

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 28/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä marraskuuta 2014 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö, hallitusneuvos Heikki Liljeroos ja ylitarkastaja Jennimari Huovinen, oikeusministeriö
- presidentti Mikko Könkkölä, Helsingin hovioikeus
- hovioikeudenlaamanni Asko Nurmi, Turun hovioikeus
- osastonjohtaja, käräjätuomari Jaana Helander, Helsingin käräjäoikeus
- ylituomari Hannu Renvall, Turun hallinto-oikeus
- ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus

- vakuutusosikeuden laamanni Martti Hauvonen, vakuutusosikeus
- toimialajohtaja Marjatta Syväterä, Oikeusrekisterikeskus
- ylitarkastaja Heikki Partanen, tietosuojavaltuutetun toimisto
- johtaja Anne Horttanainen, Keskuskauppa-kamarin välimieslautakunta
- pääsihteeri Minna Melender, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja Aki Rasilainen, Suomen tuomariliitto ry
- puheenjohtaja Petteri Snell, Auktorisoidut Lakimiehet ry
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- korkein hallinto-oikeus
- työtuomioistuin
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Auktorisoidut Lakimiehet ry
- KT Kuntatyönantajat.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä. Tuomareiden sidonnaisuuksia ja sivutoimia koskevaa sääntelyä täsmennetään. Ehdotuksen mukaan tuomareiden lisäksi myös tuomioistuinten asiantuntijajäsenten olisi ilmoitettava sidon-

naisuutensa. Sivutoimisääntelyä tarkistettaisiin siten, että valtion virkamieslakiin lisättäisiin tuomareiden ja tuomioistuimen esittelijöiden sivutoimia koskevat erityissäännökset. Ehdotuksella lisättäisiin myös tuomareiden sidonnaisuuksia ja sivutoimia koskevien tietojen julki-

jossa edellytetään hallituksen ryhtyvän valmistelemaan tarvittavat säännökset lautamiesten velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuutensa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Tuomarilla voi nykyisin olla työnantajan luvalla sivutoimia, kuten välimiestehtäviä. Tuomarin oikeutta toimia välimiehenä ehdotetaan kuitenkin nyt rajoitettavaksi siten, ettei tuomari voi toimia vain toisen asianosaisen nimeämänä välimiehenä. Käytännössä tuomari voi siten toimia vain välimiesoikeuden puheenjohtajana tai ainoana välimiehenä. Tarkoituksena on varmistua siitä, että välimiehenä toimiva tuomari on nimetty tehtävään puolueettomalla tavalla, ja estää puolueettomuuden vaarantavan riippuvuussuhteen syntyminen välimiesoikeuden asianosaisiin. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia välimiesmenettelyn asianosaistietojen salassapitoon, mutta esityksen mukaan tuomarin tulee jatkossa ilmoittaa välimiesmenettelyn asianosaistiedot lupa-asian käsittelevän tuomioistuimen päällikkötuomarille. Päällikkötuomarilla on vaitiolovelvollisuus siltä osin kuin tiedot ovat salassa pidettäviä.

Lakivaliokunta toteaa, että välimiesmenettelyn tarkoituksena on turvata asianosaisille mahdollisuus selvittää riitansa menettelyssä, joka ei ole julkinen. Välimiesmenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseksi menettelyn asianosaistiedot on säädetty salassa pidettäviksi. Lakivaliokunnalla ei ole huomauttamista siihen, että nykytila tältä osin säilytetään. On tärkeää, että suomalainen välimiesmenettely on jatkossakin kansainvälisesti vertailukelpoisella tasolla, ja asianosaisten tietojen salassapito vastaa kansainvälistä käytäntöä. Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan nykytilassa ei myöskään ole ilmennyt mitään sellaista, jonka vuoksi välimiesmenettelyn asianosaistietojen salassapitoa olisi syytä arvioida nykyisestä poikkeavasti.

