

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Valtioneuvoston jäsenten ulkopuolisia sidonnaisuuksia ehdotetaan rajoitettavaksi hallitusmuotoon otettavalla uudella säännöksellä. Sen mukaan valtioneuvoston jäsen ei saisi ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Lisäksi hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi säännös ministerien velvollisuudesta antaa eduskuntaa varten selvitys määrättyistä ulkopuolisista sidonnaisuuksistaan. Ilmoitusvelvollisuuden piirissä olisivat elinkeinotoiminta, omistukset yrityksissä sekä sellaiset ministerin virkatoimiin kuulumattomat tehtävät ja muut

sidonnaisuudet, joilla voi olla merkitystä arvioidessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Ministerit antaisivat selvitykset viivytyksettä nimityksen saatuaan. Tiedot toimitettaisiin eduskunnalle kootusti valtioneuvoston kirjelmällä. Asiasta voitaisiin keskustella eduskunnan täysistunnossa, mutta eduskunta ei tekisi kirjelmän johdosta päätöstä. Esitykseen liittyy eduskuntamenettelyä koskeva valtiopäiväjärjestyksen muutosehdotus.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1	5. Asian valmistelu	10
YLEISPERUSTELUT	3	5.1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotto	10
1. Johdanto	3	5.2. Ministerivastuutyöryhmän ehdotus	11
2. Nykytila	3	5.3. Lausunnot	11
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3	6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	12
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	5	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	12
2.3. Nykytilan arviointi	8	1. Lakiehdotusten perustelut	12
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	9	1.1. Suomen Hallitusmuoto	12
3.1. Tavoitteet	9	1.2. Valtiopäiväjärjestys	15
3.2. Keskeiset ehdotukset	9	2. Voimaantulo	15
Ministerien ulkopuolisten sidonnaisuuksien rajoittaminen	9	3. Säättämisjärjestys	15
Ministerien ulkopuolisia sidonnaisuuksia koskeva ilmoitusvelvollisuus	10	LAKIEHDOTUKSET	16
4. Esityksen vaikutukset	10	1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta ..	16
4.1. Taloudelliset vaikutukset	10	2. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta	16
4.2. Organisaatiovaikutukset	10		

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Suomen kaltaisessa kehittyneessä demokratiassa kansalaiset asettavat poliittisille toimijoille varsin pitkälle meneviä vaatimuksia toiminnan moraalista ja uskottavuudesta. Poliittisen järjestelmän legitimiisyys eli hyväksyttävyyys kansalaisten keskuudessa edellyttää myös, että poliittiset päätöksentekijät eivät toimitessaan syyllisty väärinkäytöksiin.

Kansalaisten luottamusta poliittiseen järjestelmään on tärkeää tukea. Kansalaisten luottamusta hallituksen tai sen yksittäisten jäsenten toimintaan ei voida kuitenkaan taata pelkäämään ahtaasti tulkittavan ministerien poliittisen ja oikeudellisen vastuun avulla. Ajautuminen ministerisyyteen nostamiseen saattaa päinvastoin asettaa epäilyksenalaiseksi poliittisen toiminnan moraalin kansalaisten keskuudessa laajemminkin kuin yksittäinen oikeusprosessi antaisi aihetta.

Ministerien poliittisen ja oikeudellisen vastuun toteutumisessa keskeisten jälkikäteisten mekanismien rinnalle onkin perusteltua etsiä ennakkollisia keinoja, jotka mahdollisimman tehokkaasti estäisivät sellaisen tilanteen muodostumisen, joka saattaisi vaarantaa luottamusta valtioneuvoston jäsenen toiminnan asianmukaisuuteen. Painopisteen siirtäminen luottamusta vaarantavien tilanteiden ehkäisemiseen vähentäisi tarvetta puuttua jälkikäteen ministerin toiminnan laillisuuteen.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Suomen perustuslait eivät rajoita valtioneuvoston jäsenten mahdollisuutta hoitaa virkaan kuulumattomia tehtäviä.

Ministerin ulkopuoliset sidonnaisuudet on tosin mahdollista ottaa huomioon nimitysvaiheessa. Hallitusmuodon säännökset valtioneuvoston jäsenten nimittämisestä rajoittavat sitä, kuka voidaan nimittää valtioneuvoston jäseneksi. Nimittäminen on poliittista harkintaa, jota on vain vähän rajattu muodollisilla säännöillä.

Hallitusmuodon 36 §:n 1 momentti edellyttää, että valtioneuvoston jäsenen tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Hallitusmuodon

36 §:n 2 momentin mukaan ministeriksi nimittävän tulee olla rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu Suomen kansalainen. Hallitusmuodon 36 §:n 3 momentti edellyttää oikeusministerin ("joka käsittelee oikeushallintoa koskevat asiat") ja yhden muun ministerin olevan lainoppinut (oikeustieteellinen loppitutkinto). Valtiosääntötoimikunta on ehdottanut luopumista tästä vaatimuksesta (komiteanmietintö 1993:20).

Suomen kansalaisuutta ja lainoppineisuutta koskevat vaatimukset ovat yksiselitteisiä. Sen sijaan rehellisyys- ja taitavuusvaatimukset ovat väljempinä. Käytännössä niistä ei olekaan muodostunut mainittavaa nimitysharkintavaltaa rajoittavaa tekijää. Rehellisyys- ja taitavuusvaatimukset voivat kuitenkin tietyissä tilanteissa muodostaa oikeudellisen esteen ministeriksi nimittämiselle.

Voimassa olevat säännökset eivät aseta yleisiä rajoituksia hoitaa ministerin tehtävän ohessa toista poliittista luottamustointia. Poikkeuksena voidaan mainita se sinänsä itsestään selvä sääntö, että tasavallan presidentiksi valittu valtioneuvoston jäsen katsotaan suoraan perustuslain nojalla eronneeksi ministerin tehtävästä (hallitusmuodon 36 b §:n 2 momentti). Kansanedustaja, joka on samalla valtioneuvoston jäsen, ei saa olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa (valtiopäiväjärjestyksen 44 §:n 1 momentti).

Uuden, 1 päivänä joulukuuta 1994 voimaan tulevan valtion virkamieslain (750/94) 23 §:n mukaan virkamies on virkavapaana valtion virasta sen ajan, jona hän on valtioneuvoston jäsenenä. Täten ministeri ei voi samaan aikaan hoitaa valtion virkaa.

Eduskunnan oikeusasiamies on vuonna 1989 erään kanteluasian yhteydessä tarkastellut laajemmin valtioneuvoston jäsenyyden yhteensopivuutta ulkopuolisten sidonnaisuuksien kanssa. Päätöksessään todetaan, etteivät valtioneuvoston jäsenen ole sovellettavissa virkamieslain säännökset, joissa muun muassa rajoitetaan virkamiehen oikeutta pitää sivutoimia. Oikeusasiamiehen mukaan lähtökohtana lähempien säännösten puuttuessa voidaan pitää sitä, että valtioneuvoston jäsenyys on niin vastuullinen ja suuritöinen tehtävä, että sen menestyksellinen hoitaminen edellyttää pääsääntöisesti muista tehtävistä pidättäytymistä. Valtion virkamiehiä koskevista säännöksistä johdettavien

yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti ministerin ei siten tulisi hoitaa tehtävänsä ohella niin suuritöisiä tai aikaa vieviä sivutehtäviä, että viranhoito siitä oleellisesti kärsisi, eikä myöskään sellaisia sivutehtäviä, että hän merkittävässä määrin tulee esteelliseksi virassaan. Oikeusasiamiehen mielestä ehdottomia rajoja ei kuitenkaan tässä suhteessa ole asetettavissa, sillä käytännössä ministerin on katsottu voivan hoitaa valtioneuvoston jäsenyyden ohella esimerkiksi puolueen puheenjohtajan tehtäviä. Ministerien on myös katsottu voivan osallistua yksityisten ja valtion yritysten ja laitosten tai aatteellisten yhdistysten päättävien elimien, hallintoneuvostojen, johtokuntien ja hallitusten toimintaan, jolleivät he tätä kautta tule merkittävässä määrin esteelliseksi hoitamaan ministerin virkaansa. Oikeusasiamiehen mukaan kysymys siitä, milloin ministerin tulee luopua sanotunlaisista sivutehtävistä ja milloin asia on hoidettavissa pelkästään niin, ettei hän esteellisenä osallistu valtioneuvostossa edustamaansa yhteisöä koskevan asian käsittelyyn ja ratkaisuun, on käytännössä ratkaistu tapaus kerrallaan (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1989, s. 136—140).

