

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain
18 §:n muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Virkamiesten oikeutta harjoittaa sivutointa rajoitetaan valtion virkamieslain (750/1994) 18 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei asianomainen viranomainen hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Sivutoimilupa voidaan antaa myös määräajaksi ja rajoitettuna. Lupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä.

Valtion virkamieslain 18 §:n 2 momentin mukaan harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on otettava huomioon, että virkamies ei saa sivutoimensa vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista tai kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

Valtion virkamieslain 18 §:n 3 momentin mukaan muusta kuin 18 §:n 1 momentissa tarkoitettusta sivutoimesta - eli sellaisesta, joka ei edellytä työajan käyttämistä - virka-

miehen on tehtävä ilmoitus asianomaiselle viranomaiselle. Viranomainen voi kieltää tällaisen sivutoimen vastaanottamisen tai pitämisen 18 §:n 2 momentissa säädetyillä perusteilla.

Valtion virkamieslain 18 §:n 4 momentissa säädetään sivutoimen käsitteestä. Sivutoimella tarkoitetaan virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä.

Sivutoimilupaa ja -ilmoitusta koskeva säännös koskee kaikkia valtion virkamiehiä, myös tuomareita sekä tuomioistuinten esittelijöitä. Erona tuomareiden ja muiden virkamiesten välillä on, etteivät tuomarit pääsäännön mukaan kuulu työaikajärjestelmien piiriin. Heillä ei siten ole määriteltyä työaikaa. Tämän vuoksi valtion virkamieslain 18 §:n 1 momentin säännös sivutoimiluvasta ei yleensä tule sovellettavaksi tuomareiden eikä esittelijöiden sivutoimiin.

Tuomareiden tulee tehdä sivutoimistaan virkamieslain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettu ilmoitus. Ilmoitus tehdään valtion virkamiesasetuksen (971/1994) 18 §:ssä säädetyille tuomioistuimelle. Valtion virkamiesasetuksen 18 §:n 2 kohdan mukaan tuomarille myöntää sivutoimiluvan se tuomiois-

tuin, jonka palveluksessa tuomari on. Laamannille, käräjätuomarille, maaoikeustuomarille, maaoikeusinsinööreille, vesioikeustuomarille ja vesioikeusinsinööreille myöntää sivutoimiluvan kuitenkin asianomainen ylioikeus. Ilmoitus sivutoimesta tehdään samalle viranomaiselle, joka myöntäisi sivutoimiluvan. Valtio virkamiesasetuksen 19 §:n mukaan ilmoitus sivutoimesta on tehtävä viipymättä.

Valtion virkamieslain 48 §:n mukaan se mitä virkamieslaissa säädetään tuomarin virasta ja tuomarista koskee myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän virkaa ja esittelijää, jos nimittävänä viranomaisena on tasavallan presidentti.

Sivutoimiluvan tai -ilmoituksen sisällöstä ei ole säännöksiä. Ilmoituksen sisältöä koskevat vaatimukset voidaan johtaa sen tarkoituksesta. Ilmoituksessa tulee siten olla sellaiset tiedot, joiden perusteella voidaan harkita, tuleeko sivutoimen harjoittaminen kieltää laissa säädettyillä perusteilla.

Valtion virkamieslaissa olevien säännösten lisäksi sivutoimen hoitamista koskevia rajoituksia on erityislainsäädännössä. Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n mukaan yleisen tuomioistuimen lainoppinut jäsen ei saa olla oikeudenkäynnissä asiamiehenä tai avustajana, ellei hänellä ole asiassa osaa tai ellei hän toimi puolisonsa tai säännöksessä mainitun lähisukulaisensa puolesta. Tuomioistuimen jäsen ei saa omassa tuomioistuinmessaan hoitaa muiden kuin edellä mainittujen henkilöiden puolesta kirjaamis- tai muita hakemusasioita. Lisäksi eräiden virkamiesten, esimerkiksi poliisien ja kihlakunnan-syyttäjen, sivutointen hoitamista on rajoitettu erityislakeihin sisällytetyillä säännöksillä.

Tuomiovallan käyttäminen ja välimiesmenettely

Hallitusmuodon mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Länsimaiseen järjestelmään kuuluu myös laaja sopimusvapaus, johon erilaisten yksityisoikeudellisten riitojen ratkaisukeinona jo pitkään käytetty välimiesmenettely perustuu. Asianosaiset voivat sopia luopuvansa tavanomaisesta oikeudenkäyntimenettelystä ja siirtää riidan yksityisten henkilöiden - välimiesten - lopullisesti ratkaistavaksi. Säännökset menettelystä ovat välimiesmenettelystä annetussa laissa

(967/1992).

Välimiehen tulee tehtävässään olla puolueeton ja riippumaton. Välimiesmenettelystä annetun lain 10 §:n mukaan välimies on asianosaisen vaatimuksesta julistettava esteelliseksi aina, jos hän olisi tuomarina esteellinen käsittelemään asiaa. Välimies voidaan lisäksi julistaa esteelliseksi sellaisen seikan johdosta, joka on omiaan antamaan perustelun aiheen epäillä välimiehen puolueettomuutta ja riippumattomuutta.