On kuitenkin tärkeää, että tuomarin riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta voidaan varmistua mahdollisessa myöhemmässä oikeudenkäynnissä. Tämän vuoksi valiokunta puoltaa ehdotuksia tuomarin välimiestehtävien rajoittamisesta ja salassa pidettävien asianosaistietojen

ilmoittamisesta tuomioistuimen päällikkötuomarille. Saadun selvityksen mukaan tämä vastaa korkeimmassa oikeudessa jo nykyisin noudatettua käytäntöä. Lakivaliokunta katsoo, että käytännön kirjaaminen lakiin paitsi selkeyttää nykytilaa myös edistää luottamusta tuomareihin ja tuomioistuinten toimintaan.

Toisaalta esityksessä ehdotetaan, että tiedot välimiesoikeusriidan asianosaisten avustajista ovat julkisia. Tätä perustellaan sillä, että avustajat osallistuvat usein välimiehen valintaan. Lakivaliokunta ei kuitenkaan pidä välimiesoikeuden asianosaisten avustajien tietojen julkisuutta keskeisenä tuomarin riippumattomuuden ja esteellisyyden arvioinnin kannalta. Saadun selvityksen mukaan ehdotuksen julkisuutta lisäävä vaikutus jää myös tosiasiaissa vähäiseksi. Edellä esitetyn vuoksi valiokunta ei puolla ehdotusta, minkä vuoksi se ehdottaa asiaa koskevan säännöksen poistamista jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyin tavoin (2. lakiehdotuksen 18 §:n 5 mom.).

Tiedot tuomioistuinten jäsenten sidonnaisuuksista ja sivutoimista sekä sivutoimista saaduista tuloista merkitään oikeusrekisterikeskuksen pitämään uuteen julkiseen rekisteriin. Myös salassa pidettävät tiedot merkitään rekisteriin, mutta tiedot ovat saatavilla yleisessä tietoverkossa vain siltä osin kuin ne ovat julkisia. Lakivaliokunta pitää tietojen julkisuutta julkisuusperiaatteen kannalta perusteltuna ja asianmukaisena lähtökohtana. Toisaalta on perusteltua, että tuomarin yksityisyyden suojaamisen kannalta merkitykselliset tiedot ovat salassa pidettäviä. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tietojen salassapito voidaan käytännössä varmistaa tietojärjestelmän suojaamisella ja käyttöoikeuksien rajoittamisella.

Perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten lakivaliokunta kuitenkin katsoo, ettei uudesta melko laajasta yleiseen tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tule voida hakea tietoja massahakuna (PeVL 32/2008 vp). Esityksen perusteluistakin ilmenee, että tarkoitus on, että tietoja voi hakea vain yksittäisinä hakuina henkilön nimen perusteella (s. 37). Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa yksityiskohtai-

sisä perusteluissa selvitettyllä tavalla mainitun rajauksen kirjaamista säännöstasolle (1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 mom.).

Hovioikeuksien ja vakuutusosoikeuden välijohdon tehtävät

Esityksessä ehdotetaan tuomioistuinten toiminnan tehostamiseksi, että hovioikeuksissa ja vakuutusosoikeudessa luovutaan lainkäyttöosaston johtajana toimivan laamannin virasta ja että osaston johtajan tehtävät muutetaan määräaikaiksiksi.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa ehdotuksen suhdetta perustuslakiin on pidetty ongelmallisena, minkä vuoksi lakivaliokunta on pyytänyt asiasta asiantuntijalausannon. Valiokunnan saaman asiantuntijalausannon mukaan osaston johtajan tehtävä ei ole ongelmallinen perustuslain 3 §:ssä säädetyn tuomiovallan riippumattomuuden tai 21 §:ssä tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Valvontatehtävä ei oikeuta osaston johtajaa puuttumaan yksittäiseen tuomiovallan käyttöä sisältävään päätöksentekoon. Osaston johtaja ei myöskään valvontatehtävää hoitaessaan itse käytä tuomiovaltaa eikä valvontatehtävän hoitamiseen liity muutoinkaan lainkäyttötoimivaltaa.