Esimerkkinä käytännön tilanteesta, jossa esteellisyyssäännösten ei ole katsottu riittävän, vaan ministerin tehtävän on todettu edellyttävän luopumista ulkopuolisesta sidonnaisuudesta, on oikeuskanslerin kannanotto, jonka mukaan sisäasiainministerin tuli pidättäytyä ministeriaikanaan osallistumasta kunnallisen keskusjärjestön hallituksen toimintaan. Perusteena oli juuri se, että ministeri olisi tullut esteelliseksi hoitamaan merkittävää osaa virkaansa kuuluvista tehtävistä (Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1989, s. 27).

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä käsitellyt kysymystä, mitkä sidonnaisuudet voivat vaarantaa luottamusta ministerin toimintaan. Vuonna 1981 valiokunta katsoi, ettei kauppa- ja teollisuusministerin tai muun valtioneuvoston jäsenen sellaisessa ministeriössä, jonka alainen valtionyhtiö on tai jonka tehtävänä on valmistella yhtiötä koskevia päätöksiä, ole asianmukaista eikä suotavaa toimia valtionyhtiön hallintoneuvoston puheenjohtajana tai johtokunnan jäsenenä, koska tällöin ministerin toimintaa valtioneuvoston jäsenenä ja yhtiön edustajana ei ole mahdollista erottaa riittävän selvästi (PeVM 16/1981 vp).

Vuonna 1990 perustuslakivaliokunta lausui, että ministerin toiminta valtionyhtiöiden hallin-

nossa on omiaan vähentämään luottamusta hänen toimintansa tasapuolisuuteen yhtiötä tai sen toimintaa koskevissa asioissa. Sama näkökohta liittyy valiokunnan mukaan ainakin yhtä suurella painolla myös siihen, että valtioneuvoston jäsen toimisi jonkin merkittävän yksityisen yhtiön hallinnossa. Valiokunta viittasi myös siihen valtioneuvoston jäsenyyden luonteesta johtuvaan periaatteelliseen lähtökohtaan, että ministerin tulisi olla kelpoinen hoitamaan tehtäviään yhteisösidonnaisuudesta aiheutuvan esteellisyyden estämättä. Valiokunta pitikin perusteltuna valtiokäytännön kehittymistä sellaiseksi, että valtioneuvoston jäseniksi nimitettävät henkilöt luopuisivat aiemmista jäsenyyksistään tällaisten yhtiöiden hallinnossa ja vastaavasti pidättäytyisivät vastaanottamasta niitä ministeriytensä aikana (PeVM 5/1990 vp). Viimeaikainen käytäntö on noudattanut perustuslakivaliokunnan kannanottoa.

Myös valtioneuvoston jäsenen oikeudellisen vastuussa huomioon otettavat rikosoikeudelliset säännökset voivat osittain vaikuttaa rajoitavasti siihen, millaiset sidonnaisuudet ovat sallittuja. Tämän ohella esteellisyyssäännöksillä voidaan vaikuttaa yksittäistapauksessa siihen, että ministeri ei osallistu päätöksentekoon, jos hänen suhteensa asiaan tai asianomaisiin esimerkiksi ulkopuolisten sidonnaisuuksien takia voisi horjuttaa asiassa vaadittavaa puolueettomuutta.

Ministerien sivutoimet ja niihin rinnastettavat muut ulkopuoliset yhdyssiteet ovatkin käytännössä tulleet esille muun muassa esteellisyytilanteina valtioneuvostossa ja ministeriöissä. Valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvä esteellisyys voi koskea osallistumista valtioneuvoston istuntoon ja presidentin esittelyyn sekä ratkaisuvallan käyttöä ministeriössä samoin kuin niihin liittyvää valmistelua.

Ministerin tehtäviin voi kuulua hallintomenettelylaissa (598/82) tarkoitettujen hallintoasioiden käsittelyä. Esteellisyydestä hallintomenettelyssä on säädetty hallintomenettelylain 10 ja 11 §:ssä. Jos ministeri on esteellinen, hän ei saa osallistua asian ratkaisemiseen päätöksentekijänä tai esittelijänä. Hän ei saa myöskään muutoin osallistua käsittelyyn. Tämä tarkoittaa esteellisyyttä myös yksittäisen hallintoasian valmisteluun.

Kun ministeri käsittelee lainsäädäntöasiaa (esimerkiksi esittelee tasavallan presidentin istunnossa hallituksen esityksen) tai muuta niin sanottua hallitusasiaa, toimenpiteen juridisen

pätevyyden edellytyksenä ei ole jonkin esteellisyyssäännöksen tai -periaatteen noudattaminen. Esteellisyyssäännöksen huomiotta jättäminen voi olla kuitenkin muutoin arvosteltavaa. Rajanveto jää poliittisten sovinnaisuussääntöjen varaan.

Käytännössä ongelmallisimmat esteellisyytilanteet aiheutunevat valtioneuvoston jäsenen toimimisesta osakeyhtiön hallituksessa, hallintoneuvostossa tai tilintarkastajana sekä vastavassa asemassa muussa taloudelliseen päämäärään pyrkivässä yrityksessä. Esteellisyytilanteita on aiemmin ilmennyt erityisesti valtionyhtiöiden kohdalla, koska näitä koskevia asioita voi useimmin tulla valtioneuvostossa tai ministeriössä käsiteltäviksi. Sovellettaviksi ovat tällöin tulleet erityisesti hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan yhteisöjäviä ja 6 kohdan yleislauseketta koskevat säännökset.

Lainsäädännössä ei ole asetettu erityistä velvollisuutta julkistaa ministerin sivutoimia, jäsenyyksiä, taloudellista asemaa tai muita sellaisia seikkoja. Eräiden viimeaikaisten ministerin vaihdosten yhteydessä ovat uudet ministerit kuitenkin julkisesti esittäneet selvityksen osakeomistuksistaan ja muista taloudellisista sidonnaisuuksistaan. Julkistaminen on tapahtunut vapaamuotoisesti ja ministerin itsensä harkitsemassa laajuudessa.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Ruotsi

Ruotsin hallitusmuotoon vuodelta 1974 sisältyy valtioneuvoston jäsenten muita toimia ja tehtäviä koskeva rajoitussäännös (6 luvun 9 §). Sen mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa hoitaa julkista tai yksityistä tointa. Hän ei myöskään saa hoitaa tehtävää tai harjoittaa toimintaa, joka voi rikkoa häneen kohdistuvaa luottamusta. Säännöksellä on haluttu turvata ministerien riippumattomuutta ja varmistaa heidän keskittymisensä hallitustehtävien hoitamiseen. Säännöksen keskeisenä tavoitteena on ylläpitää yleisön luottamusta hallituksen toiminnan asianmukaisuuteen.

Kielto hoitaa julkista tai yksityistä tointa on ehdoton. Toimella tarkoitetaan työ- tai vastavaa palvelussuhdetta. Ministerin ei tarvitse kuitenkaan luopua kokonaan aikaisemmasta toimestaan, vaan esimerkiksi virkavapaus riit-

tää täyttämään säännöksen vaatimukset. Ruotsin hallitusmuodon mukaan ministeri ei voi myöskään samanaikaisesti toimia kansanedustajana, vaan hänen tilalleen tulee täksi ajaksi varamies (4 luvun 9 §).

Muilta osin tulee tapauskohtaisesti ratkaistavaksi, voidaanko tehtävän tai toiminnan katsoa rikkovan ministeriin kohdistuvaa luottamusta. Säännöksen on katsottu edellyttävän erityistä varovaisuutta, kun kyseessä on tehtävä taloudelliseen päämäärään tähtäävässä yhtiössä, yhdistyksessä tai laitoksessa. Käytäntö on kehittynyt viime aikoina entistä tiukempaan suuntaan. Nytemmin on esimerkiksi katsottu, että ministerien tulee pidättäytyä tehtävistä työmarkkinajärjestöissä ja muissa etujärjestöissä.

Vastuu perustuslain ministerille asettamien sidonnaisuusrajoitusten noudattamisesta kuuluu ensi sijassa ministerille itselleen, mutta osittain myös pääministerille, jonka tulee hallitusta muodostettaessa varmistaa siitä, ettei ministereillä ole kiellettyjä sidonnaisuuksia.