Välimiesmenettelystä annetun lain 31 §:n mukaan välimiesten on perustettava tuomionsa lakiin. Asianosaiset voivat sopia muun muassa siitä, minkä valtion lakia on sovellettava.

Välitystuomioon ei pääsääntöisesti voi hakea muutosta. Asianosaisella on kuitenkin oikeus hakea tuomioistuimelta muutosta välitystuomioon siltä osin, kuin se koskee välimiehille vahvistettujen korvausten määrää. Välitystuomio voidaan julistaa mitättömäksi tai kumota laissa mainituilla erityisillä perusteilla. Edellä tarkoitetut kanteet käsitellään sen paikkakunnan käräjäoikeudessa, jossa välitystuomio on annettu. Välitystuomion täytäntöönpanosta päättää käräjäoikeus.

Vuonna 1992 voimaan tullessa laissa välimiesmenettelystä luovuttiin kansainvälisen käytännön mukaisesti velvollisuudesta tallentaa välitystuomiot yleisen alioikeuden arkistoon.

Tuomareiden toiminta välimiehinä

Tuomareiden toimimisesta välimiesoikeuksissa ei ole tilasto- tai tutkimustietoa. Jotta välimiestehtävien yleisyydestä saataisiin tietoa, oikeusministeriön 4 päivänä tammikuuta 1996 asettama tuomaritoimikunta selvitti kirjallisella kyselyllä suomalaisten tuomareiden toimimista välimiesoikeuksissa vuosina 1994—1997. Kysely osoitettiin kaikille tuomarin virassa oleville noin 850 henkilölle, joista 785 lähetti vastauksen. Vastausprosentti oli 92. Kysely tehtiin huhti-toukokuun vaihteessa 1997.

Kyselyyn vastanneista 785 tuomarista 49 (6,3 prosenttia) ilmoitti toimineensa välimiestehtävissä viimeisten neljän vuoden aikana. Tuomioistuinkohtaisesti tarkasteltuna korkeimman oikeuden, hovioikeuksien, käräjäoikeuksien ja työtuomioistuimen kyselyyn vastanneista jäsenistä 8,5 prosenttia ilmoitti toimineensa välimiesoikeuksissa. Välimiestehtäviä ei ollut lainkaan korkeimman hallin-

to-oikeuden, lääninoikeuksien, vesiylioikeuden, vesioikeuksien, maa-oikeuksien, vakuutus-oikeuden ja markkinatuomioistuimen tuomareilla.

Välimiesoikeuksissa toimiminen jakaantui tuomioistuinlinjoittain seuraavasti (KKO = korkein oikeus, HO = hovioikeus, KO = käräjäoikeus, TT = työtuomioistuin):

Tuomioistuin	Vastanneita	Välimies- tehtäviä hoitaneiden määrä
KKO:n tuomarit	20	13
HO:ien tuomarit	135	10
KO:ien tuomarit	420	25
TT:n tuomarit	2	1
Yhteensä	577	49

Korkeimmassa oikeudessa on presidentti ja 20 oikeusneuvosta. Kyselyyn saatiin 20 vastausta. Seitsemällä jäsenellä ei viimeisen neljän vuoden aikana ollut ollut yhtään välimiesoikeustoimeksiantoa. Viisi jäsentä oli samana aikana toiminut yhdessä välimiesoikeudessa ja kaksi jäsentä kahdessa. Vastanneista 20 jäsenestä 14 oli siten toiminut hyvin vähän tai ei lainkaan välimiesoikeuksissa neljän vuoden tarkastelujakson aikana. Kuusi jäsentä ilmoitti toimineensa useammassa kuin kahdessa välimiesoikeudessa viimeisten neljän vuoden aikana.

Korkeimman oikeuden jäsenet ilmoittivat toimineensa neljän viime vuoden aikana puheenjohtajana tai ainoana jäsenenä 60 välimiesoikeudessa ja jäsenenä 25 välimiesoikeudessa. Vastanneet hovioikeuden tuomarit ilmoittivat toimineensa puheenjohtajana tai ainoana jäsenenä 17 välimiesoikeudessa ja jäsenenä kahdeksassa välimiesoikeudessa. Vastaavat luvut kyselyyn vastanneiden käräjätuomareiden osalta olivat 40 ja 11. Työtuomioistuimen tuomari oli toiminut viidessä välimiesoikeudessa puheenjohtajana tai ainoana jäsenenä.

Välimiesoikeudenkäynnin alkaminen ei aina johda välitystuomioon, koska asianosaiset voivat sopia riidan ennen varsinaisen välimiesoikeudenkäynnin alkamista tai ennen välitystuomion antamista. Tämän vuoksi kyselyssä pyydettiin vastaamaan myös kysymykseen, kuinka monen välitystuomion antamiseen tuomari on osallistunut viime vuosina. Välitystuomioiden määrä jakaantui seuraavasti:

Vuosi	1994	1995	1996	1997
KKO:n tuomarit	18	13	12	5
HO:ien tuomarit	5	4	5	3
KO:ien tuomarit	17	6	8	1
TT:n tuomarit	0	4	0	1
Yhteensä	40	27	25	10

Kyselyyn antamissaan vastauksissa tuomioistuimet ilmoittivat, ettei tuomareiden toimiminen välimiesoikeuksissa ollut aiheuttanut tuomarin tai tuomioistuimen toiminnalle ongelmia. Esteellisyystupauksia tai välimiestehtävistä johtuvaa istuntojen järjestämistä ei ollut esiintynyt.