Osaston johtajan tehtävän määräaikaisuus ei asiantuntijalausannon mukaan ole ongelmallinen perustuslain 103 §:ssä turvatun tuomarin virassapysymisoikeuden kannalta, koska osaston johtajan tehtävä ei ole tuomarin virka. Osaston johtajan tehtävät ovat luonteeltaan tuomioistuimen hallintoon kuuluvia johtamis- ja valvontatehtäviä, eivätkä ne pidä sisällään tuomiovallan käyttöä. Lisäksi määräaikaistaminen koskee ainoastaan johtamistehtävää, ei itse tuomarin virkaa.

Hovioikeuden laamannin viroista luovutaan ja kyseisiin virkoihin nimitetyt ovat jatkossa hovioikeuden tuomareita ja heihin sovelletaan hovioikeudenneuvosta koskevia säännöksiä. Hovioikeudenlaamannin virka muuttuisi siten käytännössä hovioikeudenneuvoksen viraksi, johon ei sisälly hallinnollisia tehtäviä. Vastaavasti vakuutusosoikeuden laamannin viroista luovutaan ja kyseisiin virkoihin nimitetyt ovat jatkossa

vakuutusosoikeuden tuomareita ja heihin sovelletaan, mitä vakuutusosoikeustuomarista säädetään. Valiokunnan saaman asiantuntijalausannon mukaan kyse ei ole laamannin virkaan nimitetyt siirtämisestä toiseen virkaan, vaan tehtävien muuttamisesta. Tehtävien muutos ei kuitenkaan vaikuta virkaan nimitetyt tuomarin lainkäyttötehtäviin tai tuomiovallan käyttöön, vaan vain hallinnollisiin tehtäviin. Asiantuntijalausannon mukaan tällaisten hallinnollisten tehtävien muuttaminen ei edellytä tuomarin suostumusta, joten myöskään tässä suhteessa ehdotettu sääntely ei ole perustuslain 103 §:n kannalta ongelmallinen.

Asiantuntijalausannon valossa ehdotettu sääntely täyttää siten perustuslain vaatimukset.

Osaston johtajan tehtävät ovat jo nykyisin määräaikaaisia käräjäoikeuksissa, hallinto-oikeuksissa sekä markkinaoikeudessa. Järjestelmästä saadut kokemuksia ovat myönteisiä, sillä hallituksen esityksen mukaan järjestelmä on osoittautunut joustavaksi ja toimivaksi (s. 18/II). Lakivaliokunta toteaa ehdotuksen toisaalta merkitsevän sitä, että osaston johtajaksi ei enää jatkossa voida hakeutua suoraan tuomioistuimen ulkopuolelta, kun tehtävää voivat hakea vain asianomaisen tuomioistuimen tuomarit. Siten se jossain määrin rajoittaa osaston johtajaksi kelpoisten hakijoiden piiriä. Tuomarin uran sulkemista tuomioistuimen ulkopuolelta tulevalta henkilöltä se ei kuitenkaan tarkoita, sillä tällainen henkilö voi vakinaisen tuomarin viran saatuaan halutessaan hakeutua määräaikaiseen osaston johtajan tehtävään. Myönteistä on myös se, että osaston johtajan tehtävän määräaikaistamisen myötä tehtäviä vapautuu haettaviksi nykyistä useammin. Muutos näin ollen myös lisää tuomareiden mahdollisuuksia toimia johtamistehtävissä. Edellä esitetyn valossa lakivaliokunnalla ei ole ehdotettuun muutoksen huomauttamista.