Ministerit ovat Ruotsissa vuodesta 1976 alkaen ilmoittaneet hallituksen muodostamisen yhteydessä julkisesti osakeomistuksensa. Ilmoittaminen on perustunut pelkästään omaksettuaan käytäntöön. Hallituksen asettama ministerien toimintaan liittyviä eettisiä kysymyksiä selvittävä komitea (regeringens etikkomitté) on syksyllä 1993 ehdottanut pakollisen, alaltaan varsin laajan taloudellisten sidonnaisuuksien ilmoittamisen menettelyn luomista. Ehdotuksen mukaan ministerien tulisi antaa pääministerille vuosittain selvitys sidonnaisuuksistaan. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisivat muun muassa luottamustehtävät viranomaisissa, yhtiöissä ja muissa organisaatioissa, muut palkatut tehtävät, elinkeinotoiminta, varallisuustilanne viimeksi toimitetun verotuksen mukaan, tiedot omista taikka puolison, avopuolison tai alaikäisten lasten osakeomistuksista, sopimukset omaisuuden hallinnasta, sopimukset aikaisempaan palvelussuhteeseen liittyvien taloudellisten etuuksien jatkumisesta sekä sopimukset tulevan työnantajan kanssa.

Tanska

Tanskan perustuslakiin vuodelta 1953 ei sisälly ministerien ulkopuolisia sidonnaisuuksia koskevia säännöksiä. Sen sijaan asiasta on säädetty tavallisella lailla. Lain mukaan minis-

terin tulee luopua niistä tehtävistä, jotka hänellä nimityshetkellä on julkisella tai yksityisellä sektorilla taikka yritysten tai laitosten palveluksessa. Hän ei saa virkakautenaan ottaa myöskään vastaan tällaista tehtävää. Oikeuskirjallisuudessa tällaisiksi tehtäviksi on katsottu esimerkiksi kunnanhallituksen ja osakeyhtiön hallituksen jäsenyys sekä tehtävät työmarkkinajärjestöissä. Pääministeri voi poikkeustapauksissa kuitenkin antaa tilapäisen luvan tällaisen tehtävän hoitamiseen. Pääministerin on tällöin tehtävä asiasta kirjallinen ilmoitus kansankäräjien asettamalle valiokunnalle, joka voi määräjän kuluessa kieltää ministeriä hoitamasta asianomaista tehtävää.

Norja

Norjan vuonna 1814 säädetyssä perustuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä, jotka rajoittaisivat ministerien ulkopuolisia sidonnaisuuksia. Käytäntö on Norjassa kuitenkin kehittynyt siten, että ministerien odotetaan luopuvan mahdollisista julkisista ja yksityisistä hallintotehtävistä. Ministerit eivät ministerikautenaan saa toimia edustajina suurkäräjillä.

Norjassa on vuodesta 1990 alkaen järjestetty ministerien ja suurkäräjien jäsenten taloudellisten sidonnaisuuksien vapaaehtoinen rekisteröintimenettely. Rekisteröinti perustuu suurkäräjien puhemiesistön hyväksymiin suositusluontoisiin ohjeisiin. Käytännössä kaikki ministerit ja valtaosa suurkäräjien jäsenistä ovat antaneet pyydetty tiedot.

Julkiseen suurkäräjien ylläpitämään rekisteriin ilmoitettavia sidonnaisuuksia ovat jäsenyys yksityisten ja julkisten yhtiöiden hallinnossa, palkattu toimi tai tehtävä, itsenäinen tuloa tuottava toiminta, tiedot taloudellisista tukijoista, ulkopuolisten kustantamat ulkomaanmatkat, vähäistä merkittävämmät lahjoitukset ja taloudelliset avustukset, muu kuin henkilökohtaisessa käytössä oleva arvoltaan merkittävä kiinteä omaisuus, osakeomistukset yhtiöissä, jos asianomainen yhdessä puolisonsa ja alaikäisten lastensa kanssa omistaa yli prosentin yhtiön osakepääomasta, luonteeltaan taloudelliset sopimukset aiemman työnantajan kanssa sekä sopimukset tulevan työnantajan tai toimiksiantajan kanssa.

Saksa

Saksassa on säädetty varsin tuntevia minis-

terin toimintaa koskevia perustuslaillisia rajoituksia. Saksan perustuslaissa vuodelta 1949 kielletään liittokansleria ja liittovaltion ministereitä toimimasta missään muussa palkatussa virassa samoin kuin harjoittamasta mitään elinkeinoa tai ammattia. He eivät myöskään saa kuulua voittoon tavoittelevan yrityksen johtoon eivätkä ilman liittopäivien antamaa suostumusta tällaisen yrityksen hallintoneuvostoon tai johtokuntaan (66 artikla). Säännös estää ministeriä toimimasta näissä tehtävissä ministeriaikana, joten hänen ei tarvitse nimityksen vuoksi kokonaan luopua tällaisista tehtävistään. Yrityksen johtotehtävistä ministerin on kuitenkin erottava. Säännös ei sitä vastoin edellytä luopumista omistuksista tai osuuksista yrityksissä.

Tarkempia ja osittain tiukempia säännöksiä sisältyy liittovaltion ministereitä koskevaan lakiin. Sen mukaan ministeriksi nimitetyn virkamiehen katsotaan nimityshetkellään eronneen virastaan. Laissa ministerit velvoitetaan ilmoittamaan liittohallitukselle lahjoista, joita he ovat saaneet virkaansa liittyen.

Ranska

Myös Ranskassa hallituksen odotetaan olevan mahdollisimman riippumaton ulkopuolisista sidonnaisuuksista. Perustuslain mukaan kansalliskokousedustajan tai senaattorin tulee luopua paikastaan koko jäljellä olevaksi vaalikaudeksi tultuaan nimitetyksi hallitukseen. Ministerit eivät saa toimia myöskään valtakunnallisen tason ammatillisissa järjestöissä. Myös julkisen viran tai toimen hoito sekä ammatinharjoittaminen yhtäaikaaisesti ministerin toimen kanssa on kielletty (23 artikla). Erikseen on kielletty ministerin toimiminen perustuslakineuvoston (Conseil constitutionnel) jäsenenä (57 artikla). Ranskassa ministereinä toimineet henkilöt eivät saa myöskään välittömästi toimikautensa jälkeen toimia eräissä tehtävissä.

Ranskassa on vuonna 1988 säädetty laki, joka edellyttää poliittisen elämän taloudellisen rahoituksen pitkälle menevää julkisuutta. Lain mukaan tasavallan presidentti, hallituksen ja parlamentin jäsenet sekä muut poliittisesti valitut henkilöt ovat velvollisia esittämään selvityksen varallisuudestaan. Ministerit ovat velvollisia kahden viikon kuluessa nimityksestään antamaan luottamukselliseksi jäävän selvityksen varallisuustilanteestaan erityiselle komissi-

olle, joka koostuu kolmesta ylimpien tuomioistuinten jäsenestä. Komissio tarkastaa selvitysten pohjalta mahdolliset varallisuudessa tapahtuneet muutokset ja antaa näistä säännöllisin väliajoin kirjallisen julkisen raportin. Ministerin antaman selvityksen tulee sisältää tiedot kaikesta henkilökohtaisesta ja tietyin edellytyksin myös puolison varallisuudesta.

Sveitsi

Sveitsin liittovaltion perustuslain mukaan ylintä hallitusvaltaa ja toimeenpanovaltaa käyttävän liittoneuvoston jäsenet eivät voi samanaikaisesti olla parlamentin kummankaan kamarin (77 ja 81 artikla) eivätkä liittovaltion tuomioistuimen jäsenenä (108 artikla). Liittoneuvoston jäsenet eivät saa toimiaikanaan pitää hallussaan mitään muuta liittovaltion tai kantonin virkaa. Heiltä on tänä aikana kielletty muiden ammattien tai elinkeinojen harjoittaminen (97 artikla). Liittoneuvoston jäseniä koskee myös kielto ottaa ulkovalloilta vastaan eläkkeitä, palkkioita, arvonimiä, lahjoja tai kunniamerkkejä (12 artikla).

Itävalta

Itävallan liittovaltion perustuslaissa ei ole suoraan säädetty hallituksen jäsenille velvollisuutta jättää muut toimet tai tehtävät. Se kuitenkin valtuuttaa antamaan liittovaltion lailla rajoituksia, jotka koskevat ylimpien toimeenpanoviranomaisten taloudellista toimintaa (19 artikla).

