



Suomen tuomariliitto ry 7.4.2025

Tuomareiden palkkauksen irrottaminen virkaehtosopimusjärjestelmästä ja palkkauksen perusteiden säätäminen lailla eli ns. lakipalkka

Johdanto

Muiden kuin ylimpien tuomioistuinten tuomareiden palkkauksen ehdot määritellään nykyisellään virkaehtosopimusjärjestelmässä. Oikeusministeriön työryhmä selvitti tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmän kehittämistä ja antoi tätä koskevan mietinnön 4.11.2020 (mietintö 2020:16, jäljempänä palkkausmietintö). Mietinnön mukaan tuomareiden palkkataso ei ole palkkausjärjestelmästä johtuen seurannut työtehtävien vaativuuden ja määrän kasvua, eikä palkkaus ole kilpailukyinen. Mietinnössä on pohdittu laajasti toimenpiteitä palkkauksen jälkeenjääneisyyden korjaamiseksi ja yhtenä kysymyksenä on arvioitu sitä, tulisiko tuomareiden palkkauksesta säätää lailla vai tulisiko palkkaus jatkossakin toteuttaa virkaehtosopimusjärjestelmässä. Mietinnön mukaan tuomareiden palkkaus on toteutettavissa sekä lakipalkkana että virkaehtosopimuksella. Tuomariliiton mietintöön jättämän eriävän mielipiteen mukaan tuomareiden palkkauksesta tulee säätää erillisellä lailla. Tuomariliiton mukaan palkkausjärjestelmän tavoitteena on vahvistaa entisestään tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta ja oikeusvaltioperiaatetta, mitä lakipalkka edistää parhaiten.

Tuomioistuinviraston johtokunta on jo 9.10.2019 oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa todennut, että tuomareiden palkkausjärjestelmälle asetettavat tuomioistuinten riippumattomuuden tukemisen, läpinäkyvyyden ja tasa-arvoisuuden vaatimukset toteutuvat parhaiten, mikäli kaikkien tuomareiden palkkauksesta säädetään lailla.

Tuomioistuinviraston johtokunta on kesäkuussa 2024 vastoin aikaisemmin ottamaansa kantaa ilmoittanut tarpeesta arvioida lakipalkkajärjestelmään siirtymistä uudelleen.

Tuomariliiton hallitusohjelmataavoitteena on, että tuomareiden palkkauksen riittävyys taataan riippumattomuuden vahvistamiseksi perustuslaissa. Lisäksi kaikkien tuomareiden

palvelussuhteen ehdot on irrotettava virkaehtosopimusjärjestelmästä ja palkkauksesta on säädettävä erillisellä lailla kuten korkeimmissa oikeuksissa.

Tässä muistiossa Tuomariliitto esittää näkemyksensä siitä, miksi lakipalkkajärjestelmään siirtyminen on edelleen perusteltua ja tarpeen. Tuomariliitto toteaa, että viime aikoina tarve säätää tuomareiden palkkauksesta lailla on entisestään korostunut.

Lakipalkka

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tällä tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen kuten lainsäädäntö- ja hallitusvallan käyttäjien tai viranomaisten ja oikeusriidan osapuolten vaikutuksesta (HE 1/1998 vp s. 76). Tämän ulkoisen riippumattomuuden lisäksi edellytetään myös tuomioistuinten ja yksittäisten tuomarien riippumattomuutta tuomioistuinlaitoksen sisällä (PeVL 49/2018 vp s. 3).

Perustuslain 103 §:n 3 momentissa edellytetään, että tuomareiden virkasuhteen perusteista säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että virkasuhteen perusteilla tässä perustuslainkohdassa tarkoitetaan esimerkiksi tuomareiden palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtojen keskeisiä seikkoja (PeVL 19/2001 vp s. 2).

Korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkkauksesta säädetään jo nykyisellään laissa (196/1991). Lain esitöissä (HE 84/1990 vp s. 4) lailla säätämistä on perusteltu nimenomaan tuomioistuinten riippumattomuuden ja häiriöttömän toiminnan turvaamisella. Erityisesti ylimpien tuomioistuinten riippumattomuuden katsottiin edellyttävän, että niiden tuomitsemistoimintaan ei saa mikään ulkopuolinen taho välittömästi tai välillisestikään vaikuttaa. Lisäksi katsottiin, että valtion virkaehtosopimusjärjestelmän mukainen neuvottelutoiminta, jossa valtiota neuvotteluviranomaisena edustava ministeriö ja virkamiehiä edustavat virkamiesyhdistykset pyrkivät sopimaan virkamiesten palkkauksista ja muista palvelussuhteen ehdoista, saattaa heikentää luottamusta tuomareiden riippumattomuutteen. Virkaehtosopimusjärjestelmään kuuluva mahdollisuus käyttää työtaistelutoimenpiteitä ei myöskään sovi yhteen ylimpien tuomioistuinten valtiosääntöisen aseman, riippumattomuuden ja häiriöttömän toiminnan vaatimusten kanssa.