Siirtymäsäännösten mukaan ennen lain voimaan tuloa nimitetyllä hovioikeudenlaamannilla ja vakuutusosoikeuden laamannilla on virassapysymisoikeus tässä muuttuneessa virassaan. Myöskään heidän palkkauksensa ei muutu. Ehdotonta oikeutta osaston johtajana toimimi-

seen heillä ei kuitenkaan ole, vaan heidän tulee hakea kyseistä tehtävää. Nykyisten laamannien sopeutumista muutokseen voisi helpottaa se, että virkojen määräaikaistamiselle säädettäisiin sopeutumisaika. Valiokunta ei kuitenkaan puolla tällaisen muutoksen tekemistä ottaen huomioon, että siirtymäaika koskisi varsin pientä henkilökuntaa, jolla voidaan kokemuksensa vuoksi arvioida olevan hyvä asema hakuprosessissa. Lisäksi valiokunta katsoo, että esimerkiksi kolmen vuoden sopeutumisaika olisi liian pitkä ehdotuksen tavoitteiden kannalta ja vuoden sopeutusaika taas liian lyhyt asianomaisten henkilöiden kannalta.

Siirtymäsäännösten mukaan myös ne hoivaoikeudenlaamannin tai vakuutusosoikeuden laamannin virkaan nimitetyt, joita ei lain voimaan tulon jälkeen määrätä osaston johtajaksi, kuuluvat johtoryhmään ja ns. lausuntovaliokuntaan. Tämä merkitsee sitä, että mainitut kokoonpanot ovat siirtymäkauden ajan normaalia suuremmat. Suuret kokoonpanot voivat itsessään vaikeuttaa päätöksentekoa. Toisaalta nykyisten laamannien mukanaoloa kokoonpanossa voidaan pitää perusteltuna muutoksen kohteena olevien henkilöiden kannalta, ja nykyiset laamannit voivat tuoda päätöksentekoon arvokasta kokemustaan.

Voimaantulo

Esityksen mukaan lait on tarkoitettu tulemaan voimaan huhtikuun alussa 2015. Oikeusministeriöltä saadun tiedon mukaan lakien voimaantulo on kuitenkin tarpeen lykätä, jotta uusien osaston johtajien haku- ja nimitysprosessit voidaan toteuttaa asianmukaisesti. Valiokunnan näkemyksen mukaan lait voivat siten tulla voimaan aikaisintaan syyskuun alussa. Tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annetun lain voimaantulosta säädetään kuitenkin erikseen.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä

4 §. Rekisteritietojen julkisuus ja luovuttaminen. Yleisperusteluissa esittämäänsä viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että pykälän 2 momenttiin lisätään virke siitä, että yleisen tietoverkon kautta tietoja voi hakea vain yksittäisinä hakuina käyttäen perusteena henkilön nimeä.

2. Laki valtion virkamieslain muuttamisesta

18 §. Pykälän 5 momentin mukaan välimiesoikeuden asianosaisia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Esityksessä ehdotetaan, että momenttiin lisätään virke, jonka mukaan välimiesoikeuden asianosaisten avustajia koskevat tiedot ovat julkisia. Yleisperusteluissa esittämäänsä viitaten valiokunta ehdottaa, että momenttiin ehdotettu uusi virke poistetaan.

Hallituksen esityksessä laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 298/2014 vp) on esitetty, että valtion virkamieslain 18 §:ään lisätään uusi 6 momentti. Hallintovaliokunta on 24.2.2015 hyväksymässään mietinnössä ehdottanut pykälän hyväksymistä hallituksen esityksen mukaisessa muodossa (HaVM 50/2014 vp). Nyt käsillä oleva 18 §:ää koskeva ehdotus on tarpeen sovitaa yhteen edellä mainitun muutoksen kanssa. Myös *johtolausetta* on tarpeen tarkistaa.

8. Laki työtuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta.

5 §. Esityksen tarkoituksena on siirtää työtuomioistuimen hallinto- ja talousasioiden ratkaiseminen kolmikantaisesti kokoonpannulta hallintojohtajastolta työtuomioistuimen presidentille. Tätä koskeva säännös sisältyy esityksen liitteenä olevaan valtioneuvoston asetusluonnokseen (11 §). Lakivaliokunta kuitenkin ehdottaa sen siirtämistä lain tasolle nyt käsillä olevan pykälän 3 momentin viimeiseksi virkkeeksi.

