

## **FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 22/1998 rd**

### **Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om anställningsvillkoren för presi- denterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen**

#### **INLEDNING**

##### ***Sammanfattning***

Utskottet remitterade den 3 november 1998 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen (RP 196/1998 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

##### ***Sakkunniga***

Utskottet har hört

- regeringsrådet Tuija Wilska, finansministeriet
- lagstiftningsrådet Martti Simola, justitieministeriet
- justitierådet Lasse Nikkarinen, högsta domstolen
- förvaltningsrådet Esa Aalto, högsta förvaltningsdomstolen
- ordförande, justitierådet Gustaf Möller, Korkeimpien oikeuksien tuomarien yhdistys ry.

#### **PROPOSITIONEN**

Regeringen föreslår en ändring i lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen, som innebär att justeringen av löner bättre följer löneutvecklingen för de högsta statstjänstemännen. Därför föreslås en be-

stämmelse om att justeringen av löner skall motsvara ändringen av löner för de högsta statstjänstemännen enligt 26 § statstjänstemannalagen, vars löner omfattas av avtal som avses i 44 § statstjänstemannalagen.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 1999.

#### **UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN**

##### ***Motivering***

enligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

##### ***Allmänt***

Av de orsaker som framgår av propositionsmotiveringen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövligt och ändamåls-

##### ***Om det nuvarande systemets uppkomst***

Lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och hög-

sta förvaltningsdomstolen (196/1991) trädde i kraft den 1 juli 1991. I och med denna lag tillämpas lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) inte på tjänsterna i fråga. Lagens främsta syfte var att lösgöra de högsta domstolarnas presidenter och ledamöter från tjänstekollektivavtalssystemet med dess möjligheter att tillgripa stridsåtgärder, eftersom stridsåtgärder är oförenliga med de högsta domstolarnas konstitutionella ställning och oavhängighet samt kravet på en störningsfri verksamhet. Samtidigt avsåg man att säkra en orubbad lönestatus i förhållande till andra statstjänstemän för presidenterna och medlemmarna i de högsta domstolarna genom att presidenterna, precis som tidigare, skulle ha varit inplacerade i den högsta löneklassen och medlemmarna en löneklass lägre.

I regeringens proposition (RP 84/1990 rd) föreslogs att lönen för presidenterna skulle motsvara lönen i den högsta statliga löneklassen som var i bruk när lagen trädde i kraft medan lönen för medlemmarna skulle vara två löneklasser lägre. Dessutom föreslogs i lagen bestämmelser om ett särskilt justeringsförfarande, som innebar att löneutvecklingen därefter skulle följa förändringarna i lönerna för de tjänster som hör till den högsta tvåhundredelen. Närmare bestämmelser om justeringen av lönerna föreslogs ingå i en förordning.

När lagen hösten 1990 behandlades i riksdagen kom andra lagutskottet med följande yttrande i sitt betänkande (II LaUB 11/1990 rd): "Utskottet har i samband med behandlingen av ärendet uppmärksammat att presidenterna och ledamöterna i de högsta domstolarna reellt sett fått det lönemässigt något sämre ställt under de senaste decennierna. Med tanke på de högsta domstolarnas ställning och verksamhet är det viktigt att landets främsta jurister även i framtiden söker sig till dem. Av denna orsak finner utskottet det nödvändigt att regeringen noggrant ger akt på att det aktuella nya lönesystemet fungerar och ser till att lönerna för presidenterna och ledamöterna i de högsta domstolarna inte släpar efter lönerna för de högsta administrativa tjänsterna."

Riksdagen godkände lagen i sak enligt propositionen, men beslutade att den skulle träda i kraft den 1 juli 1991. Enligt uppgift var det me-

ningen att innan lagen trädde i kraft ta i bruk de nyinrättade högsta löneklasserna A 36 och A 37 samt till dem flytta över de tjänster som därtill hade varit inplacerade i de högsta löneklasserna A 34 och A 33. Planen fullföljdes dock inte denna form.

