempä-

nä selvitys).

Selvityksen mukaan johtamislisä katsottiin virkaehtosopimusneuvotteluissa keinoksi, jolla tulosvastuuyksiköiden johtajille voidaan suurissa tuomioistuimissa maksaa suurempaa palkkaa kuin vastaavassa virassa olevalle muulle tuomarille. Tulosvastuuyksikön johtajan lisätehtävä on vaativa ja vastuullinen. Tulosvastuuyksiköiden toiminnan onnistuminen on saanut erityistä arvoa tulosohjauksen ja tulosbudjetoinnin aikakaudella.

Selvityksessä katsotaan, että johtamislisästä sovittaessa kenenkään tarkoituksena ei ollut luoda uudentyypistä tuomareiden ylennysjärjestelmää. Johtamislisä on tältä osin samassa asemassa kuin esimerkiksi päivystyslisiä ja sijaisjäsenlisä. Se ei ole puhtaasti harkinnanvarainen ns. henkilökohtainen palkanlisä. Virastopäälliköiden on työjärjestystä vahvistaessaan ja tehtäviä jakaessaan huolehdittava, että tehtävien jakoperusteet täyttävät kansainvälisten sopimusten tuomareiden urakehitykselle asettamat vaatimukset. Mahdollisissa väärinkäyttötapauksissa on moitteiden kohteeksi otettava virheelliset päätökset. Virkaehtosopimukseen otettu johtamislisää koskeva palkkausperuste ei oikeusministeriön mielestä sellaisenaan vaaranna tuomioistuimien riippumattomuutta.

3

VASTINE

Kantelijat toimittivat tänne heiltä oikeusministeriön selvityksen ja lausunnon johdosta pyydetyn vastineen. Sen mukaan johtamislisäjärjestelmästä saattaisi olla perusteltua säätää lailla, jotta palkkaus täyttäisi tuomioistuinten riippumattomuudelle säädetyt vaatimukset.

Oikeusministeriö ei käyttänyt sille varattua tilaisuutta kommentoida vastinetta.

4

RATKAISU

4.1. Tapahtumat

Oikeusministeriön ja AKAVA-JS ry:n välillä allekirjoitettiin 19.4.2000 tarkentava virkaehtosopimus tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkauksesta. Sopimuksen 6 §:ssä sovittiin edellä kerrotuin tavoin erillisen johtamislisän käyttöönottamisesta. Sopimuksen 10 §:n mukaan "*tämä virkaehtosopimus on voimassa helmikuun 1 päivästä 2000 tammikuun 31 päivään 2001. Sopimuksen voimassaolo jatkuu tämän jälkeen vuoden kerrallaan, jollei sitä jommalta kummalta puolelta irtisanota vähintään kuusi viikkoa ennen sopimuskauden tai jatkovuoden päättymistä.*" Sopimus on edelleen voimassa.

4.2. Tuomioistuimen sisäinen riippumattomuus

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomioistuinten riippumattomuus kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvatuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäynnin institutionaaliin takeisiin, jotka mainitun lainkohdan mukaan "turvataan lailla". Tuomioistuinten riippumattomuuden tarkoituksena on varmistaa niiden päätösvallan itsenäisyys. On huolehdittava siitä, ettei mikään ulkopuolinen taho pääse asiattomasti puuttumaan niiden lainkäyttötoimintaan ja ettei tuomioistuimiin muutenkaan kohdistu asiattomia vaikuttamisyrityksiä.

Myös yksittäiselle tuomarille on turvattava riippumaton asema hänen toimiessaan tuomioistuimen

jäsenenä. Tältä osin puhutaan tuomioistuimen sisäisestä riippumattomuudesta. Tähän kuuluu ennen kaikkea se, että päällikköasemassa oleva tuomari, esimerkiksi kärjäoikeuden laamanni, ei saa vaikuttaa johtamansa tuomioistuimen muilla tuomareilla käsiteltävänä olevien yksittäisten lainkäyttöasioiden ratkaisuun, vaikka hän onkin viraston päällikkö.