47 §. (Uusi). Voimassa olevan pykälän 2 momentissa säädetään työtuomioistuimen työjärjestyksestä ja sen vahvistamisesta, kun asia on käsitelty työtuomioistuimen istunnossa. Istunnolla tarkoitetaan asian käsittelyä hallintojaostossa. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia nyt käsillä olevaan pykälään. Koska hallintojaostosta esityksen mukaan luovutaan, lakivaliokunta ehdottaa, että pykälän 2 momentista poistetaan maininta työjärjestyksen käsittelemisestä työtuomioistuimen istunnossa. Muutoksen myötä työjärjestyksen vahvistaa jatkossa työtuomioistuimen presidentti sen jälkeen, kun kaikkia henkilöstöryhmiä on kuultu.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että 3.—7. ja 9.—11. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 1., 2. ja 8. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—3 §
(Kuten HE)

4 §

Rekisteritietojen julkisuus ja luovuttaminen

(1 mom. kuten HE)

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentissa säädetään, rekisteristä voidaan

luovuttaa jäljennöksiä sekä tietoja yleisen tietoverkon kautta. *Yleisen tietoverkon kautta tietoja voi hakea ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena henkilön nimeä.* Tuomioistuimelle, nimittävälle viranomaiselle ja oikeusministeriölle tiedot voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden välityksellä.

5 ja 6 §
(Kuten HE)

2.

Laki**valtion virkamieslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 18 ja 18 a §, sellaisina kuin ne ovat, 18 § osaksi *laeissa* 387/2001 ja / ja 18 a § osaksi laissa 545/1997, ja
lisätään lakiin uusi 18 b § seuraavasti:

18 §
 (1—4 mom. kuten HE)
 Sivutoimen harjoittamista koskevan ilmoituksen tai lupahakemuksen yhteydessä esitetyt tiedot välimiesoikeusriidan asianosaisista ovat salassa pidettäviä. *(Poist.)*
Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset sivutoimiluvan myöntävästä viranomaisesta. (Uusi 6 mom.)

18 a ja b §
 (Kuten HE)
 Voimaantulosäännös
 (Kuten HE)

8.

Laki**työtuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) 5 ja 47 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 5 § osaksi laissa 561/2006 ja 47 §:n 2 momentti laissa 1158/1997, ja
lisätään lakiin siitä lailla 561/2006 kumotun 2 a §:n tilalle uusi 2 a § seuraavasti:

2 a §
 (Kuten HE)
 5 §
 (1 ja 2 mom. kuten HE)
 Työtuomioistuinta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa presidentti. *Työtuomioistuimen presidentti ratkaisee työtuomioistuimelle kuuluvat hallinto- ja talousasiat, joita ei ole säädetty tai määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi.*

47 § (Uusi)
 — — — — —
 Työskentelyn järjestämisestä työtuomioistuimessa määrätään tarkemmin työtuomioistuimen työjärjestyksessä. Työjärjestyksen vahvistaa työtuomioistuimen presidentti sen jälkeen, kun kaikkia henkilöstöryhmiä on kuultu *(poist.)*.
 Voimaantulosäännös
 (Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistele tarvittavat säännökset sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden ulottamisesta tuomioistuinten lautamiehiin.

Helsingissä 26 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Kristiina Salonen /sd
vpj.	Stefan Wallin /r	Jani Toivola /vihr
jäs.	James Hirvisaari /ml1	Kari Tolvanen /kok
	Mikael Jungner /sd	Ari Torniainen /kesk
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Peter Östman /kd
	Jaana Pelkonen /kok	vjäs. Mika Niikko /ps.
	Arto Pirttilahti /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.