Däremot höjdes våren 1991 lönerna för de högsta statstjänstemännen som i lönehänseend var likställda med presidenterna i de högsta domstolarna, men inte för de högsta domstolarnas presidenter. Højningen grundade sig på avtal och verkställdes så att lönerna kom att motsvara de dåtida högsta löneklassen utan att denna dock officiellt togs i bruk. Följden blev att utgångsnivån för lönerna till presidenterna och ledamöterna i de högsta domstolarna, som bands till de ibrukvarande löneklasserna, var avsevärt lägre än avsett redan när lagen trädde i kraft.

Under den tid lönelagen för de högsta domstolarna har varit i kraft har lönerna för administrativa tjänster höjts såväl genom avtal som genom löneklassjusteringar. Enligt utskottets uppfattning har detta lett till att eftersläpningen i lönerna för de högsta domstolarnas presidenter och ledamöter i förhållande till de högsta administrativa tjänsterna de facto ökat. Dessutom bör observeras att en del av de högsta tjänsterna inte längre berörs av avlönningssystemet för tjänstemän till följd av ombildning till affärsverk.

### *Bedömning av propositionen*

I lagförslaget 1 § 2 mom. föreslås att lönerna för domarna i de högsta domstolarna skall justeras motsvarighet till de ändrade lönerna för de i 26 statstjänstemannalagen nämnda högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen, vars löner omfattas av avtal enligt 44 § statstjänstemannalagen. Det föreslås att närmare bestämmelser om systemet skall ingå i en förordning, precis som nu. Antalet tjänstemän som avses i 26 § statstjänstemannalagen är cirka 200, och med 100 av dem har ingåtts ett löneavtal enligt 44 § statstjänstemannalagen.

Föreslagna 1 § 3 mom. ålägger statsrådet att följa utvecklingen av lönerna för presidenterna och ledamöterna i de högsta domstolarna och dess förhållande till utvecklingen av lönerna för de tjänstemän som avses i 1 § 2 mom. Vid beho-

kan genom förordning bestämmas om de lönejusteringar som uppföljningen föranleder.

Det är fortfarande finansministeriet som skall fatta justeringsbesluten, och uppföljningen av löneutvecklingen i fråga om den högsta statstjänstemannaledningen sker utifrån ett register vid finansministeriet.

Enligt propositionen räknar man med att lagförslaget inte skall öka kostnaderna nämnvärt. Man har inte heller berett sig på några kostnadskonsekvenser och följaktligen inte heller budgeterat något.

Utskottet framhåller att föreliggande proposition inte omedelbart undanröjer det lönerelaterade missförhållande som uppstod redan 1991. Propositionen innebär dock en viss förbättring jämfört med nuläget. Lagförslaget kan också ses som ett medgivande att det nuvarande systemet är orättvist. Enligt utskottet kan denna orättvisa lämpligen undanröjas med hjälp av fullmaktsbestämmelsen i 1 § 3 mom.

Förvaltningsutskottet anser följaktligen att det lönemässiga missförhållande som har sina rötter i den ekonomiska depressionen bör undanröjas och lönerna för domarna i de högsta domstolarna höjas till den nivå de låg på innan lönelagen trädde i kraft i förhållande till lönerna för de högsta statstjänstemännen. Domarlönerna bör också i övrigt fås att följa en klarare linje, som tar hänsyn inte bara till de högsta domstolarnas konstitutionella status utan också till att de högsta domarnas arbete är krävande och betydelsefullt och att det skett ett antal förändringar på denna punkt såväl på det nationella som det internationella planet.

I regeringsformen sägs att domaremakten handhas av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Med hänsyn till domstolarnas uppgift och betydelse finner utskottet det absolut nödvändigt att frågan om lönerna för hela domarkåren hanteras på behörigt sätt. Med förankring i den utredning utskottet fått finns det i detta avseende anledning till ytterligare anmärkningar rörande lönenivån inom domstolsväsendet och dess utveckling.