Käytännössä voi joskus ilmetä ongelmia päällikkötuomarille kuuluvan *lainkäytön johtamisen* rajojen määrittelemisessä. Kärjäoikeuksien osalta lainkäytön johtamisesta säädetään kärjäoikeusasetuksen (28.6.1993/582) 12 §:n 1 momentissa, jonka mukaan laamannin tulee valvoa, että asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti sekä seurata, että lakia sovelletaan yhdenmukaisesti. Lainkäytön johtamisen merkitystä on entisestään korostanut se, tuomioistuimet ovat saaneet aikaisempaa enemmän itsenäistä päätäntävaltaa tulosohjaukseen ja -budjettiin siirryttäessä. Yksittäisen tuomioistuimen tulostuuta korostava järjestelmä vesittyy helposti, jos päällikkötuomarilla ei ole käytössään tehokkaan johtamisen edellyttämiä keinoja.

Tuomioistuimen sisäistä riippumattomuutta koskevan vaatimuksen ei ole katsottu estävän esimerkiksi sitä, että päällikkötuomari keskustelee "rivituomareiden" kanssa erilaisista työtavoista ja lainkäytön linjauksista tai että hän *jälkikäteen* arvioi tuomarin menettelyä yksittäisen asian käsittelyssä kuin myös siinä annettua tuomiota. Päällikkötuomarille on oikeuskirjallisuudessa asetettu jopa velvollisuus pyrkiä saamaan johtamassaan tuomioistuimessa noudatetusta yhdenmukaisesta käytännöstä poikkeava tuomari *muuttamaan* käytäntöään. Kärjäoikeuksien jaettujen asioiden käsittelyn joutuisuutta valvoessaan päällikkötuomari voi joutua puuttumaan asioiden jakoon jo kertaalleen jaettujen juttujen osalta. (Arponen, Markku: Teesejä laamannista kärjäoikeuden päällikkötuomarina, Lakimies 7-8/2000, s. 1316-1317)

Tuomarin yksittäisiä lainkäyttöraatkaisuja koskeva "riippumattomuus esimiehestä" on tärkeä tuomiovallan käyttämiseen liittyvä periaate. Tosiasia kuitenkin on, että päällikkötuomarilla on alaisiinsa tuomareihin nähden valtaa, jota luonnollisesti voidaan myös väärinkäyttää. Tuomareiden nimitämisestä annetun lain (25.2.2000/205) 18 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan kärjäoikeuden laamanni voi esimerkiksi nimittää tuomarin kärjäoikeuteen vuotta lyhyemmäksi määräajaksi. Määräaikaisten viranhoitojen "ketjuuntuessa" kärjäoikeuden laamanni voi hoitaa ylempää kärjäoikeuden virkaa jopa vuosikausia pelkästään laamannin määräysten perusteella. Tällainen viranhoidollinen riippuvuus päällikkötuomarista luonnollisesti korostuu kokonaan vailla vakinaista virkaa olevien viransijaisten osalta. Tämä vallankäytön mahdollisuus on sinänsä omiaan heikentämään tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden takeita.

Vaikka päällikkötuomarilla teoriassa onkin mahdollisuus pyrkiä vallankäytön keinoin vaikuttamaan "rivituomareiden" yksittäisiin lainkäyttöraatkaisuihin, ei riippumattomuusvaatimuksen ole kuitenkaan katsottu estävän rajoitetun nimitysvallan antamista päällikkötuomareille. Nimitysvallaa väärinkäyttämällä tapahtuva lainkäytön asioiden (kärjäoikeusasetuksen 12 §:ään perustumaton) ohjailu lienee käytännössä sittenkin harvinaista. Ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, valvovat päällikkötuomareiden toimintatapoja. Ainakaan omassa tiedossani ei ole konkreettisia tapauksia, joissa tällaista ohjailua olisi epäilty esiintyvän. Tuomarikulttuurissamme on perinteisesti kunnioitettu tuomarien kollegiaalista riippumattomuutta. Tietenkin on mahdollista, että päällikkötuomarin nimitysraatkaisujen objektiivisuus jostakin *muusta* syystä jättää arvostelulle sijaa, esimerkiksi henkilösuhteisiin liittyvien mieltymysten tai ristiriitojen vuoksi. Tällöin ei kuitenkaan ole kysymys enää tuomarin riippumattomuuden vaan yleisten virkamiesoikeudellisten periaatteiden loukkaamisesta.

Kysymys onkin nähdäkseni pitkälti siitä, *missä järjestyksessä* tuomioistuinten "sisäisen riippumat-

tomuuden" näkökulmasta arkaluontoisista järjestelyistä päätetään, eikä niinkään siitä, että tällaisista järjestelyistä pitäisi kokonaan luopua. Lähtökohtana on se perustuslain 21 §:n 2 momentista ilmenevä oikeusohje, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet *turvataan lailla*.