Liittohallituksen jäseniä onkin tavallisella lailla kielletty harjoittamasta mitään ammattia tulohankkimistarkoituksessa sinä aikana, kun he ovat hallituksessa. Liittohallituksen jäsenen tulee viivytyksettä virkaantulonsa jälkeen ilmoittaa ammatinharjoittamisesta parlamentin valiokunnalle, joka voi poikkeuksellisesti hyväksyä sen jatkamisen. Myös huomattava osa liike-elämän johtotehtävistä on kielletty. Poikkeuksellisesti liittohallitus voi myöntää luvan tällaisen tehtävän hoitamiseen, mutta parlamentin toisen kamarin on kuitenkin jälkikäteen annettava asialle hyväksyntänsä.

Jos liittohallituksen jäsen omistaa yrityksen tai yli neljänneksen jonkin yhtiön osakkeista, ei tällainen yritys voi saada toimeksiantoja liittovaltiolta. Ministerien tulee ilmoittaa tällaisista

omistuksistaan parlamentin valiokunnalle, joka voi myöntää säännöstä poikkeuksia. Toimeksiantokiello koskee myös itsenäisinä yrittäjinä toimivia liittohallituksen jäseniä.

Laissa edellytetään myös liittohallituksen jäsenen varallisuusoloja koskevien tietojen antamista erityiselle parlamentin alaiselle toimielimelle. Tiedot annetaan kolmen kuukauden kuluessa hallituksen jäsenten virkaanastumisesta sekä uudelleen joka toinen vuosi ja vielä kolmen kuukauden kuluttua virasta eroamisesta.

Espanja

Perustuslaissa säädettyjä ministerien toiminnan rajoituksia on myös Espanjassa. Vuonna 1978 säädetyn perustuslain mukaan hallituksen jäsenillä ei saa parlamenttipaikan lisäksi olla muita edustuksellisia toimia. Heillä ei saa olla myöskään muita julkisia toimia, elleivät ne johdu heidän tehtävästään ministerinä, eivätkä he saa harjoittaa ammatti- tai elinkeinotoimintaa (98 artikla). Tarkempia säännöksiä ministerin toimen kanssa yhteensopimattomista tehtävistä annetaan lailla.

Kreikka

Kreikan vuodelta 1975 olevan perustuslain mukaan ministereiden tulee luopua kaikesta ammatin harjoittamisesta ministerin tehtävien hoitamisen ajaksi (81 artikla). Muunlaisen toiminnan sopimattomuudesta ministerille voidaan säätää lailla.

Iso-Britannia

Iso-Britannia poikkeaa muista Länsi-Euroopan maista siinä, että siltä puuttuu kirjoitettu, yhtenäinen ja hierarkkisesti ylemmänasteinen valtiosääntöasiakirja. Siellä on kuitenkin yksityiskohtaisia hallituksen piirissä hyväksytyjä suositusluonteisia ohjeita siitä, kuinka ministerien tulee suhtautua ulkopuolisiin sidonnaisuuksiin tai tällaisia mahdollisesti aiheuttaviin tekijöihin.

Ohjeiden mukaan ministerin tulee virkaan astuessaan jättää muut julkiset tehtävät sekä erilaiset hallintotehtävät. Poikkeuksia voidaan sallia peherytysten kohdalla. Ministerin tulee

myös pidättäytyä osallistumasta ammattitointaa harjoittavan yrityksen, kuten asianajotoimiston päivittäiseen toimintaan.

Ministerin tulee myös tarvittaessa järjestää taloudelliset sijoituksensa ja varallisuutensa hallinnointi ministeriksi tullessaan uudelleen, jotta ei syntyisi ristiriitaa hänen yksityisten intressiensä ja julkisten tehtäviensä välillä.

Yhdysvallat

Yhdysvalloissa hallituksen asema poikkeaa parlamentaarisesti hallituista maista. Se on tavallaan epävirallinen jo senkin takia, ettei hallitusta mainita liittovaltion perustuslaissa. Hallitus (kabinetti) onkin alunperin syntynyt presidentin tarpeesta saada neuvoja virastojen päälliköiltä, ja hallituksen jäsenet ovatkin presidentin neuvonantajia. Myös hallituksen jäsenten nimityksiin sovelletaan kuitenkin perustuslain säännöstä, jonka mukaan presidentti nimittää virkoihin senaatin ”neuvosta ja suostumuksella”. Nimitysprosessi etenee siten, että presidentti valitsee ehdokkaan ja nimittää hänet. Nimitys tulee voimaan senaatin vahvistettua sen. Ehdokkaat joutuvat tässä vaiheessa tutkintaan, jossa nimityksen vahvistamiselle saatetaan asettaa ehtoja. Ehdokkaalta voidaan edellyttää esimerkiksi luopumista sellaisista taloudellisista sidonnaisuuksista, jotka saattaisivat aiheuttaa intressiristiriidan. Yleensä senaatti ei kuitenkaan asetu vastustamaan presidentin ehdokkaita kabinetin jäseniksi, eikä senaatin harjoittama hallituksen valvonta painotu niinkään nimittämisvaiheeseen, vaan keskittyy myöhempään ajankohtaan ja lähinnä tutkimusvaliokuntien toimintaan.

Yhdysvalloissa julkisia hallintoa koskeva eettinen sääntely on varsin yksityiskohtaista. Ministerien ja muiden virkamiesten tulojen ja varallisuuden valvontaa ja rekisteröintiä sekä hallinnon eettistä sääntelyä varten on olemassa erityinen liittovaltion virasto. Ministerit ovat velvollisia vuosittain ilmoittamaan tietyin rajoituksin muun muassa seuraavat tiedot: omat sekä puolison ja alaikäisten lasten tulot, varallisuus, velat ja taloudelliset vastuut samoin kuin hallinto-, luottamus- ja muut vastaavat tehtävät kahden edellisen ja kahden seuraavan vuoden ajalta sekä sopimus- ja muut suhteet aikaisempaan työnantajaan tai toimeksiantajaan. Lisäksi valvontavirasto voi vaatia tarkempia tietoja esimerkiksi yksittäisistä osake-

kaupoista tai tuloeristä. Yhdysvalloissa on luotu myös erityisiä omaisuuden hallintajärjestelyjä, joilla pyritään ennalta ehkäisemään mahdollisia intressiristiriitoja virkatoimien ja yksityisten taloudellisten intressien välillä.

2.3. Nykytilan arviointi

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että Suomen nykyinen valtiosääntö, joka ei sisällä hallituksen jäsenten toimintaa kohtaan tunnettua luottamusta etukäteen vahvistavia mekanismeja, on eurooppalaisessa katsannossa pikeminkin poikkeus. Useiden Länsi-Euroopan maiden perustuslaeissa on säännöksiä, joilla pyritään rajoittamaan hallitusten jäsenten nauttimaa luottamusta vaarantavia ulkopuolisia sidonnaisuuksia. Perustuslaissa ministerin oikeutta ministeriaikana pitää muita tehtäviä on rajoitettu muun muassa Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa, Ranskassa, Sveitsissä, Espanjassa ja Kreikassa. Tavallisen lain tasolla asiasta on säädetty Itävallassa. Iso-Britanniassa ministerin toiminnan rajoitukset perustuvat vakiintuneeseen valtiosääntökäytäntöön ja hallituksen sisäisiin ohjeisiin. Yleisimmin ministeriin kohdistuu kielto hoitaa julkista virkaa sekä harjoittaa ammattia tai elinkeinoa ministerikautenaan.

Suomessa tällaisen sääntelyn puuttumista selittänee ennen muuta hallitusmuodon syntyajankohta, jolloin oli keskeistä vahvistaa perustuslain tasolla parlamentarismien periaatteiden mukaisesti hallituksen poliittista ja oikeudellista vastuuta eduskunnalle. Uudemmissa perustuslaeissa tätä perusratkaisua on täydennetty ministerin toimivallan väärinkäytöksiä ennakolta estävillä mekanismeilla. Eurooppalainen kehitys puoltaa meilläkin tämänsuuntaisia täydennyksiä.

