

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2001 vp

Hallituksen esitys laiksi valtion virkamieslain 18 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 1999 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi valtion virkamieslain 18 §:n muuttamisesta (HE 26/1999 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Risto Leikos, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö, hallitusneuvos Tuomo Rapola ja erityisasiantuntija Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja
- kansliapäällikkö Klaus Helminen, Oikeuskanslerinvirasto
- presidentti Olavi Heinonen, korkein oikeus
- hallintoneuvos Ahti Rihto, korkein hallinto-oikeus
- hovioikeudenneuvos Robert Liljenfelt, Vaasan hovioikeus
- laamanni Kauko Huttunen, Helsingin kärjäoikeus
- ylituomari Juhani Silén, Hämeenlinnan hallinto-oikeus

- vakuutusylituomari Lea Kärhä, vakuutus-oikeus
- valtiosyyttäjä Petri Jääskeläinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- asianajaja Antti Heikinheimo, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja Heikki T. Hämäläinen, Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta
- puheenjohtaja, hallinto-oikeustuomari pirjo-päivi Pihlanto, Hallinto-oikeustuomarit ry
- puheenjohtaja, kärjätuomari Matti Palojärvi, Kärjäoikeustuomarit ry
- puheenjohtaja, kärjätuomari Asko Nurmi, Suomen hovioikeustuomarit ry
- hallituksen jäsen Ari Rehnfors, Suomen Lautamiehet ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Martin Scheinin.

Viitetiedot

Valiokunta on kuullut asiantuntijoita samanaikaisesti tästä hallituksen esityksestä ja hallituksen esityksestä tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 78/2000 vp).

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia. Ehdotuksen mukaan tuomareiden ja tuomioistuimen esittelijöiden sivutoimet säädetään luvanvaraisiksi. Edelleen ehdotetaan

säädettäväksi, että sivutointa koskevan lupahakemuksen tai ilmoituksen yhteydessä esitetyt tiedot välimiesoikeusriidan asianosaisista ovat salassa pidettäviä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Valtion virkamieslain nykyiset säännökset virkamiesten sivutoimista koskevat tuomareita ja tuomioistuinten esittelijöitä samalla tavoin kuin muitakin valtion virkamiehiä. Sivutointa, jonka hoitaminen edellyttää työajan käyttämistä, ei saa ottaa ilman viranomaisen lupaa. Muista sivutoimista virkamiehen on tehtävä ilmoitus. Koska tuomarit eivät pääsääntöisesti kuulu työaikalainsäädännön piiriin, eivät he yleensä tarvitse sivutoimeensa sivutoimilupaa. Sivutoimet eivät ole muiltakaan osin olleet riittävän kontrollin kohteena, koska sivutoimista on ilmoitettu puutteellisesti. Valiokunta pitää tuomareiden sivutoimia koskevien säännösten uudistamista tarpeellisena ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Esityksen perusteluissa, julkisessa keskustelussa ja asiantuntijakuulemisissa on keskitytty erityisesti tuomareiden toimimiseen välimiehenä. Välimiesmenettely on vanha, asianosaisten väliseen sopimukseen perustuva riitojen ratkaisutapa asioissa, joissa sovinto on sallittu. Välimiesmenettelyä käytetään erityisesti elinkeinoelämän piirissä kuten kaupan, teollisuuden ja rakennustoiminnan alalla. Tuomareiden toimimisesta välimiehenä ei ole kattavaa tutkimustietoa, mutta asiasta on tehty kyselytutkimus, jonka tuloksia esityksen perusteluissa selvitetään. Siitä ilmenee, että välimiestehtävissä ovat toimineet suhteellisesti eniten korkeimman oikeuden jäsenet.