Tuomaritoimikunnan tekemä kysely ei koskenut muita sivutoimia, joten niistä ei ole koottua tietoa.

1.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Käytäntö muissa Pohjoismaissa

Ruotsi. Ruotsissa tuomarin mahdollisuus hoitaa sivutoimia määräytyy periaatteessa samojen säännösten perusteella kuin muidenkin valtion virkamiesten osalta. Tuomarit voivat toimia välimiesoikeuksissa. Tuomareita, varsinkin korkeimman oikeuden oikeusneuvoksia, käytetään varsinkin välimiesoikeuksien puheenjohtajina. Tukholmassa käydään varsin paljon kansainvälisiä välimiesoikeudenkäyntejä, sillä Tukholman kauppakamari (Stockholms Handelskammars Skiljedomsinstitut) on kehittänyt arvostetun ja käytetyn välimiesmenettelyn.

Sekä oikeusneuvoksilta että hallintoneuvoksilta kiellettiin vuoden 1926 palkkauksittaisen yhteydessä välimiesoikeuksissa toimiminen. Tämä tilanne säilyi vuoteen 1970 asti. Tämän jälkeen korkeimpien oikeuksien tuomareiden mahdollisuus hoitaa sivutoimia on määräytynyt samalla tavoin kuin muillakin tuomareilla.

Ruotsissa asetettiin vuonna 1993 toimikunta selvittämään tuomareiden asemaa ja sitä, miten tuomioistuinlaitosta tulisi kehittää (Domaren i Sverige inför framtiden - utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. SOU 1994:99). Toimikunta on käsitellyt seikkaperäisesti myös tuomareiden sivutoimia ja tuomareiden toimimista välimiesoikeuksien jäseninä. Toimikunnan ehdotus korkeimpien oikeuksien jäsenen välimiesoikeuksiin osallistumisen tarkemmasta selvittä-

misestä ei ole kuitenkaan johtanut uusiin selvityksiin tai lainvalmistelun aloittamiseen.

Tanska. Uuden lain mukaan Tanskassa tuomari voi ainoastaan presidenttineuvoston (Præsidentrådet) luvalla harjoittaa tuloa tuottavaa sivutoimintaa päätyönsä ohella. Neuvosto koostuu kollegiaalisten tuomioistuinten presidenteistä.

Tuomarin tulee joka vuosi antaa raportti edellisen vuoden tuloa tuottaneista sivutoimista. Raportista tulee ilmetä sivutoimen luonne ja toimeksiantaja. Säännöksen nimenomaisen sananmuodon mukaan välimiesoikeuden osapuolia ei tule raportissa ilmoittaa, mutta sitä vastoin tulee ilmoittaa osapuolia edustaneet asianajajat ja miten tuomari on nimetty.

Norja. Norjassa tuomarilla on oikeus hoitaa sivutoimia. Virkamiehen sivutoimi ei saa kuitenkaan haitata tai viivästyttää tavomaisten virkatoimien hoitoa. Tuomareiden toimimista välimiesoikeuksissa ei ole rajoitettu. Käytännössä Norjassa tuomareita valitaan usein etenkin välimiesoikeuksien puheenjohtajiksi.

Käytäntö eräissä Euroopan unionin jäsenvaltioissa

Saksan liittotasavallassa tuomari saa toimia välimiehenä ainoastaan, jos hänet on nimenyt välimieheksi jutun molemmat asianomaiset tai riippumaton elin, joka ei ole jutun asianosainen. Tuomari ei siis saa toimia vain jutun toisen asianosaisen nimeämänä välimiehenä. *Hollannissa* tuomarilta on pääsääntöisesti kielletty sivutoimien pitäminen. Tuomari voi kuitenkin toimia välimiehenä. Tuomarin ei tarvitse pyytää lupaa välimiehenä toimimiseen, mutta hänen on tehtävä asiasta ilmoitus tuomioistuimen hallinnolle. *Portugalissa* tuomarin toimimista välimiehenä ei ole rajoitettu.

Kreikassa tuomari ja koko tuomioistuin voidaan nimetä välimieheksi. *Irlannissa* tuomari voi toimia välimiehenä.

Ranskassa tuomari voi toimia välimiestehtävissä tuomioistuimen puheenjohtajan tapauskohtaisesti myöntämällä luvalla. *Italianssa* tuomari voi toimia välimiehenä neuvoston (Consiglio Superiore della Magistratura) luvalla.

Itävallan lainsäädäntö kieltää virassa toimivaa tuomaria ottamasta vastaan välimiestehtäviä. Välimiehinä on käytetty muun

muassa eläkkeellä olevia tuomareita.