Ministeriltä edellytettävät kelpoisuusvaatimukset ovat yksi ministerin poliittista ja oikeudellista vastuuta täydentävä ennakkollinen keino varmistaa ministerin toiminnan asianmukaisuus ja luottamus siihen. Valtiosääntöömme sisältyy vain niukasti tällaisia vaatimuksia eikä niistä ole muodostunut olennaista nimitysharkintaa rajoittavaa tekijää. Hallitusmuodon 36 § edellyttää valtioneuvoston jäsenen olevan rehelliseksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Vuonna 1991 kelpoisuusvaatimuksia väljennettiin siten, että ministerin ei tarvitse olla enää syntyperäinen Suomen kansalainen. Valtiosääntötoimikunta on lisäksi mietinnös-

sään vuodelta 1993 ehdottanut, että vaatimuksesta, jonka mukaan oikeusministerin ja vähintään yhden muun ministerin tulee olla lainopineita, luovuttaisiin. Suuntauksena on siten ollut poistaa niitä rajoituksia, joita ennakolta on asetettu ministerin valinnan edellytykseksi.

Siten ei voida pitää tarkoituksenmukaisena rajoittaa säännöksillä lisää niiden henkilöiden piiriä, jotka ylipäänsä voivat tulla nimitetyksi ministeriksi, ja samalla kaventaa nimitysharkintavaltaa. Mahdollisten rajoitusten tulisi olla pikemmin ministerin tehtävän vastaanottamisesta seuraavia velvollisuuksia. Ministerintomesta aiheutuvilla toimintarajoituksilla olisi tosin tosiasiallista vaikutusta myös nimitystä edeltävään vaiheeseen. Ministeriksi kaavailtu henkilö joutuisi ottamaan huomioon, että ministerintomesta aiheutuu erityisvelvollisuuksia.

Esteellisyyssäännöksillä pystytään estämään epäasialliset päätöksentekotilanteet siten, että henkilö ei osallistu tietyn asian käsittelyyn. Tällainen sääntely on tarpeellinen myös valtioneuvostossa ja ministeriöissä. Tällä ei kuitenkaan voida ratkaista kaikkia ulkopuolisista sidonnaisuuksista aiheutuvia ongelmia. Ministerin toteaminen jääviksi ratkaisemaan jotain kysymystä saattaa luoda uuden ongelman: ministeri ei osallistu sellaiseen päätöksentekoon ja siihen liittyvään toimivaltaan ja vastuuseen, joka hänelle muutoin kuuluisi. Tämä voi olla erityisen ongelmallista, kun kysymys on hänen hallinnonalansa asioista. Se voi myös vaikuttaa poliittisiin päätöksentekosuhteisiin valtioneuvoston piirissä. Esteellisyyssäännökset eivät myöskään koske kaikkia ministerille kuuluvia tehtäviä, eikä niitä ole mahdollista laatiakaan täysin kattaviksi. Siten on ilmeistä, että ulkopuolisten sidonnaisuuksien haitallisia vaikutuksia ei voida riittävästi poistaa pelkästään esteellisyyssäännösten avulla.

Valtioneuvoston jäseniä varten ei ole tarkoituksenmukaista säätää erillisiä esteellisyyssäännöksiä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että ministerin esteellisyys merkitsee normaaliksi ajatellun päätöksentekomenettelyn syrjäytymistä ja on siten tavallaan epänormaali ilmiö (PeVM 5/1990 vp). Tältä kannalta olisi pikemminkin tärkeää, että valtioneuvoston päätöksenteossa jouduttaisiin esteellisyyssäännöksiin turvautumaan vain poikkeuksellisesti.

Edellä esitetyn perusteella asianmukaisin keino ennakolta ehkäistä ministerin ulkopuolisista sidonnaisuuksista ja muusta toiminnasta aiheu-

tuvia ongelmia on ottaa käyttöön eräitä rajoituksia, jotka samalla olisivat ministerintomesta vastaanottamisesta seuraavia velvollisuuksia. Ne koskisivat sellaisia sidonnaisuuksia ja sellaista toimintaa, joiden voidaan arvioida heikentävän luottamusta ministerin toimintaan. Suoranaisten toimintarajoitusten täydennykseksi tarvitaan myös erityinen velvollisuus julkistaa eräät sidonnaisuudet ja muut yhdyssiteet.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on kehittää Suomen valtiosääntöä siten, että mahdollisimman pitkälti voitaisiin etukäteen ehkäistä sellaiset tilanteet, jotka voivat johtaa luottamuksen vaarantumiseen valtioneuvoston jäsenten toimintaan. Periaatteena on, että kansalaisten tulee voida luottaa valtioneuvoston toiminnan asianmukaisuuteen. Tämä tavoite liittyy yleisemmin pyrkimykseen varmistaa kansalaisten poliittista järjestelmää kohtaan tunteman luottamuksen säilyminen ja samalla vahvistaa poliittisen järjestelmän yleistä hyväksyttävyyttä.

Tavoitteen toteuttamiseksi Suomen valtiosääntöä ehdotetaan kehitettäväksi siten, että oikeudellisen ministerivastuun toteuttamiseksi järjestettyyn ministerisyytemenettelyyn jouduttaisiin turvautumaan vain hyvin poikkeuksellisesti. Painopistettä pyritään siten siirtämään ministerien toiminnan jälkikäteisestä oikeudellisesta arvioinnista mahdollisia väärinkäytöksiä ennakolta ehkäiseviin toimiin. Tavoitteen toteuttamisessa merkittävä osuus olisi julkisuuden lisäämisellä. Tämä koskee erityisesti ehdotusta ministerin velvollisuudesta julkistaa ulkopuolisia sidonnaisuuksiaan. Ehdotuksilla pyritään myös antamaan eduskunnalle nykyistä laajemmat tiedot sellaisista ministerin ulkopuolisista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkittävää arvioitaessa hänen toimintansa asianmukaisuutta. Näin lisättäisiin myös eduskunnan mahdollisuuksia tehokkaasti valvoa yksittäisten ministerien toimintaa.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Ministerien ulkopuolisten sidonnaisuuksien rajoittaminen

Hallitusmuotoa ehdotetaan täydennettäväksi

säännöksellä (36 c §:n 1 momentti), jonka mukaan valtioneuvoston jäsen ei saisi ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Ehdotettu sidonnaisuuskielto koskisi sellaisia sidonnaisuuksia ja sellaista toimintaa, joiden voidaan arvioida heikentävän luottamusta ministerin toiminnan asianmukaisuuteen sekä eduskunnan että laajemmin yleisön keskuudessa. Säännöksessä tarkoitettulla tavalla ministerin tehtävien hoitamista haittaavina voidaan pitää ensisijaisesti tehtäviä, jotka tekevät ministerin esteelliseksi hoitamaan keskeisiä virkatehtäviään tai jotka edellyttävät niin runsasta ajankäyttöä, että se estää täysipainoisen ministerin tehtävien hoitamisen.

Ehdotetun säännöksen voidaan katsoa edellyttävän edellä olevan perusteella, että ministeri pidättäytyy hoitamasta ainakin (1) valtion ja muun julkisyhteisön virkaa, (2) palkattua tointa yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä, (3) hallintotehtäviä valtionyhtiöissä, (4) hallintotehtäviä rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa ja muissa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävässä yksityisessä yrityksissä, (5) etujärjestöjen luottamustehtäviä valtakunnallisella tai keskusjärjestötasolla sekä (6) hallinto- tai luottamustehtäviä sellaisissa yhteisöissä, joilla on kiinteä yhteys asianomaiseen hallinnonalaan.

Ministerien ulkopuolisia sidonnaisuuksia koskeva ilmoitusvelvollisuus

Ministerien tiettyjä ulkopuolisia sidonnaisuuksia koskevan kiellon lisäksi ehdotetaan alaltaan laajempaa ministerin taloudellisen tilanteen ja sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuutta. Hallitusmuotoon ehdotetaan lisättäväksi säännös (36 c §:n 2 momentti), jonka mukaan valtioneuvoston jäsenen on viivytyksettä nimitämisensä jälkeen annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Ilmoitusvelvollisuus syntyisi ministeriksi nimitämisen jälkeen. Ilmoitusvelvollisuus koskisi jokaista yksittäistä ministeriä, mutta ilmoitukset toimitettaisiin valtioneuvoston vaihtuessa

eduskunnalle kootusti valtioneuvoston kirjelmällä. Samaa menettelyä noudatettaisiin myös yksittäisen ministerin vaihtuessa. Hallituksen esitys lähtee siitä, että ilmoitusvelvollisuuden piirissä olisivat ensi vaiheessa ainakin osakeomistukset ja muut omistukset yrityksissä, elinkeinon ja ammatin harjoittaminen, muut merkittävät tulolähteet, velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden suuruusluokka ja peruste, luottamus- ja hallintotehtävät yrityksissä ja yhteisöissä sekä kuntien ja muiden julkisyhteisöjen luottamustehtävät.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole valtiontaloudellisia vaikutuksia. Ehdotettu sidonnaisuuskielto merkitsee sitä, että valtioneuvoston jäsenet ovat velvollisia luopumaan ministeriksi tullessaan eräistä palkatuista sivutoimista ja -tehtävistä sekä pidättäytymään tällaisten tehtävien vastaanottamisesta ministeriaikana. Tämä voi aiheuttaa yksittäisille ministereille ansionmenetyksiä. Toisaalta käytäntö on sidonnaisuuskiellon osalta jo nykyisin pitkälti sopeutunut ehdotuksen vaatimuksiin.