Palkkausmietinnön mukaan vaatimus säätää lailla tuomareiden palkkauksesta on oikeusvaltioperiaatteen olennainen osa. Riippumattomuus koskee kaikkia tuomareita. Kansainvälisissä suosituksissa on korostettu tuomareiden palkkauksen ja sen määräytymismenettelyn merkitystä tuomareiden riippumattomuudelle. Lisäksi tuomareiden palkkauksen on oltava tasoltaan riittävä ja se on turvattava lailla. Vaikka virkaehtosopimusjärjestelmä täyttää tuomareiden palkkauksen lailla säätämisen vaatimukset, palkkauksen säätäminen erityislailla on katsottu toteuttavan paremmin kansainvälisten suositusten tuomareiden palkkauksen lakisidonnaisuudelle asettamat vaatimukset (s. 58). Tuomariliitto viittaa palkkausmietinnön sivuilta 35–37 ilmeneviin lukuisiin kansainvälisiin suosituksiin, joita ovat antaneet muun ohessa Euroopan neuvosto, Euroopan neuvoston ministerikomitea, Consultative Council of European

Judges (CCJE), Kansainvälinen tuomariliitto (IAJ) sekä Venetsian komissio. Useassa niistä on katsottu, että tuomareiden palkkauksesta tulee säätää lailla.

Myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on arvioinut jo vuonna 2003 antamassaan mietinnössä, että tuomareiden riippumattomuuden takaamiseksi heidän palkkauksensa tulee sitoa lakiin. Tämä turvaisi tuomareiden riippumattomuuden virkaehtosopimusjärjestelmää paremmin ja olisi paremmin sopusoinnussa myös kansainvälisen käytännön ja kansainvälisten suositusten kanssa. (Komiteamietintö 2003:3, s. 79.)

Euroopan unionin tuomioistuin on suuren jaoston ratkaisussa 25.2.2025 (yhdistetyt asiat C 146/23 ja C 374/23) viitannut Yhdistyneiden kansakuntien seitsemännen rikostentorjuntaa ja rikosentekijöiden kohtelua käsittelevän kongressin hyväksymien tuomareiden riippumattomuutta koskevien perusperiaatteiden 11 kohtaan, jossa todetaan, että tuomareiden asianmukainen palkkaus on ”taattava lailla” sekä Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseen, jonka mukaan ammattituomareiden palkkausjärjestelmää koskevat keskeiset säännöt olisi vahvistettava lailla (kohta 55). Tuomioistuin on katsonut, että tuomareiden riippumattomuuden periaate, luettuna yhdessä oikeusvarmuuden periaatteen kanssa, edellyttää, että heidän palkkauksensa määräytymistä koskevat säännöt ovat objektiivisia, ennakoitavissa olevia, vakaita ja läpinäkyviä, jotta asianomaisen jäsenvaltion lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltainen puuttuminen niihin voidaan estää (kohta 56). Tuomariliitto katsoo, että näitä tavoitteita, ja erityisesti vaatimusta estää mielivaltainen puuttuminen palkkaukseen ja sitä kautta myös tuomareiden riippumattomuuteen, edistää parhaiten palkkauksen säätäminen lailla.

Euroopan tuomariliitto on vuonna 2023 perustanut tuomareiden palkkaus- ja eläkejärjestelmiä koskevan työryhmän. Työryhmän tehtävänä on laatia tuomareiden palkkausta koskevat suositukset, jotka on tarkoitus vahvistaa toukokuussa 2025. Tulevien suositusten mukaan tuomareiden palkkausjärjestelmä ja palkkataso tulee varmistaa ja turvata lainsäädännöllä. Monessa Euroopan maassa palkkaukseen liittyvät elementit on tuomareiden riippumattomuuden turvaamiseksi kirjattu lakiin tai jopa perustuslakiin. Jos palkkatasoa ei ole vahvistettu suoraan laissa, sen määrittämisen menettelytavat tulee säätää lailla. Joka tapauksessa on vähintään oltava vastaavanlaisia keinoja suojata tuomareiden palkkaus yksipuolisilta muutoksilta.