Espanjan lain mukaan virassa oleva tuomari ei voi toimia välimiehenä. Espanja on pitkään suhtautunut kielteisesti koko välimiesmenettelyyn.

Englannissa päätoiminen tuomari ei voi toimia välimiehenä. *Skotlannissa* tuomari voi ottaa vastaan välimiestehtävän.

Käytäntö eräissä muissa valtioissa

Sveitsissä tuomari voi toimia välimiehenä.

Amerikan yhdysvalloissa tuomarin virkaan nimitetyt tuomarit eivät toimi välimiehinä. Käytäntö perustuu American Bar Associationin antamiin ohjeisiin. *Kanadassa* tuomareilta on pääsääntöisesti kielletty sivutoimien hoitaminen. Tuomarit voivat kuitenkin toimia välimiehinä.

Käytäntö eräissä tuomioistuimissa

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön mukaan tuomarit eivät saa harjoittaa palkallista tai palkatonta ammattitoimintaa ellei neuvosto poikkeustapauksessa anna siihen erityislupaa. Sama koskee julkisiasiameistä ja yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta. EY-tuomioistuimen tuomarit eivät siten toimi välimiesoikeuksissa. *EFTA-tuomioistuimen* perussäännössä on samansisältöinen määräys tuomareiden sivutoimista kuin Euroopan yhteisön tuomioistuimella.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomari ei saa pitää työtä tai toimintaa, joka on ristiriidassa tuomarin riippumattomuuden ja puolueettomuuden kanssa. Käytännössä eräät ihmisoikeustuomioistuimen tuomarit ovat toimineet välimiesoikeuksissa.

Yhteenvedo vertailusta

Tarkastelu osoittaa, että tuomarit voivat toimia välimiesoikeuksissa useimmissa valtioissa, joiden oikeusjärjestelmä ja -kulttuuri on Suomen kaltainen. Kaikissa muissa pohjoismaissa tuomarit voivat toimia ja käytännössä toimivat välimiesoikeuksissa. Vertailuissa mukana olleista eurooppalaisista valtioista ainoastaan Itävallassa ja Espanjassa tuomareiden toimiminen välimiesoikeuksissa on ehdottomasti kielletty.

1.3. Nykytilan arviointi

Tuomarit ovat Suomessa toimineet jonkin verran välimiesoikeuksissa, jolloin he ovat olleet pääsääntöisesti puheenjohtajina. Välimiesoikeuksiin on tuomareista nimetty enimmäkseen korkeimman oikeuden jäseniä, mutta myös hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien tuomareita. Julkisuudessa käydyssä keskustelussa on kiinnitetty huomiota erityisesti korkeimman oikeuden jäsenen välimiestehtäviin. Kriitikissä on tuotu esiin muun muassa, että tuomareiden osallistuminen välimiesoikeustoimintaan olisi uhka tuomioistuinten puolueettomuudelle. Välimiestehtävistä käyty julkinen keskustelu on myös nostanut esille kysymyksen tällaisen sivutoimen ja tuomarin virkatehtävien välisestä suhteesta.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleisopimus (SopS 19/1990) eli Euroopan ihmisoikeussopimus on ollut Suomessa voimassa toukokuusta 1990. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu tuomioistuinten riippumattomuuden ja puolueettomuuden merkitystä. Tuomioistuimen tulee olla objektiivisesti arvioiden puolueeton siten, että ulkoisten seikkojen perusteella ei synny perusteltua aiheetta epäillä tuomioistuimen puolueettomuuden vaarantumista.

Tuomarin esteellisyttä on Suomessa ryhtytty arvioimaan uudella tavalla Euroopan neuvoston liittymisen jälkeen. Tuomarin puolueettomuuden tulee olla yleisesti uskotavaa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden mukaan ei riitä, että oikeus toteutuu. Edellytyksenä on lisäksi, että ulkopuolisen silmin oikeus myös näyttää toteutuvan.

Eräissä tuomioistuimissa on tuomareiden lisäksi oikeustieteellisen loppututkimuksen suorittaneita esittelijöitä. Tuomioistuimen päätöksenteko näissä tuomioistuimissa tapahtuu useimmiten esittelijän tekemästä ratkaisuehdotuksesta. Esittelijä perehtyy juttuun, hankkii tarvittaessa lisäselvityksiä sekä laatii ratkaisuehdotuksen. Tuomioistuimen istunnossa esittelijä esittelee jutun ja oman ehdotuksensa lopputulokseksi asian ratkaiseville tuomareille. Esittelijöillä tarkoitetaan korkeimman oikeuden kansliapäällikköä, esittelijäneuvoksia sekä nuorempia ja vanhempia oikeussihiteereitä, korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikköä, esittelijäneuvoksia sekä nuorempia ja vanhempia hallintosihteereitä. Heihin sovelletaan virkamieslain tuomareita

koskevia säännöksiä. Lisäksi esittelijöitä ovat hovioikeuksien asessorit ja viskaalit, lääninoikeuksien lääninoikeudensihteerit, vesiylioikeuden vesiasiainsihteerit, vesioikeuksien sihteerit, vakuutusosituksen vakuutussihteerit ja työtuomioistuimen sihteerit.