Med stöd av det som sägs i de två föregående styckena föreslår utskottet två uttalanden. I det första förutsätts att lönerna för presidenterna

och ledamöterna i de högsta domstolarna höjs till den nivå som gäller för de högsta statstjänstemännen. I det andra uttalandet förutsätts att regeringen ser till att alla inom domarkåren får behöriga löner och att lönerna utvecklas. (*Utskottets förslag till uttalanden*)

### *Ändringssökande*

Beslut om löneförhöjning för presidenterna och ledamöterna i de högsta domstolarna fattas av finansministeriet efter rättsprövning. Enligt 16 § regeringsformen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. Under vissa premisser kan i lag föreskrivas om undantag från denna grundläggande rättighet (GrUU 17/1997 rd och GrUU 18/1998 rd). Följaktligen är det inte möjligt med det besvärsförbud som ingår i 2 § i den till propositionen fogade förordningen.

Utskottet framhåller att justeringen av lönerna för presidenterna och ledamöterna i de högsta domstolarna handlar om ett tekniskt, om också samtidigt ett komplicerat arrangemang. Tekniska fel i löneuträkningen korrigeras vanligen genom ett rättelseyrkandeförfarande enligt 52 § statstjänstemannalagen (750/1994).

Med beaktande av lönefrågornas karaktär och med hänsyn till att justeringen handlar om ett tekniskt förfarande anser utskottet att bestämmelser om besvärsförbud kan tas in i lag. Möjligheten att klaga hos justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman kvarstår som adekvata rättsskyddsinstrument. Ett nytt instrument blir nu möjligheten enligt föreslagna 1 § 3 mom. att utfärda en justeringsförordning. Förordningen medger inte bara nödvändiga nivåjusteringar utan tillåter också att missförhållanden i systemet åtgärdas. Lagen ålägger statsrådet en uttrycklig uppföljningsskyldighet, som i princip minskar behovet att söka ändring.

På grundval av det ovan anförda föreslår utskottet att till lagen fogas en ny 5 a § med bestämmelser om besvärsförbud. Utskottet föreslår att det ministerium som svarar för den allmänna regleringen av anställningsvillkoren för statens personal enligt nya 5 a § 1 mom. skall fastställa de löner som betalas med stöd av föreliggande lag.

Dessutom föreslår utskottet i nya 5 a § 2 mom. att ändring inte skall få sökas genom besvär i ett beslut av finansministeriet eller ett beslut med anledning av rättelseyrkande enligt 52 § statstjänstemannalagen gällande löner.

### **Förslag till beslut**

Med stöd av det ovan sagda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

*att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och*

*att två uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalande).*

### **Utskottets ändringsförslag**

## **Lag**

**om ändring av lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i lagen om anställningsvillkoren för presidenterna och ledamöterna i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen (196/1991) 1 § 2 mom. samt  
fogas till 1 § ny 3 mom. och till lagen en ny 5 a § som följer:

1 §  
(Som i RP)

5 a § (Ny)

*Ändring får inte sökas genom besvär i ett ministeriebeslut som avses i 1 mom. eller i ett beslut med anledning av ett i 52 § statstjänstemannalagen avsett rättelseyrkande gällande löner.*

### **Fastställande av avlöningen och besvärsförbud**

*Det ministerium som svarar för den allmänna regleringen av anställningsvillkoren för de statsanställda fastställer de löner som utbetalas med stöd av denna lag.*

**Ikraftträdelsebestämmelsen**  
(Som i RP)

### **Utskottets förslag till uttalande**

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att lönerna för presidenterna och ledamöterna i de högsta domstolarna höjs till den nivå de låg på innan den så kallade lönelagen trädde i kraft i förhållande till de högsta statstjänstemännens avlöning.*

2. *Riksdagen förutsätter att regeringen även i övrigt ser till att domarna vid de oavhängiga domstolarna får en adekvat lön och att avlöningen utvecklas.*

Helsingfors den 13 januari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent  
vordf. Kaarina Dromberg /saml  
medl. Reijo Kallio /sd  
Juha Karpio /saml  
Valto Koski /sd  
Osmo Kurola /saml  
Pehr Löf /sv

Hannes Manninen /cent  
Jukka Mikkola /sd  
Tuija Pohjola /sd  
Iivo Polvi /vänst  
Veijo Puhjo /vgr  
Erkki Pulliainen /gröna.