4.3. Virkaehtosopimusjärjestelmän soveltuvuus tuomareiden palvelussuhteen ehdoista määräämiseen

Ylimpien tuomioistuinten tuomareita lukuun ottamatta tuomarit kuuluvat nykyisin (niin kuin muutkin valtion virkamiehet) virkaehtosopimusjärjestelmän piiriin. Kantelussa ei ole sinänsä riitautettu virkaehtosopimusjärjestelmän soveltuvuutta tuomareiden palvelussuhteen ehdoista määräämiseen, vaikka siinä onkin tuotu esille menettelyn poikkeavuus verrattuna moneen muuhun demokraattiseen oikeusvaltioon. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikomitean 13.10. 1994 hyväksymässä, tuomareiden riippumattomuutta, tehokkuutta ja roolia koskevassa suosituksessa (No. R (94) 12) on katsottu, että tuomareiden palkoista pitäisi *säättää lailla*.

Eduskunnan oikeusasiamies Olavi Heinonen on eräässä jo vuonna 1989 annetussa kanteluratkaisussaan (Dn:o 1223/4/89) katsonut, että *lakiin* perustuva palkkausjärjestelmä olisi tuomareiden riippumattomuuden kannalta perustellumpi kuin virkaehtosopimusjärjestelmä, koska tällainen sääntely vastaisi paremmin kansainvälistä käytäntöä. Heinosen mukaan olisi syytä varovaisuuteen siinä, *miten* virkaehtosopimusjärjestelmää käytännössä sovelletaan tuomareiden palkkaukseen.

Lakiin perustuvan palkkausjärjestelmän puolesta esitetyt argumentit ovat nähdäkseni viimeaikaisen kehityksen myötä saaneet lisäpainoa. Tuomareiden riippumattomuusvaatimus on entisestään korostunut Suomen liityttyä vuonna 1990 Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Riippumattomuuden arvioinnissa on yhä enemmän kiinnitetty huomiota myös siihen, miltä joku järjestely *näyttää* ulkopuolisen silmissä ja miten tämä vaikuttaa tuomioistuimia kohtaan tunnettuun luottamukseen.

Tuomareiden riippumattomuuden näkökulmasta on mielestäni arveluttavaa, että tuomarit joutuvat edustajiensa välityksellä neuvottelemaan palvelussuhteensa ehdoista hallitusvallan kanssa. Tuomarithan joutuvat jatkuvasti ratkaisemaan myös sellaisia lainkäyttöasioita, joissa toisena osapuolena on heidän neuvotteluvastapuolensa eli valtio. Voidaan kysyä, herättääkö tämä asetelma kansalaisissa luottamusta. Käsitykseni mukaan pitäisi pyrkiä siihen, että myös Suomen tuomareiden palvelussuhteen ehdoista säädettäisiin lailla.

4.4. Johtamislisästä sopiminen virkaehtosopimusteitse

Tarkentavassa virkaehtosopimuksessa sovitun johtamislisän osalta voidaan mielestäni tosiasiallisesti puhua eräänlaisesta tuomareiden uudesta ylentämisyjärjestelmästä. Oikeusministeriön selvityksestä ei käy ilmi, miksi johtamislisään oikeuttavia tehtäviä varten ei ole perustettu erillisiä "johtajanvirkoja" kuten esimerkiksi hovioikeuksien osalta on tehty. Selvityksessä on perusteltu johtamislisän käyttöönottamista viittaamalla vain yleisesti tulohajauksen tärkeyteen tulosbudjetoinnin aikakaudella.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Johtamislisän maksamista tulosvastuuyksikön johtajalle voidaan varmasti sinänsä pitää tulohajauksen näkökulmasta perusteltuna. Tuomioistuinten riippumattomuuden korostaminen ei saisi kohtuuttomasti vaikeuttaa tuomioistuinten hallinnollista kehittämistä virastoyksikköinä. Tuomiois-

tuinten toiminnan tehokkuus kuuluu sekin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin institutionaalisiin takeisiin.