Tuomioistuimen esittelijän virkaa on perinteisesti pidetty eräänlaisena kouluttautumisvirkana tuomarinehtäviin. Aiemmin erityisesti hovioikeuksien esittelijät ovat varsin runsaasti hoitaneet sivutoimenaan erilaisia asiamiestehtäviä asianajo- tai lakiasiantomistoissa. Tämä on ollut mahdollista muun muassa sen vuoksi, että esittelijöillä ei ole niin sanottua virka-aikaa. Mahdollisuudet sivutoimien harjoittamiseen ovat kuitenkin viime vuosina vähentyneet.

Tuomioistuimen esittelijät ovat tuomioistuinten lakimieshenkilökuntaa. He työskentelevät varsin kiinteästi tuomareiden kanssa valmistellessaan tuomioistuimen ratkaisuja ja esitellessään ratkaisuehdotuksensa. Jutun asianosaisen tai kansalaisen saattaa olla toisinaan vaikeata erottaa esittelijän ja tuomarin asemaa toisistaan. Esittelijän tehtävän luonne huomioon ottaen on tarpeellista huolehtia siitä, ettei asianosaisille tai ulkopuolisille synny minkäänlaista epäilyä esittelijän puolueettomuudesta.

Valtion virkamieslain 18 §:n 3 momentin soveltamisessa tuomioistuimissa on tullut esille puutteita. Sivutoimista ei kaikissa tapauksissa ole tehty asianmukaisia kirjallisia ilmoituksia. Tuomioistuimet eivät ole aina vaatineet yksityiskohtaisia sivutoimi-ilmoituksia. Tuomioistuimilla ei siten aina ole ollut käytettävissä riittävää selvitystä tuomareiden harjoittamien sivutoimien laajuudesta ja laadusta. Tämän seurauksena asianomaisella tuomioistuimella ei ole ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia harkita aiheuttaako sivutoimien harjoittaminen sellaisia vaikutuksia, joiden johdosta se tulisi kieltää. Sivutoimien seurantaa ei siten ole voitu harjoittaa samalla tavalla kuin muissa virkamiesryhmissä.

Tuomareiden ja muiden virkamiesten sivutoimien harjoittamiseen liittyvä pääasiallinen ero on se, että tuomareilla on yleensä vain ilmoitusvelvollisuus sivutoimistaan. Ilmoituksen saavalla tuomioistuimella on oikeus kieltää ilmoituksenvaraisen sivutoimien vastaanottaminen ja pitäminen valtion virkamieslain 18 §:n 2 momentissa säädetyillä perusteilla.

Tuomaritoimikunnan teettämässä kyselys-

sä ei tullut esille tapauksia, joissa ilmoitetun sivutoimen harjoittaminen olisi kielletty valtion virkamieslain 18 §:n perusteella. Kyseessä ei myöskään tullut esiin välimiestoimeksiannosta johtuvia esteellisyys-, ajankäyttö- tai muita käytännön ongelmia tuomioistuinten työskentelyssä. Esimerkiksi tuomioistuinten istuntoaikoja ei ole jouduttu siirtämään. Tähän on osaltaan vaikuttanut se, että sama tuomari ei yleensä ole vuosittain osallistunut toistuvasti välimiesoikeustyöskentelyyn.

Tietojen saaminen välimiesoikeustoiminnasta on käytännössä vaikeaa, koska välimiesmenettely on vain rajoitetusti julkista. Vaikka välimiesmenettely on sekä Suomessa että kansainvälisesti hyväksytty ja suosittu keino ratkaista yksityisoikeudellisia riitakysymyksiä, menettelyä kohtaan tunnetaan myös epäilyä rajoitetun julkisuuden johdosta.

Tuomareiden virkatoimen ja mahdollisten sivutoimien harjoittamisen tulee välimiesmenettelyyn liittyvästä rajoitetusta julkisuudesta huolimatta olla julkisen valvonnan alasta. Tuomareiden toiminta välimiesoikeuksissa voi siten olla mahdollista ainoastaan, jos nämä osin vastakkaiset piirteet ovat yhteensovittavissa tuomioistuinten aseman kannalta tyydyttävällä tavalla.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallitusmuodon ja Euroopan ihmisoi-keussopimuksen mukaan tuomioistuimen tulee olla riippumaton ja itsenäinen. Tuomarin mahdollisuutta toimia välimiehenä ja harjoittaa muita sivutoimia on arvioitava ensisijaisesti tästä näkökulmasta. Sivutoimen harjoittaminen ei saa tosiasiallisesti vaarantaa eikä myöskään antaa vaikutelmaa, että se voisi vaarantaa tuomioistuimen tai tuomarin puolueettomuutta ja riippumattomuutta.

Tuomareiden virkamiesoikeudellinen asema on edellä esitetyistä syistä poikkeuksellinen muihin virkamiehiin verrattuna. Tämä erityisasema asettaa rajoituksia tuomareiden mahdollisuudelle hoitaa sivutoimia, joita myös välimiestehtävät ovat. Tuomarin toiminta ei myöskään saa haitata virantoimitusta eikä muutoinkaan ole ristiriidassa virkamieslain 18 §:n säännösten kanssa.