Oikeustieteen professori Tuomas Ojanen on lausunnossaan vuodelta 2012 muun muassa perustuslain 103 §:n 3 momenttiin ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon 19/2001 viitaten katsonut, että palkkauksesta määrääminen ei voi jäädä olennaisessa määrin tapauskohtaiseen harkintaan, vaan tuomareiden palkkauksesta on riippumattomuuden turvaamiseksi säädettävä laissa riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Säännökset on laissa kirjoitettava niin selkeiksi, että niiden perusteella voidaan riittävällä tavalla ennakoida, millaiseksi tuomarin palkkaus muodostuu.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeusneuvos Päivi Pietarinen on hallinto-oikeuksien valtiosääntöoikeudellista asemaa tutkineessa väitöskirjassaan todennut, että tuomarin riippumattomuuteen on katsottu kuuluvaksi, että hänen palkkauksensa tason tulisi olla suojattu. Pietarinen on katsonut, että tuomaripalkkausjärjestelmän muuttamista kokonaisuudessaan lakiperusteiseksi on perustellusti pohdittu. Pietarinen on lisäksi todennut, että virkaehtosopimukseen perustuvaa palkkausjärjestelmää ei voida

suoranaisesti pitää riippumattomuuden vastaisena. (Pietarinen, 2025, s. 249 ja 250.) Viimeksi mainitusta voidaan Tuomariliiton mukaan tehdä johtopäätös, että vaikka virkaehtosopimukseen perustuva palkkausjärjestelmä sinänsä sopii yhteen riippumattomuuden vaativuuden kanssa, se ei kuitenkaan täysimääräisesti, eikä varsinkaan lakipalkan tavoin, edistä riippumattomuuden toteutumista.

Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet -työryhmän tavoitteena on tehdä ehdotus oikeuslaitoksen riippumattomuuden edellyttämistä säännösmuutoksista erityisesti varmistamalla oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslaillisista takeista. Työryhmä on oikeusministeriön vuonna 2023 asettaman oikeuslaitoksen kehittämistä selvittävän työryhmän asettama ja toimii sen yhteydessä. Keskustelu tuomioistuinten riippumattomuuden sisällöstä on siten hyvin tärkeä ja ajankohtainen.

Tuomariliitto on laatimassaan muistiossa tarkastellut työtaisteluoikeutta Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa sekä sitä, estävätkö sopimukset tuomareiden siirtymisen lakiin perustuvaan palkkausjärjestelmään sen vuoksi, että tuomarit eivät olisi enää työtaisteluoikeuden piirissä. Muistion lopputulemana on ollut, että kansainväliset sopimukset eivät ole esteenä työtaisteluoikeudesta luopumiselle tuomareiden kohdalla.

Johtopäätökset

Tuomariliitto katsoo, että riippumattomuusvaatimus on oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta perustavanlaatuinen ja merkityksellinen kaikkien tuomareiden kohdalla. Palkkauslain esityöt ja perustuslakivaliokunnan lausunto puoltavat lakipalkkaan siirtymistä. Kansallisissa mietinnöissä on katsottu lakipalkan edistävän riippumattomuuden vaatimusta ja kansainvälisten sopimusten asettamia edellytyksiä virkaehtosopimusjärjestelmää paremmin. Useat kansainväliset suositukset edellyttävät tuomareiden palkkauksen säätämistä lailla.

Lakipalkan säätäminen edellyttää myös sitä, että laissa säädetään asianmukaisesta ja riittävästä palkantarkistusmenettelystä. Ilman palkantarkistusmenettelyä lakipalkkaus ei riitä turvaamaan tuomareiden ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta tulevaisuudessa.

Työtaistelutoimenpiteiden ei voida katsoa sopivan yhteen myöskään alempien tuomioistuinten riippumattomuuden ja häiriöttömän toiminnan vaatimusten kanssa. Alemmissa tuomioistuimissa käsitellään huomattava määrä asioita, joista vain vähäinen osa etenee korkeimpien oikeuksien käsittelyyn. Merkittävä määrä alemmissa tuomioistuimissa käsiteltävistä asioista on kiireellisiä ja asianosaisille hyvin tärkeitä. Osa asioista on säädetty ratkaistavaksi tiukkojen määräaikojen sisällä tai vaatii välitöntä kannanottoa tuomioistuimelta. Käräjäoikeuksissa on valmius tiettyjen päivystysluonteisten asioiden käsittelyyn vuorokauden ympäri. Alempiin tuomioistuimiin voidaan siten katsoa kohdistuvan vähintään vastaavat häiriöttömän toiminnan ja riippumattomuuden vaatimukset kuin korkeimpiin oikeuksiin.

Mainitut seikat puoltavat vahvasti kaikkien tuomareiden palkkauksen säätämistä lailla.

Muistion ovat laatineet:

Tuomariliiton kansainvälisten asioiden vastaava, kärkejätuomari Veera Kankaanrinta, Helsingin kärjäoikeus

Hovioikeudenneuvos Miikka Kärki, Helsingin hovioikeus

Oikeussihteeri Sampsa Mäenpää, Korkein hallinto-oikeus