Valiokunnalla on ollut hyvä mahdollisuus arvioida tuomareiden sivutoimien merkitystä tuomarin esteellisyyden kannalta, koska sitä koskeva hallituksen esitys on ollut samanaikaisesti valiokunnan käsiteltävänä. Esteellisyyssäätelyn tarkoituksena on osaltaan turvata oikeudenkäynnin tasapuolisuutta ja objektiivisuutta. Ei ole kuitenkaan riittävää, että tuomari toimii puo-

lueettomasti, vaan lisäksi edellytetään, ettei asianosaiselle tai yleisölle synny perusteltua aiheutta epäillä tuomarin puolueettomuutta yksittäisessä asiassa. Tältä kannalta tuomareiden sivutoimet ovat merkityksellisiä, koska ne voivat horjuttaa yleistä luottamusta tuomareiden puolueettomuuteen. Ongelmallisimpia ovat välimiestehtävät, joihin välimiesriidan asianosainen on nimennyt tuomarin. Luottamus tuomarin puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen voi heiketä, koska välimiestehtävän palkkio voi olla niin merkittävä, että se herättää epäilyn tuomarin kiitollisuudenvelasta tehtävän antajaa kohtaan.

Uudet säännökset tuomareiden sivutoimista yhdessä valtion virkamieslain nykyisen 18 §:n 2 momentin kanssa merkitsevät aikaisempaa tiukempaa suhtautumista esimerkiksi tuomarin toimimiseen välimiehenä. Momenttia sovellettaessa on otettava huomioon, ettei tuomari saa sivutoimensa vuoksi tulla esteelliseksi varsinaisessa tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tuomarin tehtävässä tai muutenkaan haitata varsinaisen tehtävän asianmukaista hoitamista. Valiokunnan käsityksen mukaan näiden oikeudellisten kriteerien lainmukainen ja sivutoimisäännösten tarkoitusta noudattava soveltaminen edellyttää varsin pidättyvää linjaa myönnettäessä sivutoimilupia tuomareille ja tuomioistuinten esittelijöille.

Yksityiskohtaiset perustelut

18 §. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös tuomareiden ja tuomioistuinten esittelijöiden sivutoimien luvanvaraisuudesta. Ehdotetun säännöksen mukaan luvan sivutoimeen myöntää viranomainen. Valiokunta ehdottaa säännöksen täsmentämistä siten, että luvan tuomareiden ja tuomioistuinten esittelijöiden si-

vutoimiin myöntäisi hakemuksesta tuomioistuimien.

Sivutoimella tarkoitetaan pykälän voimassa olevan 4 momentin mukaan virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista on oikeus kieltäytyä sekä ammattia, elinkeinoja ja liikettä. Tähän momenttiin, jota sovelletaan tuomareihin samalla tavoin kuin muihinkin virkamiehiin, ei ehdoteta muutoksia. Asiantuntijakuulemisessa on epäily, että tuomareiden ja tuomioistuinten esittelijöiden sivutoimia koskevat säännökset saattavat loukata yhdistymis- ja järjestäytymisvapautta, vaikeuttaa ammatillista edunvalvontaa sekä johtaa byrokratian lisääntymiseen. Valiokunta toteaa, että sivutoimen käsite on täsmentynyt ja vakiintunut oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa. Yhdistymis- ja järjestäytymisvapauden perustuslainturvan vuoksi sivutoimirajoitusten ei voida katsoa koskevan tavanomaisia luottamustoimia, vaikka niistä maksettaisiinkin palkkiota. Ammatilla, elinkeinolla ja liikkeellä tarkoitetaan jatkuvaa ja suhteellisen vakiintunutta toimintaa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan sivutoimilupahakemuksessa tai sivutoimilupailmoituksessa annetut tiedot välimiesoikeusriidan asianosaisista ovat salassa pidettäviä. Säännöstä perustellaan tarpeella turvata asianosaisten mahdollisuus ratkaista riitansa välimiesoikeusmenettelyssä ilman julkisuutta sekä välimiesmenettelyn kansainvälisillä käytännöillä ja periaatteilla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat pääsääntöisesti julkisia. Niiden julkisuutta voidaan erikseen lailla rajoittaa vain välttämättömistä syistä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) lähtökohtana on, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia. Salassapidettäviä asiakirjoja ovat mm. yksityisiä liike- ja ammattisalaisuuksia sisältävät asiakirjat sekä osa sellaisista asiakirjoista, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon

antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa. Välimiesmenettelyä koskevat tiedot eivät aina ole tämän tyyppisiä, mutta niiden säätämiseksi salassa pidettäväksi on katsottava olevan riittävän painavat perusteet.