Toisaalta on tärkeää, että välimiesoikeuksille turvataan Suomessa kansainvälisesti vertailukelpoinen taso. Tärkeää on myös,

että välimiesoikeuksiin voidaan nimetä mahdollisimman päteviä henkilöitä.

Korkeimpien oikeuksien jäseniä koskevat säännökset poikkeavat eräiltä osin muista tuomareita koskevista säännöksistä. Kaikki tuomarinvirat asetetaan kuitenkin keskenään samanlaiseen asemaan valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ne ovat talousarviossa eriteltäviä virkoja. Muiden valtioiden välimiesoikeuksiin osallistumista koskevassa lainsäädännössä ei ole käsitelty korkeimpien oikeuksien jäseniä muista tuomareista poikkeavalla tavalla. Kansalaisten oikeuslaitosta kohtaan tunteman luottamuksen kannalta on perusteltua, että kaikille tuomareille asetetaan yhtäläiset luotettavuus-, puolueettomuus- ja esteettömyysvaatimukset.

Muiden tuomioistuinten kuin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöihin sovelletaan virkamieslain yleisiä säännöksiä. Näillä esittelijöillä on nykyisten säännösten nojalla vain ilmoitusvelvollisuus sivutoimen harjoittamisesta, jos heidän työaikaansa ei ole määritetty. Korkeimpien oikeuksien esittelijöiden tehtävät eivät eroa siinä määrin muiden tuomioistuinten esittelijöiden tehtävistä, että heidän asemansa tulisi säädellä sivutoimien osalta muista tuomioistuinten esittelijöistä poikkeavasti. Edellä esitetyn vuoksi on tarpeen, että myös esittelijöiden sivutoimet saatetaan luvanvaraisiksi. Näin menetellen luvan myöntävä tuomioistuin voisi nykyistä paremmin ennakolta arvioida mahdollisen sivutoimen vaikutuksia virkatehtävien hoitoon.

Näistä syistä esityksessä ehdotetaan, että tuomareille ja tuomioistuinten esittelijöille säädetään oikeus harjoittaa sivutointa vain tuomioistuimen antaman luvan perusteella. Muutos korostaisi nykyisestä tuomioistuimen vastuuta harkittaessa sivutoimen hoitamisen sallittavuutta sekä tehostaisi valvontaa.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että lupahakemuksessa tai sivutoimi-ilmoituksessa esitetyt tiedot välimiesriidan asianosaisista ovat salassa pidettäviä.

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/1951) 2 ja 9 §:n sekä lain nojalla annetun asetuksen sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta (650/1951) eli niin sanotun salassapitoasetuksen 1 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan asiakirjat, jotka sisältävät viranomaisen virkatoiminnassa saamia tietoja yksityisestä liike- ja teollisuustoiminnasta tai elinkeinon ja

ammatin harjoittamisesta, ovat salassa pidettäviä, mikäli se, jota asiakirja koskee, ei anna suostumustaan sen tiedoksi antamiseen. Sivutoimilupahakemuksen ja -ilmoituksen yhteydessä esitettyjen, välimiesmenettelyn asianosaisia koskevien tietojen voidaan katsoa sisältävän sellaisia tietoja yksityisestä liiketoiminnasta, etteivät tiedot voi olla julkisia.

Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Hallituksen esitykseen laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta (HE 30/1998 vp) sisältyvän lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja olisivat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammatillisaisuudesta, jos tiedon antamisesta voisi aiheutua vahinkoa elinkeinonharjoittajalle. Esityksen perustelujen mukaan säännös vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Koska ilmoitus asianosaisesta ei sinällään sisällä liike- tai ammatillisaisuutta, ehdotetaan epäselvyyksien välttämiseksi säädettäväksi erikseen valtion virkamieslain 18 §:n 5 momentissa asianosaista koskevien tietojen salassa pitämisestä.

Harkittavana on ollut myös välimiesmenettelyyn menevän asian laadun säätäminen salassapidettäväksi. Joissakin tapauksissa asian laadun paljastuminen saattaisi johtaa myös asianosaisten paljastumiseen. Koska salassa pidettäväksi säätäminen merkitsee poikkeusta julkisuusperiaatteeseen, sen tulisi kuitenkin olla mahdollisimman rajoitettua. Ottaen myös huomioon, että asianosaisten paljastuminen asian laadusta saadun tiedon kautta on epätodennäköistä ja että asian laatu voidaan ilmaista siten, ettei paljastumista tapahdu, salassapidettävien asioiden piiri ehdotetaan rajoitettavaksi vain asianosaisia koskeviin tietoihin.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole valtiontaloudellisia, organisatorisia eikä henkilöstövaikutuksia.