Johtamislisän maksamisen tarkoituksenmukaisuus ei kuitenkaan vielä selitä sitä, miksi sen käyttöönotto on tapahtunut virkaehtosopimusmenettelyn kautta eikä lainsäädäntöteitse. Tulosohjauksen vaatimukset eivät sinänsä oikeuta heikentämään niitä sääntelymekanismeja, joilla tuomioistuinten riippumattomuuden takeet on perustuslain mukaan turvattava. Viitataan tältä osin valtioneuvoston oikeuskanslerin Paavo Nikulan 25.5.2000 oikeusministeriön pyynnöstä antamaan lausuntoon "Tuomioistuinlaitoksen tulosohjaus ja tuomioistuinten riippumattomuus" (Dnro 6/20/00). Lausunnon (s. 5) mukaan *"tuomioistuinten ratkaisu- ja muun lainkäyttötoiminnan asialliseen ja sisällölliseen riippumattomuuteen, joka on perustuslaissa turvattu tuomiovallan riippumattomuuden varsinainen ydin, ei tuomioistuinlaitoksen ja siihen kuuluvien tuomioistuinten tulosohjauksessa voida puuttua"*. Lausunnossa todetaan myös (s.10), että *"oikeuslaitoksen yleistä järjestysmuotoa, rakennetta ja alueellista ja toimialakohtaista jaotusta sekä oikeudenkäyntimenetelyä koskevilla uudistuksilla on useimmiten välittömiä tuomioistuinlaitoksen sisäisiä ja kansallisiin kohdistuvia vaikutuksia. Tämänäyttävät uudistukset on kuitenkin toteutettava lailla"*.

Jos virkaehtosopimusjärjestelmän käyttämistä pidetään ylipäätään tuomareiden osalta mahdollisena, on luonnollisesti vaikea asettaa sen käyttämiselle ehdottomia rajoja. Mielestäni on kuitenkin selvää, että virkaehtosopimusjärjestelmän kautta ei voida puuttua niihin perustuslaissa turvattuihin oikeusvaltion rakenteisiin, joihin tuomioistuinten sisäinen riippumattomuuskin kuuluu. Kiinnitän tältä osin huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan on *lailla* säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Kun johtamislisään liittyy tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden näkökulmasta arkaluontoisia elementtejä, olisi mielestäni asianmukaista, että tällaisesta järjestelmästä ja sen käytön perusteista säädettäisiin lailla. Näin on menetelty esimerkiksi hovioikeuden sijaisjäsenten osalta. Viitataan tältä osin tuomareiden nimittämisestä annetun lain 18 §:n 1 ja 2 momenttiin.

Haluan erityisesti korostaa johtamislisän (ja muiden tuomareille suoritettavien palkanlisien) suoritamiskriteerien selkeyden ja yksiselitteisyyden merkitystä. Pelkästään se seikka, että johtamislisästä säädetään lailla, ei vielä riitä takaamaan oikeusturvan toteutumista, jos johtamislisään oikeutettujen tuomareiden valintakriteerit ovat kovin yleisluontoisia.

Toisaalta voidaan edellyttää myös johtamislisää koskevien yksittäisten päätösten asianmukaista perustelemista. Oikeusministeriön selvityksessä onkin mielestäni aiheellisesti kiinnitetty huomiota siihen, että palkkausta koskevien tapauskohtaisten ratkaisujen on täytettävä kansainvälisten sopimusten tuomarin urakehitykselle asettamat vaatimukset. Tilanne ei ole tältä osin ollut havaintojeni mukaan kaikilta osin tyydyttävä. Ratkaisuja, joilla tietyt tuomarit on oikeutettu saamaan johtamislisää (tai aikaisemmin ns. palkkausmuistutuksia), ei liene yleensä juurikaan perusteltu.

Ratkaisujen "läpinäkyvyys" saattaisi toteutua nykyistä paremmin, jos johtamislisän myöntämistä koskevan päätöksen tekisi jokin muu taho kuin saman tuomioistuimen päällikkötuomari. Käräjätuomareiden osalta kysymykseen saattaisi tulla esimerkiksi hovioikeus tai jopa tuomarinvalintalautakunta.

Saatan edellä lausumani käsityksen tuomioistuinten riippumattomuuden virkaehtosopimusmenettelyn käyttämiselle asettamista rajoituksista oikeusministeriön tietoon. Samalla esitän Valtioneuvoston harkittavaksi, olisiko tuomareiden nimittämistä koskevaa lainsäädäntöä tältä osin tarkistettava ja tuomareiden johtamislisistä vastedes säädettävä lailla. Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan kuluvan vuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä esitykseni on mahdollisesti antanut aiheen tai mitä muuta kehitystä asiassa on tapahtunut.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni oikeusministeriölle.

Jäljennös tästä päätöksestä lähetetään myös AKAVA-JS ry:lle.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan oheisena.