Eduskunta on edellyttänyt vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (EV 303/1998 vp — HE 30/1998 vp) mm. sitä, että tulevaisuudessa suhtaudutaan pidettyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön. Ehdotettu säännös merkitsee poikkeamista tästä tavoitteesta. Valtion virkamieslakiin on myös aikaisemmin lisätty säännös nimitettäväksi esitettyjen henkilöiden sidonnaisuuksia koskevien tietojen salassapidosta. Näiden säännösten siirtämistä julkisuuslainsäädäntöön on harvittava soveliaassa yhteydessä.

57 § (*Uusi*). Pykälän nykyisen 1 momentin mukaan viranomaisen 18 §:n nojalla tekemään virkamiehen sivutointa koskevaan päätökseen saadaan hakea muutosta siten kuin hallintolainkäytölaissa (586/1996) säädetään. Hallintolainkäytölain 7 §:ssä säädetään muutoksenhausta valtioneuvoston, ministeriön ja valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä. Lain 10 §:n mukaan muusta kuin mm. 7 §:n mukaisesta valitusoikeudesta säädetään erikseen.

Tuomioistuimet eivät ole valtioneuvoston alaisia viranomaisia, vaikka kuuluvatkin budjettitaloudellisesti oikeusministeriön hallinnonalaan. Tästä syystä 57 §:n 1 momenttia on täydennettävä tuomioistuimen tekemää sivutoimipäätöstä koskevalla muutoksenhakusäännöksellä. Valiokunta ehdottaa, että tuomioistuimen sivutoimipäätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka on valtion virkamieslain mukaisten hallintoratkaisujen ylin tuomioistuinaste. Ehdotuksen johdosta on lain nimikettä ja lakiehdotuksen johtolausetta tarkistettava.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

valtion virkamieslain 18 ja 57 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä elokuuta 1994 annetun valtion virkamieslain (750/1994) 18 §:n 1 momentti ja 57 §:n 1 momentti sellaisena kuin niistä on 57 §:n 1 momentti laissa 604/1997, sekä lisätään 18 §:ään uusi 5 momentti seuraavasti:

18 §

Virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointoa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, *ellei asianomainen viranomaisen hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Tuomari tai tuomioistuimen esittelijä ei saa ottaa vastaan tai pitää mitään sivutointoa, ellei tuomioistuin hakemuksesta myönnä siihen lupaa.* Sivutoimilupa voidaan antaa myös määräajaksi ja rajoitettuna. Sivutoimilupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä.

(5 mom. kuten HE)

57 § (Uusi)

Viranomaisen 18 §:n nojalla tekemään virkamiehen sivutointoa koskevaan päätökseen saadaan hakea muutosta siten kuin *hallintolainkäytölaissa* säädetään. *Tuomioistuimen tekemään sivutoimipäätökseen haetaan muutosta kuitenkin valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.*

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 23 päivänä maaliskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Kirsi Ojansuu /vihr (osittain)
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Veijo Puhjo /vas
jäs.	Sulo Aittoniemi /alk	Susanna Rahkonen /sd
	Jyri Häkämies /kok	Tero Rönni /sd
	Erkki Kanerva /sd	Timo Seppälä /kok
	Toimi Kankaanniemi /skl	Marja Tiura /kok (osittain)
	Annika Lapintie /vas (osittain)	Lasse Virén /kok
	Paula Lehtomäki /kesk	vjäs. Seppo Lahtela /kesk (osittain).
	Kari Myllyniemi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.