4. Asian valmistelu

4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Tuomareiden sivutoimia koskeva esitys perustuu oikeusministeriön vuonna 1996 asettaman tuomaritoimikunnan

osamietintöön Tuomarit välimiehinä (komiteamietintö 1997:12). Toimikunnalle vuoden 1997 alussa annetun lisätoimeksiannon mukaan toimikunnan tuli selvittää tuomareiden toimimista välimiehinä ja sitä, onko asiasta säädettävä laissa. Toimikunnan yksimielinen mietintö luovutettiin 17 päivänä kesäkuuta 1997 oikeusministeriölle.

Oikeusministeriö on erikseen esittänyt, että sivutointen luvanvaraisuus ulotettaisiin koskemaan myös tuomioistuinten esittelijöitä.

Esityksestä on käyty yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (651/1988) ja siihen liittyvien sopimusten mukaiset neuvottelut valtion henkilöstöä edustavien keskusjärjestöjen kanssa.

4.2. Lausunnot

Oikeusministeriö pyysi tuomaritoimikunnan mietinnöstä lausunnot seuraavilta tahoilta: valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, hovioikeudet, lääninoikeudet, suurimmat kärjäoikeudet, vesiyltioikeus, Länsi-Suomen vesioikeus, Itä-Suomen maa-oikeuden I jaosto, työtuomioistuin, Suomen lakimiesliitto, Suomen Asianajajaliitto, Hovioikeustuomarit, Kärjäoikeustuomarit, Lääninoikeustuomarit, Erityistuomarit, Suomen Tuomariliitto, Demokraattiset lakimiehet, Keskuskauppakamari, Suomen Välimiesoikeusyhdistys sekä Helsingin, Lapin ja Turun yliopistojen oikeustieteelliset tiedekunnat. Lausunnoista on laadittu yhteenveto oikeusministeriössä, joka on myös antanut asiasta lausuntonsa.

Yhteensä 45 viranomaista ja yhteisöä antoi lausuntonsa mietinnöstä. Useimmat lausunnonantajat pitivät toimikunnan kannanottoja ja ehdotuksia pääpiirteissään hyvänä ja katsoivat mietinnön muodostavan hyvän lähtökohdan jatkovalmistelulle. Kolme lausunnonantajaa — eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus ja Raahen kärjäoikeus — suhtautuivat kielteisesti tuomareiden toimimiseen välimiehenä.

Pääosa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti ehdotukseen, jonka mukaan tuomareiden kaikki sivutoimet säädettäisiin luvanvaraisiksi. Osa lausunnoista sisälsi ehdotusten suhteen varauksia tai oli kielteisiä. Muutamassa lausunnossa katsottiin, että toimikunnan ehdotuksilla tavoiteltu päämäärä

olisi saavutettavissa nykyisenkin lainsäädännön nojalla. Osassa lausunnoista ehdotettiin muun muassa harkittavaksi jatkovalmistelussa, tuleeko kaikki tuomareiden sivutoimet saattaa lupamenettelyn piiriin.

Suurin osa lausunnonantajista kannatti toimikunnan ehdotusta asianosaisia ja käsiteltävää asiaa koskevien tietojen säätämisestä salassa pidettäväksi. Oikeusministeriö totesi, ettei se näe perusteita välimiesoikeudessa käsiteltävän asian säätämiseksi salassapidettäväksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että välimiesmenettelystä annettuun lakiin olisi

lisättävä säännös tuomarin oikeudesta eräissä tilanteissa ilmaista kaikki ne tiedot, jotka ovat hänen virkavelvollisuuksiensa kannalta tarpeen. Myös olisi harkittava tuomareiden esteettömyyden valvonnan kannalta lisättäväksi mainittuun lakiin säännös, jonka mukaan tiedot asianosaisista ja käsiteltävästä asiasta ovat julkisia, jos tuomari on välimiehenä. Keskuskauppakamarin lausunnon mukaan myös asiamiestä koskevat tiedot tulisi säätää salassa pidettäväksi tapauksissa, joissa asiamies on asianosaisen yrityksen palveluksessa oleva henkilö.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

18 §. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan rajoitettavaksi myös tuomarin ja tuomioistuimen esittelijän oikeutta pitää sivutointa ilman lupaa.

Tuomarit ja tuomioistuimen esittelijät saattavat käytännössä hoitaa muitakin sivutoimia kuin välimiestehtäviä. Nämä sivutoimet voivat ulkopuolisen silmin näyttää vaarantavan tuomarin puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Tällaiset sivutoimet voivat myös haitata virkatehtävien hoitamista. Tämän vuoksi on perusteltua saattaa kaikki sivutoimet samanlaisen lupaharkinnan ja valvonnan kohteeksi.

Samanlaista harkintaa kaikkien sivutointen osalta puoltaa myös se, ettei jakoa tuomarin virka-aikana ja virka-ajan ulkopuolella hoidettaviin tehtäviin voida määritellä. Käytännössä paljon aikaa vievän sivutoimen harjoittaminen voi kuitenkin aiheuttaa sen, että virkatehtäviin käytettävä aika pienenee, vaikkei varsinaista virastotyöaikaa ole määritely.

Sivutoimen käsitteestä säädetään 18 §:n 4 momentissa. Sivutoimella tarkoitetaan virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Sivutoimen käsitettä tulkittaisiin tuomareiden ja esittelijöiden osalta samalla tavalla kuin muidenkin virkamiesten.