4.2. Organisaatiovaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä organisaatiovaikutuksia. Ehdotettu sidonnaisuuskielto merkitsee sitä, että ministereitä ei voida enää nimittää esimerkiksi valtionyhtiöiden hallintoelimiin. Tältä osin kysymys on jo omaksutun käytännön virallistamisesta.

Ehdotettu taloudellisten ja muiden sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus parantaa eduskunnan mahdollisuuksia tehokkaasti valvoa valtioneuvoston jäsenen virkatoimien asianmukaista hoitamista.

5. Asian valmistelu

5.1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta hyväksyi käsitellessään kertomusta hallituksen toimenpiteistä vuodelta 1988 lausuman, jonka

mukaan hallituksen on käynnistettävä selvitystyö, joka tähtää sen arvioimiseen, millaiset tutkimismenetelmät eduskunnalla tulisi olla valtioneuvoston ja ministereiden poliittisen vastuunalaisuuden piiriin kuuluvissa kysymyksissä. Edellä tarkoitettua selvitystyön yhteydessä tai erillisenä asiana olisi valiokunnan mielestä mahdollista arvioida myös nykyistä niin sanottua ministerivastuulakia (eli lakia eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta; 274/22). Samassa yhteydessä valiokunta edellytti valtiokäytännön kehittymistä sellaiseksi, että valtioneuvoston jäseniksi nimitettävät henkilöt luopuisivat aiemmista jäsenyyksistään valtionyhtiöiden ja merkittävien yksityisten yhtiöiden hallinnossa ja vastaavasti pidättäytyisivät vastaanottamasta niitä ministeriyhtensä aikana (PeVM 5/1990 vp).

5.2. Ministerivastuutyöryhmän ehdotus

Oikeusministeriö asetti perustuslakivaliokunnan kannanoton pohjalta 2 päivänä kesäkuuta 1992 asiantuntijatyöryhmän (ministerivastuutyöryhmä) selvittämään ministerivastuujärjestelmän kehittämistarpeita. Työryhmän tehtävänä oli selvittää myös lainsäädännölliset keinot, joilla voitaisiin etukäteen varmistaa, ettei luottamus valtioneuvoston jäsenten toimintaan vaarantuisi heidän mahdollisten ulkopuolisten sidonnaisuuksiensa tai muun toimintansa johdosta. Lisäksi työryhmän tuli selvittää erityisesti, tulisiko hallitusmuotoa täydentää valtioneuvoston jäsenten toimintaa ministeriaikana rajoittavilla säännöksillä.

Ministerivastuutyöryhmä jätti oikeusministeriölle 31 päivänä joulukuuta 1992 päivätyn väliraportin, joka sisälsi työryhmän alustavat kannanotot ministerien sidonnaisuuksien rajoittamisesta ja niitä koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. Oikeusministeriö hankki väliraportista eduskuntaryhmien lausunnot, joissa kannatettiin yleisesti työryhmän ehdotuksen päälinjoja.

Saatujen lausuntojen pohjalta ministerivastuutyöryhmä luovutti oikeusministeriölle lopullisen asiaa koskevan ehdotuksensa 10 päivänä tammikuuta 1994 (Ministerivastuujärjestelmän kehittäminen. Oikeusministeriön lainvalmiste-

luosaston julkaisu 1/1994). Työryhmä ehdotti hallitusmuotoa täydennettäväksi säännöksellä, jonka mukaan valtioneuvoston jäsen ei saisi ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä muuta sellaista tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Lisäksi työryhmä ehdotti hallitusmuotoon säännöstä, jonka mukaan ministerin on annettava eduskuntaa varten selvitys omistuksistaan yksityisissä yrityksissä, elinkeinotoiminnastaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistä ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Tämän ohella työryhmä esitti periaatekannanotot oikeudellisen ministerivastuujärjestelmän kokonaisuudistuksen tarpeesta ja suuntaviivoista.

5.3. Lausunnot

Oikeusministeriö hankki ministerivastuutyöryhmän mietinnöstä lausunnot eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden eduskuntaryhmiltä, valtioneuvoston kanslialta, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan kanslialta ja eduskunnan oikeusasiamieheltä. Lisäksi mietinnöstä saatiin muistiot korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lausunnoissa kannatettiin yleisesti ehdotetunkaltaisia perustuslain säännöksiä ministerien sidonnaisuuksien rajoittamisesta ja niitä koskevasta ilmoitusmenettelystä. Eduskunnan oikeusasiamies ja SMP:n eduskuntaryhmä katsoivat kuitenkin, että valtioneuvoston jäseneksi tulevan henkilön olisi jo ennen nimittämistään julkistettava sellaiset tehtävänsä, jotka voivat vaarantaa luottamusta tai haitata hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Korkeimman hallinto-oikeuden muistiossa puolestaan ehdotettiin vaihtoehtoisena harkittavaksi, että ehdotetun hallitusmuodon säännöksen sijasta ministerin oikeudellisen vastuun toteutumiseen vaikuttavista seikoista säädettäisiin niin sanotussa ministerivastuulaissa ja hallitusmuodossa säädettäisiin vain ministerin parlamentaarista vastuusta.

Hallituksen esitys on valmisteltu ministerivastuutyöryhmän mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta virkatyönä oikeusministeriössä.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Eduskunnan puhemiesneuvosto on päättänyt alustavasti eduskunnan pääsihteerin asettaman työryhmän ehdotuksen (sidostyöryhmän loppuraportti 7.4.1994) ja eduskuntaryhmien siitä antamien lausuntojen pohjalta, että kansanedustajien edustajantoimeen kuulumattomien sidonnaisuuksien rekisteröintiin ryhdytään vaalikaudella 1995—1998 puhemiesneuvoston hyväksymien ohjeiden mukaisesti. Ilmoitusmenettely toteutettaisiin kansanedustajien osalta koikeiluluontoisesti ja se olisi luonteeltaan vapaaehtoinen.

Kansanedustajien sidonnaisuuksien vapaaeh-

toinen ilmoitusmenettely palvelisi samaa päämäärää eli poliittisen toiminnan avoimuutta ja julkisuutta kuin ministerien sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus. Ehdotettu ministerien ilmoitusvelvollisuus olisi kuitenkin alaltaan laajempi ja luonteeltaan pakollinen. Koska ministerit vastaisuudessaakin ilmeisesti pääosin valittaisiin kansanedustajien joukosta, merkitsee kansanedustajien sidonnaisuuksien rekisteröintiä sitä, että jo ministeriä nimitettäessä olisi käytännössä varsin kattava tieto hänen ulkopuolisista sidonnaisuuksistaan. Tämä puoltaa nyt ehdotettua ratkaisua, jonka mukaan ministerit ovat velvollisia tekemään selvityksen sidonnaisuuksistaan vasta nimityksen saatuaan.

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Suomen Hallitusmuoto

36 c §. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsen ei saisi ministeriaikanaan enää hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Ehdotettu sidonnaisuuskielto koskisi sellaisia sidonnaisuuksia ja sellaista toimintaa, joiden voidaan arvioida heikentävän luottamusta ministerin toiminnan asianmukaisuuteen sekä eduskunnan että laajemmin kansalaisten keskuudessa. Ehdotettu säännös rajoittaisi ministerin toimimista määrätyissä ulkopuolisissa tehtävissä ministerikautena. Sen sijaan ministeriksi tulevan henkilön ei tarvitsisi luopua pysyvästi tällaisesta tehtävästä. Riittävää olisi, että ministeriksi nimetty jäisi esimerkiksi virkavaapaalle virastaan ministerin tehtävän hoitamisen ajaksi tai pidättäytyisi hoitamasta tänä aikana säännöksessä tarkoitettua muuta tehtävää. Tosin eräiden määräaikaisten tehtävien osalta säännös voisi tosiasiaassa johtaa siihen, että ministeriksi nimetyksi olisi pyydettyä eroa tällaisesta tehtävästään.

Uuden valtion virkamieslain 23 §:n mukaan virkamies on virkavapaana virasta sen ajan, jona hän on valtioneuvoston jäsenenä. Ehdot-

tettu säännös merkitsisi tämän säännön kirjaimista perustuslakiin. Julkisella viralla tarkoitettaisiin kuitenkin myös muiden julkisyhteisöjen (esimerkiksi kunnat ja kuntayhtymät) kuin valtion virkoja. Sen sijaan julkisen viran käsite ehdotetussa säännöksessä on suppeampi kuin rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen ulottuvuus (rikoslain 2 luvun 12 §). Siten sen piiriin eivät kuuluisi esimerkiksi erilaiset julkisyhteisöjen luottamustehtävät.

Tämän ohella kiellettäisiin tehtävät, jotka voivat haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Ministerin tehtävien hoitamista haittaavina voidaan pitää ensisijaisesti tehtäviä, jotka tekevät ministerin esteelliseksi hoitamaan keskeisiä virkatehtäviään tai jotka edellyttävät niin runsasta ajankäyttöä, että se estää täysipainoisen ministerin tehtävien hoitamisen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston jäsenten tulisi luopua ministeriksi tullessaan jäsenyyksistään valtionyhtiöiden ja merkittävien yksityisten yhtiöiden hallinnossa ja pidättyä vastaanottamasta niitä ministerikautenaan (PeVM 5/1990 vp). Eduskunnan oikeusasiamies on vastaavasti katsonut, ettei ministerin tule hoitaa virkansa ohella niin suuritöisiä tai aikaa vieviä sivutehtäviä, että viranhoito siitä oleellisesti kärsii, eikä myöskään sellaisia sivutehtäviä, että hän

merkittävässä määrin tulee esteelliseksi virkaan (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1989, s. 139). Ehdotettu säännös merkitsisi näiden vaatimusten kirjaamista suoraan perustuslakiin.

Ehdotetun säännöksen voidaan siten katsoa edellyttävän edellä olevan perusteella, että ministeri pidättäytyy hoitamasta ainakin seuraavia tehtäviä:

- 1) valtion ja muun julkisyhteisön virka;
- 2) palkattu toimi yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä;
- 3) hallintotehtävät (hallituksen, hallintoneuvoston tai niitä vastaavan toimielimen jäsenyys) valtionyhtiöissä;
- 4) hallintotehtävät rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa sekä muissa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävässä yksityisissä yrityksissä;
- 5) etujärjestöjen luottamustehtävät valtakunnallisella tai keskusjärjestötasolla (ammattilaiset etujärjestöt, työnantajajärjestöt, elinkeinoelämän järjestöt, tuottajajärjestöt, kunnallinen keskusjärjestö); sekä
- 6) hallinto- tai luottamustehtävät sellaisissa yhteisöissä (esim. yhdistykset ja säätiöt), joilla on kiinteä yhteys asianomaiseen hallinnonalaan.

Kohdassa 6 tarkoitettu kiinteä yhteys ministeriön hallinnonalaan liittyy muun muassa tilanteisiin, joissa ministeriö huolehtii valtionavustuksien jakamisesta asianomaisille yhteisöille. Siten esimerkiksi opetusministerin tulee pidättäytyä merkittävien urheilu- ja kulttuurijärjestöjen hallinto- ja luottamustehtävistä.

Ehdotettu säännös rajoittaa ministerien toimintaa hänen virkatehtäviensä ulkopuolella, eikä siten suoranaisesti sääntele ministerin toimintaa ministeriön hallinnonalalla, esimerkiksi arvioitaessa, voiko ministerin virkatehtäviin kuulua toiminta jonkin hallinnonalan viraston, laitoksen tai muun yksikön johtolimessä. Tältä osin ministerin toimintaa voivat kuitenkin rajoittaa esimerkiksi esteellisyyssäännökset.

Edellä oleva luettelo on luonteeltaan esimerkkiluettelo, joka on aikaansa sidottu. Tulevaisuudessa kiellettyjen sidonnaisuuksien piiriin saattaa tulla myös muunnaisia sidonnaisuuksia. Kiellettyjen sidonnaisuuksien piiriä käytännössä täsmennettäessä on olennaista huolehtia nimenomaan siitä, että ministerit pidättäytyvät tehtävistä, jotka ulkopuolisen arvoisijan silmin katsottuna saattavat vaarantaa

luottamusta ministerin toimintaan valtioneuvoston jäsenenä.

Ehdotettu säännös ei estäisi ministeriä toimimasta ministeriaikana kansanedustajana eikä myöskään poliittisen puolueen toimielimissä ja muissa luottamustehtävissä puolueessa. Siten ministeri voisi toimia esimerkiksi puolueen puheenjohtajana huolimatta siitä, että hän saisi puheenjohtajan tehtävästä erillisen korvauksen.

Eräissä tapauksissa voivat myös ministerin kunnalliset luottamustehtävät, esimerkiksi kunnanhallituksen jäsenyys ja kunnanvaltuuston puheenjohtajuus olla ongelmallisia ministerin tehtävän kannalta. Asian arviointiin vaikuttavat muun muassa ministerin hallinnonala, kunnan koko ja luottamustehtävän edellyttämä työ määrä. Kysymys velvollisuudesta luopua tällaisista tehtävistä tuleekin ratkaistavaksi tapauskohtaisesti.

Pykälän 2 momentissa valtioneuvoston jäsenelle asetettaisiin velvollisuus viivytyksettä nimityksensä jälkeen antaa eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi jokaista yksittäistä ministeriä, mutta ilmoitukset toimitettaisiin valtioneuvoston vaihtuessa eduskunnalle kootusti valtioneuvoston kirjelmällä. Samaa menettelyä sovellettaisiin myös yksittäisen ministerin vaihtuessa. Hallituksen vaihdoksen yhteydessä selvityksen olisivat velvollisia antamaan myös ne valtioneuvoston jäsenet, jotka ovat olleet ministereinä jo edellisessä hallituksessa.

Valtioneuvoston kanslia huolehtisi tietojen kokoamisesta ja käytännön toimenpiteistä. Tiedot voitaisiin koota ministereiltä tarkoitusta varten laadittavalla lomakkeella, joka ohjaisi esittämään asianmukaiset ja riittävät tiedot.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa on pohdittu, tulisiko ministeriehdokkaiden mahdolliset sidonnaisuudet ilmoittaa jo ennen nimitystä ministeriksi. Virallisen ilmoitusmenettelyn toteuttaminen kaikissa hallituksen muodostamistilanteissa voisi olla käytännössä varsin hankalaa ja se saattaisi myös aiheettomasti viivyttää hallituksen muodostamista. Lisäksi merkittävä osa myöhemmin ilmoitettavista tiedoista olisi joka tapauksessa jo hallitusta muodostettaessa käytettävissä, koska eduskunnan piirissä on

tarkoitus vuodesta 1995 alkaen ryhtyä kansanedustajien taloudellisten ja muiden sidonnaisuuksien vapaaehtoiseen rekisteröintiin. Tämän vuoksi voidaan säännöksen tarkoituksen kannalta pitää riittävänä, että sidokset ilmoitetaan viipymättä ministeriksi nimittämisen jälkeen. Käytännössä eduskunnalla olisi siten käytössään täydelliset tiedot ministerin sidonnaisuuksista viimeistään 2—3 viikon kuluttua ministerin nimityksestä.

Ilmoitusmenettelyssä eduskunnalle varataan keskeinen asema. Menettely täydentäisi tällöin eduskunnan käytössä jo nykyisin olevia parlamentaarisen valvonnan keinoja, samalla kun se lisäisi julkista luottamusta ministerien virkainten objektiivisuuteen. Selvitykset muodostaisivat yhden perustan, jolla voisi olla merkitystä arvioitaessa eduskunnassa sitä, nauttiiko hallitus tai sen yksittäinen jäsen eduskunnan luottamusta. Eduskunnalle osoitettuna tiedot olisivat myös muiden kiinnostuneiden saatavissa.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa on esillä ollut kysymys ministerien sidonnaisuuksia koskevien selvitysten suhteesta hallitusmuodon 36 a §:n mukaiseen valtioneuvoston ohjelmaa koskevaan tiedonantoon, joka valtioneuvoston on sekä koko valtioneuvoston vaihtuessa että sen kokoonpanon merkittävästi muuttuessa viivytyksettä annettava eduskunnalle. Myös valtioneuvoston jäsenten sidonnaisuuksia koskevat selvitykset on annettava viivytyksettä sen jälkeen kun asianomainen ministeri on saanut nimityksen tehtävänsä. Toisin kuin edellä tarkoitettu tiedonanto, sidonnaisuuksia koskeva selvitysvelvollisuus liittyy myös tilanteisiin, joissa on kyse vain yhden ministerin vaihdoksesta. Siten sidonnaisuuksia koskevia selvityksiä ei ole mahdollista suoraan kytkeä hallituksen ohjelmaa koskevaan tiedonantoon. Ehdotettu sääntely merkitsisi kuitenkin sitä, että eduskunnalla olisi käytettävissään hallituksen ohjelmaa koskevaa tiedonantoa käsitellessään myös uuden hallituksen jäsenten sidonnaisuuksia koskevat selvitykset. Näillä selvityksillä voi olla merkitystä sille, katsooko eduskunta hallituksen nauttivan hallitusmuodon 36 §:n edellyttämällä tavalla eduskunnan luottamusta, mikä tulee punnittavaksi ohjelmaa koskevan tiedonannon yhteydessä. Muodollisesti ohjelmaa koskeva tiedonanto ja valtioneuvoston jäsenten selvitykset sisältävä valtioneuvoston kirjelmä ovat kuitenkin toisistaan erillisiä, ja ne käsitellään eduskunnassa eri järjestyksessä.

Ehdotetun säännöksen mukaan ministeri ilmoittaisi asianomaiset tiedot ministeriksi tulonsa yhteydessä, mitä voidaan ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksen kannalta normaalitapauksissa pitää riittävänä. Hallituksen esitystä laadittaessa on kuitenkin lähdetty siitä, että jos ministerin toimikautena ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvissa tiedoissa tapahtuu merkitykseltään olennaisia muutoksia, tulee ministerin sopivalla tavalla saattaa eduskunnan tietoon myös tapahtuneet muutokset.

Ilmoitusvelvollisuuden piirissä olisivat ensi vaiheessa ainakin seuraavat sidonnaisuudet:

- 1) osakeomistukset ja muut omistukset yrityksissä;
- 2) elinkeinon ja ammatin harjoittaminen (esim. yrityksen nimi ja toimiala);
- 3) muut merkittävät tulolähteet;
- 4) velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden suuruusluokka ja peruste;
- 5) luottamus- ja hallintotehtävät yrityksissä ja yhteisöissä; sekä
- 6) kuntien ja muiden julkisyhteisöjen luottamustehtävät.

Ministerien tulisi aina ilmoittaa myös ehdotetussa 36 c §:n 1 momentissa kiellettävät sidonnaisuudet, jolloin selvitys sisältäisi myös ilmoituksen niistä luopumisesta ministerintöimen hoitamisen ajaksi. Siten ilmoitusmenettely toimisi myös 1 momentin sidonnaisuuskiellon kontrolloinnin välineenä.

Edellä esitetty luettelo on luonteeltaan tarkoitettu esimerkkiluetteloksi. Olennaista ilmoitusvelvollisuuden alaa määritettäessä on, että sen piiriin kuuluvilla sidonnaisuuksilla voi objektiivisesti olla merkitystä arvioitaessa ministerin toimintaa ulkopuolisen arvioitsijan silmin.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi lähtökohtaisesti ministerin omia sidonnaisuuksia. Joissakin tapauksissa esimerkiksi ministerin perheenjäsenten omistukset voivat kuitenkin aiheuttaa myös ministerille itselleen sen laatuisten sidonnaisuuden kuin säännöksessä tarkoitetaan, jolloin myös ne saattavat tulla ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tältä osin ilmoitusvelvollisuuden ala tulee ratkaistavaksi tapauskohtaisesti.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa on ollut esillä kysymys siitä, tuleeko myös ilmoittamismenettelystä antaa nimenomaisia säännöksiä vai riittäisikö tältä osin käytännön omaksuminen. Esityksessä on päädytty tältä osin siihen, että myös ilmoitusvelvollisuudesta sisällytetään nimenomainen säännös perustuslakiin. Tätä puoltaa erityisesti eduskunnan asema tietojen

vastaanottajana. Kun Suomessa ei ole muodostunut kovin helposti valtiosääntöistä tapaoikeutta, käytännön muuttamisen ja virallistamisen voidaan parhaiten arvioida olevan toteutettavissa säännösmuutoksin.

Esitystä laadittaessa on kuitenkin lähdetty siitä, että ainoastaan asiaa koskeva peruseriaate kirjattaisiin hallitusmuotoon. Siten käytännölle jäisi sijaa sen määrittämisessä, mitkä sidonnaisuudet kunakin aikana ovat niin merkittäviä, että ne tulee sisällyttää ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

1.2. Valtiopäiväjärjestys

38 b §. Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi uusi menettelysäännös valtioneuvoston jäsenen sidonnaisuuksia koskevien selvitysten toimittamisesta eduskunnalle ja niiden käsittelystä siellä. Säännös on tarpeen, koska kyseessä olisi uusi asian vireillesaattamismuoto eduskunnassa.

Ministerien antamat selvitykset toimitettaisiin eduskunnalle kootusti valtioneuvoston kirjelmällä. Valtioneuvoston yleisistunto käsitelisi ja ratkaisisi kirjelmän lähettämistä koskevan asian valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n 1 momentin 2 kohdan (1392/93) perusteella. Kirjelmä olisi toimitettava eduskunnalle viipymättä eli välittömästi sen jälkeen, kun valtioneuvoston kanslia on saanut ministerien selvitykset kootuiksi.

Kirjelmä esiteltäisiin eduskunnan täysistunnossa, jossa asiasta voitaisiin käydä keskustelu. Sen sijaan kirjelmää ei lähetettäisi valiokuntaan. Eduskunta ei tekisi kirjelmän johdosta päätöstä. Tämä johtuu ilmoitusmenettelyn tarkoituksesta. Tavoitteena on lisäämällä julki-

suutta ehkäistä ennakoita ministerien mahdollisista ulkopuolisista kytkennöistä aiheutuvia väärinkäytöksiä ja samalla toimia kontrollikeinona hallitusmuodon ehdotetun 36 c §:n 1 momentin mukaisen sidonnaisuuskiellon noudattamiselle. Tämän tavoitteen kannalta on riittävää, että selvitykset tulevat asianmukaisesti eduskunnan ja sen kaikkien kansanedustajien tietoon saatetuiksi.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Jos lakiehdotukset käsiteltäisiin eduskunnassa valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa tarkoitetussa kiireellisessä järjestyksessä, ne voisivat tulla sovellettaviksi ensimmäisen kerran heti maaliskuussa 1995 pidettävien eduskuntavaalien jälkeen tapahtuvan uuden valtioneuvoston nimityksen yhteydessä.

3. Säättämisjärjestys

Ehdotukset koskevat perustuslain muuttamista, joten ne on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Viitaten edellä lakiehdotusten voimaantulon osalta sanottuun hallitus katsoo, ettei ole estettä käsitellä lakiehdotuksia valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa tarkoitetussa kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

lisätään Suomen Hallitusmuotoon uusi 36 c § seuraavasti:

36 c §

Valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Valtioneuvoston jäsenen on viivytyksettä nimityksen saatuaan annettava eduskuntaa var-
ten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksis-

taan yrityksissä sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

2.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

lisätään valtiopäiväjärjestyksen 3 lukuun uusi 38 b § seuraavasti:

38 b §

Valtioneuvoston on viipymättä kirjelmälään lähetettävä eduskunnalle hallitusmuodon 36 c §:ssä tarkoitetut selvitykset valtioneuvoston jäsenten sidonnaisuuksista. Täysistunnossa

voidaan käydä asiasta keskustelu. Eduskunta ei tee päätöstä kirjelmän johdosta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 1994

Tasavallan Presidentti
MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Anneli Jäätteenmäki*