Sivutoimiluvan myöntämistä harkittaessa on pykälän 2 momentin mukaan otettava huomioon muun muassa, että virkamies ei

saa sivutoimen takia tulla esteelliseksi tehtävässään. Erikseen on säädetty, missä tapauksissa tuomari on esteellinen suorittamaan virkatehtävää. Tässä tarkoitettu esteellisyys syntyy silloin, kun tuomari tulee sivutoimensa takia jatkuvaluontoisesti esteelliseksi. Kysymys on silloin laajemmasta esteellisyydestä kuin vain yksittäisestä tapauksesta.

Virkamiehen sivutoimilupaa koskevan hakemuksen, kuten sivutoimi-ilmoituksenkin, tulee olla niin yksilöity, että sen perusteella on mahdollista harkita, onko sivutoimella sellaisia vaikutuksia, että sen harjoittamista ei voida sallia. Välimiestehtävien, kuten muidenkin sivutointen, osalta tämä merkitsee sitä, että kustakin välimiestoimeksiannosta on ennen tehtävän aloittamista ja siihen suostumista tehtävä erillinen hakemus. Hakemuksessa tulisi ilmoittaa tuomarin itsenäisyyden, riippumattomuuden tai esteellisyyden arviointiin vaikuttavat seikat ja arvioida ennakoitu työ määrä.

Valvonnan kannalta ja jotta tuomioistuinten tai muun virkamiehen kuin tuomarin työnantajana olevalla virastolla olisi tiedonsa vireillä olevien välimiestoimeksiantojen määrä, on tärkeää, että myös tehtävän päättymisestä tehdään ilmoitus.

Sivutoimilupahakemuksista saamiensa tietojen perusteella asianomaisen tuomioistuimen tulee harkita, onko tuomarin välimiesoikeuksiin osallistuminen tai muu sivutoimen harjoittaminen työn määrän ja laadun suhteen sellaisissa rajoissa, että siitä ei voi syntyä vaikutelmaa, joka vaarantaisi luottamuksen tuomarin toimintaan virassaan. Har-

kinnassa tulee kiinnittää huomiota paitsi tosiasialliseen tilanteeseen myös siihen, miltä tilanne näyttää ulkopuolisen tarkkailijan silmin.

Pykälän uudessa 5 momentissa säädettäisiin, että sivutoimilupahakemuksessa tai sivutoimi-ilmoituksessa annetut tiedot välimiesoikeusriidan asianosaisista ovat salassa pidettäviä.

Salassapitosäännös olisi yleinen ja sitä sovellettaisiin myös muiden virkamiesten kuin tuomareiden sivutoimilupahakemuksiin ja sivutoimi-ilmoituksiin, kun kysymyksessä on välimiestehtävä.

Sivutoimilupahakemus ja sivutoimi-ilmoitus sekä niiden yhteydessä esitetyt asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia nykyisen asiakirjajulkisuuslainsäädännön nojalla. Välimiesmenettelyn kannalta tämä on ongelmallista, koska menettelyn eräänä tavoitteena on turvata asianosaisille sopimusvapauteen kuuluva mahdollisuus ratkaista riitansa ilman julkisuutta. Sekä kansainvälinen käytäntö että välimiesmenettelyn periaatteet puoltavat

sitä, ettei tieto riidan asianosaisista tule julkisuuteen muutoin kuin jos välimiesriidan asianosaiset niin haluavat.

2. Tarkemmat säännökset

Ehdotetun valtion virkamieslain 18 §:n 1 momentin muutoksen johdosta valtion virkamiesasetuksen 18 §:ää olisi tarkoituksenmukaista muuttaa siten, että sivutoimiluvan myöntäisi tuomarille pääsääntöisesti se tuomioistuin, jonka palveluksessa tuomari on. Tuomioistuimen päällikkönä toimiville tuomareille sivutoimiluvan myöntäisi asianomainen ylioikeus.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion virkamieslain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 19 päivänä elokuuta 1994 annetun valtion virkamieslain (750/1994) 18 §:n 1 momentti sekä

lisätään 18 §:ään uusi 5 momentti seuraavasti:

18 §

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

— — — — —
Sivutoimen harjoittamista koskevan ilmoituksen tai lupahakemuksen yhteydessä esitetyt tiedot välimiesoikeusriidan asianosaisista ovat salassa pidettäviä.

— — — — —
Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

— — — — —
Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri Jouko Skinnari

Laki

valtion virkamieslain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä elokuuta 1994 annetun valtion virkamieslain (750/1994) 18 §:n 1 momentti sekä

lisätään 18 §:ään uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

18 §

Virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei asianomainen viranomainen hakemuksesta myönnä hänelle siihen lupaa. Sivutoimilupa voidaan antaa myös määräajaksi ja rajoitettuna. Sivutoimilupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä.

18 §

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

Sivutoimen harjoittamista koskevan ilmoituksen tai lupahakemuksen yhteydessä esitetyt tiedot välimiesoikeusriidan asianosaisista ovat salassa pidettäviä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .
