

EDUSTAJAN SIDONNAISUUKSIEN ILMOITTAMINEN JA MUUT VASTAAVAT EDUSTAJAN ASEMAAN LIITTYVÄT KÄYTÄNTEET

Työryhmän mietintö



Edustajan sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja muut vastaavat edustajan asemaan liittyvät käytänteet

Työryhmän mietintö

Kannessa eduskunnan täysistuntosali.
Kuva: Eduskunta/Lehtikuva/Matti Björkman

Eduskunta

Helsinki 2014

ISBN 978-951-53-3551-7 (nid.)
ISBN 978-951-53-3552-4 (PDF)

Sisällys

Saatekirje	5
Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista	9
1 Johdanto	11
1.1 Työryhmän toimeksianto ja työskentely	11
1.2 GRECON neljäs arviointikierros	11
2 Nykytila	14
2.1 Kansanedustajiin sovellettavat säännökset ja ohjeistus	14
2.2 Kansanedustajan sidonnaisuudet	15
2.2.1 Yhteensopimattomat toimet	15
2.2.2 Edustajatoimeen kuulumattomat tehtävät ja taloudelliset sidonnaisuudet	15
2.3 Kansanedustajan vastaanottamat lahjat ja muut edut	17
2.3.1 Lahjat	17
2.3.2 Muut edut	17
2.4 Kansanedustajan lahjusrikossäännökset	18
3 Kansainvälinen vertailu	19
3.1 Kansanedustajia koskevat eettiset säännöt	19
3.2 Kansanedustajan sidonnaisuudet	20
3.3 Kansanedustajan vastaanottamat lahjat ja muut edut	20
3.4 Valvonta ja seuraamukset	21
4 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotukset	23
4.1 Kansanedustajan sidonnaisuudet	23
4.1.1 Yleistä	23
4.1.2 Sidonnaisuuksien ilmoittamisen velvoittavuus	23
4.1.3 Ilmoitettavat sidonnaisuudet	25
4.1.4 Määräajat, menettely ja tietojen julkisuus	30
4.1.5 Valvonta	31
4.1.6 Säännösten sijoittaminen ja säännösehdotukset	32

4.2 Kansanedustajan vastaanottamat lahjat ja muut edut	35
4.2.1 Lähtökohdat	35
4.2.2 Kansanedustajan eduskunnan edustajana saamat lahjat	36
4.2.3 Kansanedustajan muutoin kuin eduskunnan edustajana saamat lahjat ja pääsyliput	36
4.2.4 Kolmannen osapuolen maksamat eduskuntatyöhön liittymättömät matkat	37
4.2.5 Ilmoitettavien lahjojen, pääsylippujen ja kolmannen osapuolen maksamien matkojen raja-arvo	38
4.3 Puhemiesneuvoston ohjeet	39
4.4 Kansanedustajan esteellisyys	40
4.5 Kansanedustajan lahjusrikossäännökset	41
4.6 Neuvonta ja koulutus	41
4.7 Voimaantulo	42
Lähdeluettelo	43
LIITE 1 Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta (luonnos)	47
LIITE 2 Puhemiesneuvoston ohjeet edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä (luonnos)	57
LIITE 3 Muistio esteellisyydestä kansanedustajan toimessa. Professori Mikael Hidén 26.9.2013	67
LIITE 4 Kansainvälinen maakohtainen vertailu	83

Puhemiesneuvostolle

Eduskunnan puhemiesneuvosto päätti 21.2.2013, että asetetaan työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää kansanedustajia koskevan eettisen säännösten tarpeellisuus Suomessa ja laatia myönteiseen ratkaisuun päätyessään luonnos kansanedustajia koskevaksi eettiseksi säännöstöksi.

Työryhmä asetettiin 17.4.2013. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin ensimmäinen varapuhemies Pekka Ravi ja jäseniksi edustajat Outi Mäkelä (kok), Johanna Ojala-Niemelä (sd), Pirkko Ruohonen-Lerner (ps), Markus Lohi (kesk), Eila Tiainen (vas), Tuija Brax (vihr), Stefan Wallin (r), Sari Palm (kd) ja Jyrki Yrttiaho (vr). Asiantuntijoina työryhmässä ovat toimineet pääsihteeri Seppo Tiitinen, valiokuntaneuvos Timo Tuovinen ja professori Mikael Hidén sekä lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri oikeusministeriöstä. Työryhmän sihteerinä on toiminut valiokuntaneuvos Marja Tuokila ja helmikuusta 2014 lähtien myös valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

Työryhmän tuli saada työnsä päätökseen 31.12.2013 mennessä. Puhemiesneuvosto pidensi työryhmän määräaikaa ensin 30.4.2014 ja sitten 15.5.2014 saakka.

Työryhmä on kokoontunut 14 kertaa.

Työryhmä on työnsä aikana kuullut Edunvalvontafoorumin puheenjohtajaa Matti Saarista.

Työryhmä on arvioinut myös Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen (GRECO) keväällä 2013 Suomelle antamia suosituksia kansanedustajiin liittyvän korruption estämiseksi. Suositukset koskevat muun muassa käytännesääntöjen (Code of Conduct) laatimista kansanedustajille, kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisen muuttamista pakolliseksi sekä kansanedustajien lahjojen vastaanottamiseen sovellettavien sääntöjen selventämistä ja kehittämistä.

Työryhmä ehdottaa merkittäviä muutoksia edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamiseen. Kansanedustajan toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi sidonnaisuuksien ilmoittaminen muutettaisiin pakolliseksi. Tämä edellyttää säännösten ratkaisuja, ja tarvittavat säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi eduskunnan työjärjestykseen. Säännöksiä annettaisiin muun muassa ilmoitusvelvollisuudesta, ilmoitettavista sidonnaisuuksista, noudatettavista määraajoista ja menettelystä sekä keskuskanslian ylläpitämästä sidonnaisuusrekisteristä. Lisäksi puhemiesneuvosto antaisi tarkempia ohjeita edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi työryhmä ehdottaa myös, että kansanedustajan saamat, tietyn raja-arvon ylittävät lahjat, pääsyliput ja kolmannen osapuolen maksamat matkat ilmoitetaan keskuskanslian ylläpitämään rekisteriin. Puhemiesneuvosto antaisi asiasta tarvittavat ohjeet.

Ohjeiden antamisen mahdollistamiseksi ehdotetaan, että eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momenttiin sisällytetään säännös, jonka mukaan puhemiesneuvosto antaa ohjeita edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä. Mainitut ohjeet muodostaisivat työryhmän toimeksiannossa tarkoitetun kansanedustajia koskevan eettisen säännösten. Työryhmä pitää Suomen olot sekä voimassaolevat ja ehdotetut säännökset huomioon ottaen asianmukaisena ja riittävänä, että ohjeita annetaan edellä mainituista kysymyksistä. Työryhmä on laatinut luonnoksen mainituiksi ohjeiksi. Ohjeet on pyritty kirjoittamaan mahdollisimman konkreettisiksi ja käytännönläheisiksi ja siten eduskunnan tarpeisiin sopiviksi.

Professori Mikael Hidén on laatinut työryhmän pyynnöstä muistion, jossa käsitellään kansanedustajan esteellisyyttä koskevaa perustuslain 32 §:ää. Taustalla on GRECON suositus selvityksen laatimisesta kansanedustajan esteellisyyttä koskevasta säännöstöstä.

Työryhmä on laatinut aiheesta mietinnön, johon on liitetty luonnokset puhemiesneuvoston ehdotukseksi eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta sekä puhemiesneuvoston ohjeiksi edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisesta sekä muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä. Myös professori Mikael Hidénin kansanedustajan esteellisyyttä koskeva muistio sekä kansainvälinen maakohtainen vertailu ovat työryhmän mietinnön liitteinä.

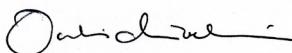
Työryhmän näkemyksen mukaan uudet säännökset ja ohjeet voivat tulla aikaisintaan voimaan vaalikauden 2015–2018 alusta.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä puhemiesneuvostolle.

Helsingissä 16 päivänä toukokuuta 2014



Pekka Ravi



Outi Mäkelä



Johanna Ojala-Niemelä



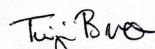
Pirkko Ruohonen-Lerner



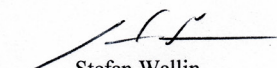
Markus Lohi



Eila Tiainen



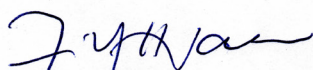
Tuija Brax



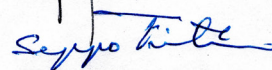
Stefan Wallin



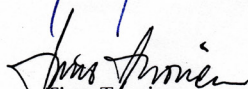
Sari Palm



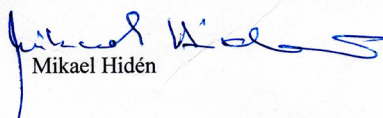
Jyrki Yrttaho



Seppo Tiitinen



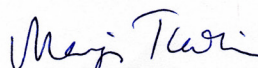
Timo Tuovinen



Mikael Hidén



Tuula Majuri



Marja Tuokila



Ritva Bäckström

Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista

Kansanedustajat edustavat erilaisia intressi- ja taustaryhmiä, ja taustansa ja toimintansa vuoksi heillä voi olla erilaisia sidonnaisuuksia, kuten hallinto- ja luottamustehtäviä. On tärkeää, että kansalaisilla on riittävästi tietoa edustajien sidonnaisuuksista. Avoimuudella ja läpinäkyvyydellä voidaan parantaa kansalaisten luottamusta poliittiseen järjestelmään ja eduskunnan päätöksentekoon. Niin ikään on tärkeää, että kansalaisilla on riittävästi tietoa kansanedustajien vastaanottamista lahjoista ja muista eduista.

Kansanedustajia on vuonna 1995 alkaneen vaalikauden alusta lähtien pyydetty ilmoittamaan sidonnaisuutensa eduskunnan kansliaan, joka pitää annetuista tiedoista rekisteriä. Sidonnaisuusilmoituksen tekemiseen ei ole oikeudellista velvollisuutta, mutta puhemiesneuvoston päätöksen perustuva käytäntö on vakiintunut. Eduskunnassa on annettu sisäistä ohjeistusta myös kansanedustajan eduskunnan edustajana vastaanottamista lahjoista.

Edustajia ja eduskuntatyötä koskevia säännöksiä, ohjeita ja käytäntöjä arvioidaan eduskunnassa säännöllisesti. Esimerkiksi eduskunnan ohjeistusta kansanedustajan eduskunnan edustajana vastaanottamista lahjoista on päivitetty viimeksi keväällä 2013. Edustajan sidonnaisuuksia sekä edustajan vastaanottamia lahjoja ja muita etuja koskevat kysymykset ovat kansainvälisestikin ajankohtaisia, sillä niitä arvioidaan parhaillaan myös muiden maiden parlamenteissa, muun muassa muissa Pohjoismaissa.

Työryhmä on arvioinut edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisen vapaaehtoisuutta, ilmoitettavien tietojen laajuutta sekä ilmoitusmenettelyä ja katsoo, että nykytilaa on näissä suhteissa tarpeen kehittää. Työryhmä on arvioinut myös eduskunnan ohjeistusta edustajan vastaanottamista lahjoista ja katsoo, että sitä on perusteltua päivittää ja sen soveltamisalaa laajentaa. Kansanedustajan toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi työryhmä ehdottaa siten seuraavaa:

- Kansanedustajille säädetään velvollisuus antaa eduskunnalle selvitys määrätyistä ulkopuolisista sidonnaisuuksistaan. Tarvittavat säännökset sisällytetään eduskunnan työjärjestykseen. Selvitysvelvollisuus koskee sellaisia edustajantoimeen kuulumattomia tehtäviä, elinkeinotoimintaa, omistuksia yrityksissä ja muuta merkittävää varallisuutta, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa henkilön toimintaa edustajana. Selvitys annetaan kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kansanedustajan valtakirja on tullut tarkastetuksi. Olennaiset muutokset sidonnaisuuksissa ilmoitetaan kahden kuukauden kuluessa muutoksesta.

Kansanedustajan tulee antaa selvitys eduskunnalle myös sellaisista edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saamistaan tulosta, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Tulot

ilmoitetaan kalenterivuositain tulojen kertymistä seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Sidonnaisuudet ilmoitetaan eduskunnan keskuskansliaan, joka pitää edustajien antamista tiedoista rekisteriä. Tiedot tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon.

- Puhemiesneuvoston ohjeissa määritellyt tietyn rajan-arvon ylittävät kansanedustajan vastaanottamat lahjat, pääsyliput ja kolmannen osapuolen maksamat matkat ilmoitetaan keskuskanslian ylläpitämään rekisteriin. Tiedot tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon.
- Puhemiesneuvosto antaa ohjeita edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä. Tätä koskeva säännös ehdotetaan lisättäväksi eduskunnan työjärjestykseen. Tämä mahdollistaa ohjeiden antamisen paitsi edustajan sidonnaisuuksien myös edustajan vastaanottamien lahjojen, pääsylippujen ja kolmannen osapuolen maksamien matkojen ilmoittamisesta. Ohjeistusta voidaan pitää kansanedustajia koskevana eettisenä säännöstönä.
- Muutokset tulisivat voimaan vaalikauden 2015–2018 alusta.

1 Johdanto

1.1 Työryhmän toimeksianto ja työskentely

Eduskunnan puhemiesneuvosto päätti 21.2.2013, että asetetaan työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää kansanedustajia koskevan eettisen säännösten tarpeellisuus Suomessa ja laatia myönteiseen ratkaisuun päätyessään luonnos kansanedustajia koskevaksi eettiseksi säännöstoiksi.

Työryhmä asetettiin 17.4.2013. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin ensimmäinen varapuhemies Pekka Ravi ja jäseniksi edustajat Outi Mäkelä (kok), Johanna Ojala-Niemelä (sd), Pirkko Ruohonen-Lerner (ps), Markus Lohi (kesk), Eila Tiainen (vas), Tuija Brax (vihr), Stefan Wallin (r), Sari Palm (kd) ja Jyrki Yrttiaho (vr). Asiantuntijoina työryhmässä ovat toimineet pääsihteeri Seppo Tiitinen, valiokuntaneuvos Timo Tuovinen ja professori Mikael Hidén sekä lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri oikeusministeriöstä. Työryhmän sihteerinä on toiminut valiokuntaneuvos Marja Tuokila ja helmikuusta 2014 lähtien myös valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

Työryhmä on arvioinut myös Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen (GRECO) keväällä 2013 Suomelle antamia suosituksia kansanedustajiin liittyvän korruption estämiseksi.

Työryhmän tuli saada työnsä päätökseen 31.12.2013 mennessä. Puhemiesneuvosto pidensi työryhmän määräaikaa ensin 30.4.2014 ja sitten 15.5.2014 saakka.

Työryhmä on kokoontunut 14 kertaa. Työryhmä on työnsä aikana kuullut Edunvalvontafoorumin puheenjohtajaa Matti Saarista.

1.2 GRECON neljäs arviointikierros

GRECO on 1.1.2012 käynnistänyt arviointikierroksen, joka koskee kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estämistä. Arviointikierroksen tavoitteena on arvioida, kuinka tehokkaasti jäsenvaltioiden viranomaisten käyttämillä toimilla pystytään estämään kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvää korruptiota sekä edistämään lahjomattomuuden vaikutelmaa ja toteutumista käytännössä. Edellä mainittujen henkilöryhmien osalta tällä neljännellä arviointikierroksella tarkasteltavana ovat:

- eettiset periaatteet, käyttäytymissäännöt ja eturistiriidat
- tiettyjen toimien kieltäminen tai rajoittaminen
- omaisuuden, tulojen, velkojen ja sidonnaisuuksien ilmoittaminen
- sovellettavien sääntöjen noudattaminen ja
- tietoisuus sovellettavista säännöistä.

Suomen arviointiraportti hyväksyttiin GRECON täysistunnossa maaliskuussa 2013. Raportissa todetaan, että kansanedustajiin samoin kuin tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estäminen perustuu Suomessa pitkälti luottamukseen, avoimuuteen ja julkiseen valvontaan, ja sen arvioidaan toimivan melko tehokkaasti käytännössä. Niin ikään raportissa todetaan, että kansainvälisten indeksien mukaan Suomessa esiintyy yleisesti ottaen sekä edellä mainittujen henkilöryhmien osalta selvästi vähemmän korruptiota kuin EU-maissa keskimäärin. Lisäksi raportissa noteerataan, että Suomi on pitkään sijoittunut korkealle erilaisissa kansainvälisissä arvioissa, joilla mitataan korruption ilmenemisen vähäisyyttä ja hallinnon toimivuutta (Transparency Internationalin vuosittainen korruption havaitsemista kuvaava indeksi Corruption Perception Index, CPI sekä Maailmanpankin tutkimukset). Edelleen, vaikka parlamenttien ja poliittisten puolueiden todetaan olevan instituutioita, joihin luotetaan vähiten useimmissa Euroopan komission Eurobarometri-tutkimuksessa mukana olleissa maissa, Suomessa tämä ilmiö ei edelleenkaan ole yhtä selvä kuin muissa maissa. Niin ikään niiden henkilöiden osuus, joiden mielestä korruptio on yleistä kansallisten poliitikkojen keskuudessa, oli Suomessa 38 prosenttia vuonna 2011, kun taas koko EU:ssa (EU 27) vastaava osuus oli 57 prosenttia.¹

Näistä lähtökohdista huolimatta GRECO on arvioinut, että korruption estämiseksi Suomen nykytilassa on parantamisen varaa. Suomelle on kansanedustajien osalta esitetty seuraavat suositukset:

- i. (i) Kansanedustajille laaditaan käytäntösäännöt (Code of Conduct), jotka ovat yleisön helposti saatavilla, ja (ii) niiden täytäntöönpanoa täydennetään käytännön toimilla, kuten erillisellä koulutuksella tai neuvonnalla.

Raportin perustelujen mukaan eettisissä säännöissä tulisi käsitellä eturistiriitoja, lahjojen ja muiden etujen vastaanottamista, sivutoimia ja taloudellisia sidonnaisuuksia sekä niiden ilmoittamisvelvollisuutta, tietojen ja varojen väärinkäyttöä sekä kanssakäymistä muun muassa kolmansien osapuolten, kuten edunvalvojien, kanssa.

- ii. Kansanedustajille annetaan kirjallinen (julkinen) selvennys perustuslain 32 §:n (esteellisyys) tarkoituksesta sekä ohjeet pykälän tulkinnasta ja soveltamisesta.
- iii. Kansanedustajien lahjojen vastaanottamiseen sovellettavia sääntöjä selvennetään ja kehitetään edelleen, jotta varmistetaan, että käytettävissä on asianmukainen mekanismi saatujen tai tarjottujen etujen arvon määrittämistä varten (epäselvissä tapauksissa), että säännöt koskevat kaikentyyppisiä etuja ja että niissä määritellään selvästi, millaista käyttäytymistä kansanedustajalta odotetaan, jos hänelle annetaan tai tarjotaan tällaisia etuja.

1 Ks. GRECON raportti s. 4 ja 7 sekä niissä viitatu lähteet.

- iv. (i) Kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittaminen muutetaan pakolliseksi ja ilmoitusta laajennetaan sisällyttämällä siihen tiedot edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä saaduista tuloista, ja (ii) nykyiset raja-arvot alittavaa omaisuutta ja velkoja koskevien tietojen sekä puolisoa ja huollettavana olevia lapsia koskevien tietojen sisällyttämistä ilmoitukseen harkitaan (tällaisia tietoja ei välttämättä tarvitsisi julkaista).
- v. Kansanedustajien eturistiriitoja ja sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevien nykyisten ja tulevien sääntöjen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistamiseksi ryhdytään tarkoituksenmukaisiin toimiin.

Suomen on raportoitava GRECOLle 18 kuukauden kuluessa raportin hyväksymisestä eli syyskuun 2014 loppuun mennessä, mitä toimia esitettyjen suositusten johdosta on toteutettu.

Myös muille tähän mennessä arvioiduille maille GRECO on antanut suosituksen käytännėsääntöjen laatimisesta kansanedustajille, jos tällaisia sääntöjä ei ole parlamentissa annettu (muun muassa Ruotsi, Tanska, Islanti, Viro, Alankomaat, Slovenia ja Luxemburg). Muille maille on annettu suosituksia myös edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisjärjestelmän sekä lahjojen ja muiden etujen vastaanottamisesta annettujen sääntöjen kehittämisestä.

2 Nykytila

2.1 Kansanedustajiin sovellettavat säännökset ja ohjeistus

Kansanedustajien toimintaa velvoittavat ja ohjaavat perustuslaki, eduskunnan työjärjestys (40/2000) ja laki edustajanpalkkiosta (328/1947). Kansanedustajiin sovelletaan myös yleislainsäädännön, kuten rikoslain (39/1889), säännöksiä.

Perustuslain 29–32 §:ssä säädetään kansanedustajan riippumattomuudesta, koskemattomuudesta, puhevapaudesta, esiintymisestä ja esteellisyydestä.

Perustuslain 29 §:n (*kansanedustajan riippumattomuus*) mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset.

Perustuslain 30 §:n (*kansanedustajan koskemattomuus*) 1 momentin mukaan kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta edustajaintiaan.

Pykälän 2 momentin mukaan kansanedustajaa ei saa asettaa syyteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut.

Pykälän 3 momentin mukaan kansanedustajan pidättämisestä ja vangitsemisesta on heti ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle. Kansanedustajaa ei saa ilman eduskunnan suostumusta pidättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista, ellei häntä painavista syistä epäillä syylliseksi rikokseen, josta säädetty lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

Perustuslain 31 §:n (*kansanedustajan puhevapaus ja esiintyminen*) 1 momentin mukaan kansanedustajalla on eduskunnassa oikeus vapaasti puhua kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä.

Pykälän 2 momentin mukaan kansanedustajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä. Jos kansanedustaja rikkoo tätä vastaan, puhemies voi huomauttaa asiasta tai kieltää edustajaa jatkamasta puhetta. Eduskunta voi antaa toistuvasti järjestystä rikkoneelle kansanedustajalle varoituksen tai pidättää hänet enintään kahdeksi viikoksi eduskunnan istunnoista.

Perustuslain 32 §:n (*kansanedustajan esteellisyys*) mukaan kansanedustaja on esteellinen osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon asiassa, joka kos-

kee häntä henkilökohtaisesti. Hän saa kuitenkin osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun. Valiokunnassa kansanedustaja ei saa myöskään osallistua virkatointensa tarkastamista koskevan asian käsittelyyn.

Lisäksi eduskunnan kansliatoimikunta on antanut sisäistä ohjeistusta kansanedustajien eduskunnan edustajina vastaanottamista lahjoista² ja puhemiesneuvosto on tehnyt päätöksen kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Sidonnaisuuksien ilmoittamiskäytäntö on vakiintunut, muttei oikeudellisesti velvoittava. Lahjoja ja sidonnaisuuksien ilmoittamista käsitellään jäljempänä tarkemmin.

Kansanedustajien osalta ei ole annettu erityisiä eettisiksi säännöiksi kutsuttuja sääntöjä (Code of Conduct).

2.2 Kansanedustajan sidonnaisuudet

2.2.1 Yhteensopimattomat toimet

Perustuslain 27 §:n mukaan kansanedustajaksi ei voida valita sotilasvirassa olevaa henkilöä. Kansanedustajana eivät myöskään voi olla valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsen eikä valtakunnansyyttäjä. Jos kansanedustaja valitaan tasavallan presidentiksi taikka nimitetään tai valitaan johonkin edellä tarkoitetuista tehtävistä, hänen edustajantoimensa lakkaa siitä päivästä, jolloin hänet on valittu tai nimitetty. Edustajantoimi lakkaa myös, jos kansanedustaja menettää vaalikelpoisuutensa.

Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy perustuslain 28 §:n mukaan siksi ajaksi, jonka kansanedustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Edustajantointa hoitaa tänä aikana hänen varaedustajansa. Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy myös asevelvollisuuden suorittamisen ajaksi.

Esimerkiksi valtion virkamieslain (750/1994) 23 §:n mukaan eduskuntaan valittu valtion virkamies on virkavapaana sen ajan, jonka hän on kansanedustajana.

2.2.2 Edustajantoimeen kuulumattomat tehtävät ja taloudelliset sidonnaisuudet

Kansanedustajan odotetaan työskentelevän päätoimisesti, mutta hänellä voi olla luottamus- ja hallintotehtäviä. Käytännössä monet kansanedustajat toimivat erilaisissa tehtävissä, kuten luottamushenkilönä maakuntaliitossa tai kuntayhtymässä, osuuspankin tai muun yrityksen hallituksen jäsenenä tai valtionyhtiön hallintoneu-

2 Ohjeistus koskee myös virkamiesten eduskunnan edustajina vastaanottamia lahjoja.

voston jäsenenä. Useat edustajat ovat myös oman paikkakuntansa kunnanvaltuuston tai kunnanhallituksen jäsenenä tai puheenjohtajana.

Vuonna 1995 alkaneen vaalikauden alusta lähtien kansanedustajia on puhemiesneuvoston päätöksellä pyydetty ilmoittamaan määrätty ulkopuoliset sidonnaisuutensa, kuten luottamus- ja hallintotehtävänsä sekä taloudelliset sidonnaisuutensa, eduskunnan kansliaan kunkin vaalikauden alussa kanslian laatimalla lomakkeella. Tarkoituksena on aiempaa suuremman julkisen avoimuuden luominen yksittäisten kansanedustajien ulkopuolisista sidonnaisuuksista.³

Kansanedustaja voi vaalikauden aikana oma-aloitteisesti täydentää ilmoittamiaan tietoja tai tehdä niihin tarvittavia muutoksia. Eduskunnan kanslia pyytää käytännössä kansanedustajia päivittämään ilmoitettuja tietoja kerran eli vaalikauden puolivälissä. Kansanedustajalla ei ole oikeudellista velvollisuutta tehdä sidonnaisuusilmoitusta, mutta puhemiesneuvoston päätökseen perustuva käytäntö on vakiintunut. Eduskunnan kanslia ylläpitää rekisteriä kansanedustajien ilmoituksista ja niiden päivityksistä. Ilmoitukset julkaistaan eduskunnan verkkosivuilla, ja niissä näkyvät kaikki annetut tiedot.

Lomakkeessa pyydetään ilmoittamaan:

- valtion, kunnan ja muiden julkisyhteisöjen virat
- palkattu toimi yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä
- ammatin ja elinkeinon harjoittaminen
- hallintotehtävät valtionyhtiöissä
- hallintotehtävät taloudellisesti merkittävissä yrityksissä
- hallintotehtävät pankeissa ja muissa rahalaitoksissa
- hallintotehtävät merkittävissä järjestöissä
- etujärjestöjen luottamustehtävät
- kunnalliset ja kirkolliset luottamustehtävät
- liike- ja sijoitustoimintaa varten hankitut merkittävät omistukset sekä muut merkittävät omistusosuudet sekä
- liike- ja sijoitustoimintaa varten otetut yli 100 000 euron velat sekä samassa tarkoituksessa annetut yli 200 000 euron takaukset tai muut vastuut.

Luottamus- ja hallintotehtävistä sekä muista toimista saatuja korvauksia ei pyydetä ilmoittamaan. Perheenjäseniä tai sukulaisia koskevia tietoja ei kysytä.

Koska sidonnaisuuksien ilmoittaminen on vapaaehtoista, sille ei ole asetettu määräaikaa eikä sen laiminlyöntiä ole sanktioitu.

3 Ks. puhemiesneuvoston päätökset 1/1995 ja 2/1995 sekä päätöksen 1/1995 liitteet. Ks. järjestelmän taustasta myös Sidostyöryhmän loppuraportti (Helsinki 1994) ja Eilavaara – Hytönen s. 75 ja 76 ja 130-142.

2.3 Kansanedustajan vastaanottamat lahjat ja muut edut

2.3.1 Lahjat

Eduskunnan kansliatoimikunta on 16.5.2013 hyväksynyt sisäistä ohjeistusta lahjojen antamisesta ja vastaanottamisesta. Ohjeiden mukaan eduskunnan edustajana saadut lahjat eivät ole henkilökohtaisia lukuun ottamatta arvoltaan vähäisiä huomionosoituksia. Kansanedustajien eduskunnan edustajina vastaanottamat, arvokkaammat lahjaesineet ovat eduskunnan omaisuutta, ja niistä on ilmoitettava lahjakirjanpitoon. Tämä koskee yli 300 euron lahjoja. Ilmoitus voi tapahtua suullisesti tai kirjallisesti. Lisäksi arvon määrittämiseksi on asetettu toimikunta, jossa puheenjohtajana toimii eduskunnan taide-, sisustus- ja museoasioista vastaava eduskunnan intendentti ja jäsenenä tilitoimiston kamreeri. Toimikunta kokoontuu tarvittaessa.⁴

Lahjakirjanpito on julkinen: kuka tahansa voi tutustua siihen maksutta eduskunnan kansliassa. Eduskunnan edustajalla tarkoitetaan käytännössä erityisesti virallista edustamista muun muassa kokouksissa, valiokuntien ulkomaanvierailuilla ja ulkomaisten valtuuskuntien eduskuntavierailuilla.

Arvokkaiden lahjojen säilyttämisestä ja esillepanosta päätetään samassa järjestyksessä kuin muustakin eduskunnan esineistöstä. Lahjan arvoa ja käyttöä arvioitaessa on otettava huomioon lahjaesineen soveltuvuus esillepanoon eduskunnan tiloissa sekä musealliset ja kulttuuriset arvot. Merkitystä on myös lahjanantajan taustalla (esimerkiksi valtiollinen taho).

2.3.2 Muut edut

Puhemiesneuvosto on hyväksynyt luettelon eduskuntatyöhön liittyvistä tehtävistä ja matkoista.⁵ Poissaolojen tilastoinnissa eduskuntatyöhön liittyvä tehtävä rinnastetaan läsnäoloon täysistunnossa, jolloin tilastoon ei tule merkintää poissaolosta. Matkoja sääntelevät myös kansliatoimikunnan 20.12.2012 hyväksymä matkustusääntö (muutettu KTK 14.2.2013) sekä tilitoimiston 22.1.2013 antamat matkustusäännön soveltamisohjeet.

Muuta ohjeistusta matkojen tai muiden etujen vastaanottamisesta ei ole eduskunnassa annettu.

⁴ Ohjeistus koskee myös virkamiesten eduskunnan edustajina vastaanottamia lahjoja.

⁵ Puhemiesneuvoston 24.5.2011 hyväksymä sekä 1.11.2011, 2.10.2012, 13.3.2013 ja 23.10.2013 päivitetty luettelo eduskuntatyöhön liittyvistä tehtävistä ja matkoista.

2.4 Kansanedustajan lahjusrikossäännökset

Rikoslain 40 luvun 4 §:ssä säädetään lahjuksen ottamisesta kansanedustajana. Sen 1 momentin mukaan jos kansanedustaja itselleen tai toiselle

- 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka
- 2) ottaa vastaan tai hyväksyy muun kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavan lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen

toimiakseen tai jättääkseen toimimatta edun vuoksi edustajantoimessaan tietyllä tavalla taikka palkkiona sellaisesta toiminnasta ja teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen, hänet on tuomittava *lahjuksen ottamisesta kansanedustajana* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Pykälän 2 momentin mukaan lahjuksen ottamisena kansanedustajana ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 momentin kiertäminen.

Rikoslain 40 luvun 4 a §:ssä säädetään ankarampia rangaistuksia törkeästä lahjuksen ottamisesta kansanedustajana (rangaistusasteikko 4 kuukautta – 4 vuotta vankeutta). Lisäksi rikoslain 16 luvun 14 a ja 14 b §:ssä säädetään lahjuksen antamisesta kansanedustajalle.

3 Kansainvälinen vertailu⁶

Työryhmä on hankkinut tietoja Ruotsin, Norjan, Tanskan, Islannin, Viron, Latvian, Yhdistyneen kuningaskunnan, Alankomaiden, Ranskan ja Saksan parlamenttien, Yhdysvaltojen kansankongressin sekä Euroopan parlamentin ja Euroopan neuvoston tilanteesta. Tiedot koskevat kansanedustajia koskevia eettisiä sääntöjä (Code of Conduct), kansanedustajien sidonnaisuuksia, kansanedustajien vastaanottamia lahjoja ja muita etuja sekä annettujen sääntöjen ja ohjeiden valvontaa ja niiden rikkomisen seuraamuksia. Seuraava katsaus sisältää yhteenvedon näistä tiedoista. Maa-kohtaiset tiedot sisältyvät mietinnön liitteeseen 4.

3.1 Kansanedustajia koskevat eettiset säännöt

Vertailun kohteina olevista maista kansanedustajia koskevia eettisiä sääntöjä on käytössä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Ranskassa, Saksassa, Norjassa, Latvias-
sa sekä Yhdysvalloissa. Euroopassa tällaisia sääntöjä on lisäksi Irlannissa, Puolas-
sa, Liettuassa ja Kreikassa.⁷ Myös Euroopan parlamentti ja viimeisimmäksi Euroo-
pan neuvoston yleiskokous ovat hyväksyneet edustajia koskevia käytännösääntöjä. Useissa maissa kyse on uudentyyppisestä sääntelystä.

Eettisiin sääntöihin on tyypillisesti koottu erilaisia yleisiä arvoja ja periaatteita, joi-
den mukaisesti edustajan edellytetään toimivan (esimerkiksi epäitsekkyys, rehelli-
syys, puolueettomuus, avoimuus, esimerkillisyys). Lisäksi niissä annetaan sääntöjä
erilaisista edustajantyöhön liittyvistä käytänteistä, kuten eturistiriitatilanteista, si-
donnaisuuksien ilmoittamisesta, lahjojen vastaanottamisesta sekä etuisuuksien ja
luottamuksellisten tietojen käyttämisestä. Eettisissä säännöissä käsitellään usein
myös sääntöjen noudattamisen valvontaa ja niiden rikkomisen seuraamuksia.

Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin eettisillä säännöillä ei ole lainsäädännöl-
listä taustaa. Skotlannissa ja Euroopan neuvoston yleiskokouksessa eettisten sään-
töjen laatimisen taustalla on parlamentin/yleiskokouksen työjärjestyksen säännös.
Saksassa käytännösäännöt sekä perustuvat erityiseen edustajia koskevaan lakiin että
ne on otettu osaksi työjärjestystä. Yhdysvalloissa toimintasääntöjen sääntelyvaltuus
perustuu perustuslakiin, ja kummassakin kamarissa säännöt on sisällytetty työjär-
jestykseen. Euroopan parlamentissa käyttäytymissäännöt sisältyvät parlamentin
työjärjestykseen ja sen liitteisiin.

6 Lähteinä on käytetty GRECO:n neljännen kierroksen maaraportteja sekä muiden maiden
parlamenteista saatuja tietoja.

7 Ks. Transparency international: Money, politics, power - Corruption risks in Europe 2012
s. 32.

3.2 Kansanedustajan sidonnaisuudet

Kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisjärjestelmät ovat yleisiä. Pakollista sidonnaisuuksien ilmoittaminen on pääosassa vertailun kohteina olevien maiden parlamentteja, lukuun ottamatta Tanskaa. Velvoittavuus voi perustua erityislakiin (Ruotsi, Viro, Latvia ja Skotlanti), parlamentin työjärjestykseen/sisäiseen säädökseen (Norja), eettisiin sääntöihin (Yhdistynyt kuningaskunta), lakiin ja eettisiin sääntöihin (Saksa ja Yhdysvallat) tai puhemiesneuvoston päätökseen (Islanti).

Sidonnaisuustietoja pyydetään tyypillisesti edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä, kuten palkatuista toimista ja hallintotehtävistä. Joissakin maissa edustajan tulee ilmoittaa myös tällaisesta tehtävästä saamansa tulot. Osassa tulee selvittää kaikki tulot niiden suuruudesta riippumatta, mutta käyttöön on otettu myös raja-arvoja, jonka ylittävät tulot tulee ilmoittaa. Lisäksi osassa parlamentteja pyydetään tietoja sekä edustajien omaisuudesta että veloista, toisissa taas pelkästään omaisuudesta. Joissakin parlamenteissa on käytössä myös erilaisia kynnysarvoja, joilla ilmoittamisvelvollisuutta rajataan (esimerkiksi tietty euromäärä, jonka ylittävät tulot/omaisuus/velat tulee ilmoittaa).

Enemmistössä parlamentteja sidonnaisuustietoja pyydetään vain kansanedustajalta, ei hänen läheiseltään. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentissa ja Yhdysvaltojen kongressissa ilmoitusvelvollisuus ulottuu myös puolison ja huollettavina olevien lasten tietoihin. Virossa kansanedustajan tulee ilmoittaa puolison kanssa yhdessä omistettu omaisuus. Ranskassa tulee ilmoittaa puolison harjoittamat toimet ja tehtävät.

Yleistä on, että tiedot talletetaan parlamentin ylläpitämään rekisteriin. Tiedot ovat useissa parlamenteissa myös julkisia ja asetettu yleisön saataville parlamentin verkkosivuille.

3.3 Kansanedustajan vastaanottamat lahjat ja muut edut

Useissa parlamenteissa edellytetään, että kansanedustaja ilmoittaa parlamentille vastaanottamansa tietyn raja-arvon ylittävät lahjat. Tämä voi perustua parlamentin sisäiseen säädökseen, eettisiin sääntöihin tai vastaaviin menettelysääntöihin. Raja-arvo määritellään joko tiettyä rahamääränä tai prosenttiosuutena kuukauden palkkiosta. Rahamääräinen raja-arvo vaihtelee 50 euron (Yhdysvallat ja Alankomaat) ja 400 euron (Tanska) välillä, prosenttimääräinen on 1 % kuukauden palkkiosta (Yhdistyneiden kuningaskuntien alahuone). Ranskassa ja Euroopan parlamentissa raja-arvo on 150 euroa.

Useissa parlamenteissa (Islanti, Norja, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Ranska, Euroopan parlamentti) edellytetään ulkopuolisen tahon kokonaan tai osittain maksamien matkojen ilmoittamista. Joissakin maissa (Tanska) tämä on vapaaehtoista. Yhdysvalloissa ulkopuolisen maksamalle matkalle on saatava erikoisvaliokunnan lupa etukäteen. Joissakin maissa ilmoitetaan vain ulkomaanmatkat, mutta toisissa tällaista rajausta ei ole tehty. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on asetettu

raja-arvo, jonka ylittävät ulkomaanmatkat tulee ilmoittaa. Parlamentin alahuoneessa raja-arvo on yli 1 % palkasta (£660 noin 800 euroa) ja ylähuoneessa £500 (noin 600 euroa).

Joissakin parlamenteissa on määritelty raja-arvoja kohtuulliselle vieraanvaraisuudelle. Yhdistyneissä kuningaskunnissa tulee rekisteröidä vieraanvaraisuus, joka ylittää alahuoneessa 1 % palkasta (£660 noin 800 euroa) ja ylähuoneessa £500 (noin 600 euroa). Yhdysvalloissa osallistuminen määrätynlaisiin ilmaistilaisuuksiin on sallittua (esimerkiksi vastaanotot, joilla tarjotaan arvoltaan kohtuullista ruokaa ja juomaa ja joissa kutsujataholla ja osallistujamäärällä ei ole merkitystä). Euroopan parlamentissa jäsenten on ilmoitettava osallistumisestaan kolmansien osapuolten järjestämiin tilaisuuksiin, kun kolmas osapuoli korvaa heidän matka-, majoitus- tai oleskelukulunsa tai maksaa nämä kulut suoraan. Ilmoitusvelvollisuutta ei ole, jos kyseessä ovat olleet ainoastaan ruokailukulut, joiden arvo on ollut alle 150 euroa.

Useissa parlamenteissa (Ruotsi, Norja ja Euroopan parlamentti) ilmoittamisvelvollisuus koskee myös organisaatioita tai henkilöitä, jotka antavat kansanedustajalle taloudellista tukea, sihteeripalvelua tai muuta vastaavaa tukea tai palvelua sen lisäksi, mitä parlamentti ja asianomainen puolue kansanedustajalle antavat. Myös Islannissa on ilmoitusvelvollisuus yritysten antamasta taloudellisesta tuesta. Joissakin parlamenteissa (Tanska) näistä ilmoittaminen on mahdollista, muttei pakollista.

Monissa parlamenteissa edellytetään, että rekisteriin ilmoitetaan myös aiempien työnantajien kanssa tehdyt virkavapautta koskevat sopimukset ja taloudellisuonteiset sopimukset esimerkiksi palkanmaksun jatkumisesta tai sosiaalietuuksien, eläkeoikeuksien ja vastaavien myöntämisestä siltä ajalta, jona asianomainen on kansanedustajana. Lisäksi rekisteriin tulee ilmoittaa työsuhteet, sopimusperusteiset työt tai vastaavat sopimukset tulevien työnantajien tai sopimuskumppanien kanssa, vaikka työsuhde tai sopimus tulee voimaan vasta asianomaisen edustajan jätettyä edustajantoimensa.

Eräissä parlamenteissa lahjat ja muut edut ilmoitetaan sidonnaisuusrekisteriin, mutta myös erillisiä rekistereitä on käytössä. Rekisteritiedot on useissa parlamenteissa tallennettu yleisön saataville parlamentin verkkosivuille.

3.4 Valvonta ja seuraamukset

Eettisten sääntöjen ja sidonnaisuuksien ilmoittamisen valvonnan järjestämistapa vaihtelee eri maiden parlamenteissa. Useimmiten valvonta on parlamentin sisäinen asia, mutta joissakin maissa valvontatehtäviä hoitaa myös parlamentin ulkopuolinen erityisviranomainen (esimerkiksi Latvia ja Ranska). Parlamentin sisälläkin järjestämistavoissa on eroja, sillä tehtävä on voitu osoittaa erikoisvaliokunnalle (Viro, Yhdysvallat), erikoisvaliokunnalle ja puhemiehistölle/erityiselle parlamentin virkamiehelle/toimielimelle (Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan parlamentti, Euroopan neuvoston yleiskokous) tai puhemiehelle/puhemiehistölle (Saksa).

Myös seuraamuksen määräämisessä on eroja, mutta yleensä se on parlamentin sisäinen asia (erikoisvaliokunta, puhemies, kansliatoimikunta, täysistunto). Yhdistyneiden kuningaskuntien alahuone on joulukuussa 2010 tehnyt päätöksen siitä, että erikoisvaliokunnassa asian käsittelyyn osallistuu myös maallikkoja.

Seuraamukset ovat tyypillisesti hallinnollisia, ja niitä on erilaisia (muun muassa julkinen anteeksipyyntö, etujen peruuttaminen, varoitus/huomautus, määräaikainen erottaminen). Mahdollisia ovat myös hallinnolliset maksut/rahalliset järjestysrangaistukset (Saksa, Latvia) sekä rikosoikeudelliset seuraamukset (Ranska, Latvia, Wales, Pohjois-Irlanti ja Skotlanti).

4 Nykytilan arviointi ja työryhmän ehdotukset

Työryhmä on aloittanut työnsä arvioimalla kansanedustajan sidonnaisuuksiin liittyviä kysymyksiä. Työn aikana on havaittu, että muutokset edellyttävät säädöstason ratkaisuja. Tämän vuoksi työryhmä on pohtinut ensin asiasta annettavien tarvittavien säännösten sisältöä. Koska edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamiseen ehdotetaan merkittäviä muutoksia, käsitellään niitä seuraavassa ensin. Tämän jälkeen käsitellään edustajien saamiin lahjoihin, pääsylippuihin ja kolmannen osapuolen maksamiin matkoihin liittyviä kysymyksiä sekä puhemiesneuvostolle osoitettavaa tehtävää antaa ohjeistusta edustajien sidonnaisuuksien sekä edustajien vastaanottamien lahjojen, pääsylippujen ja kolmannen osapuolen maksamien matkojen ilmoittamisesta. Lopuksi käsitellään kansanedustajan esteellisyyttä, kansanedustajan lahjusrikossäännöksiä sekä kansanedustajien neuvontaa ja koulutusta.

4.1 Kansanedustajan sidonnaisuudet

4.1.1 Yleistä

Työryhmä on arvioinut kansanedustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisen vapaaehtoisuutta, ilmoitettavien sidonnaisuuksien laajuutta sekä ilmoitusmenettelyä. Työryhmän mukaan järjestelmää on tarpeen kehittää kaikkien mainittujen seikkojen osalta.

4.1.2 Sidonnaisuuksien ilmoittamisen velvoittavuus

Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus on säädetty ministereille ja eräille korkeille virkamiehille. Perustuslain 63 §:ssä säädetään ministerin sidonnaisuuksista ja valtion virkamieslain (750/1994) 8 a §:ssä valtion virkamiehen sidonnaisuuksista. Lisäksi sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudesta on säädetty muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen ja eduskunnan korkeimpien virkamiesten sekä tuomarien osalta (ks. eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 13 §, eduskunnan virkamiehistä annetun lain 13 § ja tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §). Ministerille säädetyn sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden tavoitteena on tukea kansalaisten luottamusta poliittiseen järjestelmään ja jo ennakolta tehokkaasti estää sellaisen tilanteen muodostuminen, joka saattaisi vaarantaa luottamusta valtioneuvoston jäsenen toiminnan asianmukaisuuteen (HE 284/1994 vp). Virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisella pyritään lisäämään valtionhallinnon avoimuutta sekä turvaamaan kansalaisten luottamusta hallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen (HE 236/1996 vp). Vireillä olevassa kuntalain kokonaisuudistuksessa on tarkoitus ulottaa sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus rajatusti myös

kunnallisiin luottamushenkilöihin.

Sidonnaisuustietoja kerätään kansanedustajilta poliittisen toiminnan avoimuuden ja julkisuuden lisäämiseksi, mutta tietojen ilmoittaminen on vapaaehtoista ja perustuu puhemiesneuvoston päätökseen. Vapaaehtoinen järjestelmä on toiminut verraten hyvin: vaalikaudella 2007–2010 kaikki kansanedustajat tekivät sidonnaisuusilmoituksen ja kuluvalle vaalikaudella vain neljä kansanedustajaa on jättänyt ilmoituksen tekemättä. Kansainvälisessä vertailussa Suomen vapaaehtoinen järjestelmä on kuitenkin poikkeus, sillä lähes kaikissa vertailtujen maiden parlamenteissa edustajilla on velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuutensa.

Vaaleilla valitut kansanedustajat edustavat erilaisia intressi- ja taustaryhmiä, ja heillä voi olla taustansa ja toimintansa vuoksi erilaisia sidonnaisuuksia. Laajat verkostot ja tiivis yhteydenpito eri tahoihin ovat kiinteä osa kansanedustajan työtä. Sidonnaisuudet, kuten erilaiset hallinto- ja luottamustehtävät, kuuluvat siten olennaisesti edustukselliseen demokratiaamme. On kuitenkin tärkeää, että kansalaisilla on riittävästi tietoa edustajien sidonnaisuuksista heidän toimintansa seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Avoimuudella ja läpinäkyvyydellä voidaan parantaa poliittisen järjestelmän uskottavuutta ja kansalaisten luottamusta eduskuntaan ja sen päätöksentekoon. Sidonnaisuustietojen antamisella voidaan myös pyrkiä estämään sellaisten tilanteiden syntyminen, jotka saattaisivat vaarantaa kansalaisten luottamusta edustajan toiminnan asianmukaisuuteen. Vaikka nykyinen sidonnaisuustietojen keräämiskäytäntö on toiminut hyvin, työryhmä katsoo, että sidonnaisuuksien ilmoittamisen muuttaminen pakolliseksi turvaisi vapaaehtoista järjestelmää paremmin avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutumisen edustajien mahdollisista sidonnaisuuksista. Pakollinen sidonnaisuusilmoitus olisi myös yhdenmukainen ministereitä koskevien vaatimusten kanssa. Edellä esitetyin perustein työryhmä ehdottaa, että edustajien sidonnaisuuksien ilmoittaminen muutetaan pakolliseksi. Muutoksella toimeenpantaisiin myös GRECON asiasta antama suositus.

Vertailluissa valtioissa edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisjärjestelmä on toteutettu eri tavoin riippuen kunkin valtion sääntelyperinteistä. Esimerkiksi Ruotsissa edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisesta on säädetty erityislailla, kun taas Norjassa parlamentin työjärjestyksessä ja sen nojalla annetussa sisäisessä säädöksessä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus perustuu vuorostaan parlamentin ala- ja ylähuoneen eettisiin sääntöihin.

Työryhmä katsoo, että Suomessa sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden asettaminen kansanedustajalle edellyttää säännösten antamista asiasta. Säännösten sijoittamiselle on eri vaihtoehtoja. Näitä arvioidaan jäljempänä tarkemmin säännösten sisältöä koskevien ehdotusten jälkeen (ks. jakso 4.1.6 ja liite 2).

4.1.3 Ilmoitettavat sidonnaisuudet

Lähtökohdat

Ehdotettavien säännösten muotoilussa tulee työryhmän mukaan pyrkiä siihen, että edustajan ilmoitusvelvollisuuden piirissä ovat sellaiset sidonnaisuudet, joilla objektiivisesti arvioiden saattaa olla vaikutusta arvioitaessa henkilön toimintaa edustajana. Edustajan oikeusturvan kannalta on myös tärkeää, että ilmoitusjärjestelmä on mahdollisimman selkeä.

Ilmoitettavien sidonnaisuuksien laajuuden arvioinnissa on ensinnäkin otettu huomioon nykyinen vapaaehtoisuuteen perustuva ilmoitusjärjestelmä. Työryhmä katsoo, että ilmoitettavia sidonnaisuuksia olisivat ainakin ne, jotka kansanedustajat voivat jo nykyisin vapaaehtoisesti ilmoittaa (ks. edellä jakso 2.2.2).

Arvioinnissa on otettu huomioon myös ministerin sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden laajuus. Edustajan asema ja tehtävät kuitenkin eroavat merkittävästi ministerin asemasta ja tehtävistä. Kansanedustajat käyttävät lainsäädäntö- ja budjettivaltaa, eivätkä eduskunnan päätökset yleensä koske konkreettisesti yksittäisiä kansalaisia tai oikeushenkilöitä. Poliittinen päätöksenteko on yleistä, ja lait soveltuvat suuriin kohderyhmiin. Lisäksi kansanedustaja käyttää valtaansa kollektiivisen ryhmän jäsenenä. Hallinnollinen päätöksenteko tulee edustajan toiminnassa esille lähinnä valvonnassa muun muassa eräiden eduskunnan valitsemien valtuutettujen toiminnassa. Ministerin tehtävään kuuluu sen sijaan paitsi poliittista ohjaamista myös konkreettista hallinnollista päätöksentekoa, jossa ministeri voi olla ratkaisijana tai esittelijänä.⁸ Mainittujen asemaan ja tehtäviin liittyvien erojen vuoksi edustajan ilmoitusvelvollisuuden ala poikkeaisi ministerin ilmoitusvelvollisuuden alasta jäljempänä tarkemmin selvitettävällä tavalla. Ehdotettavan säännöksen sanamuodossa on kuitenkin perusteltua pyrkiä mahdollisimman yhdenmukaiseen kirjoitustapaan ministerin sidonnaisuuksia koskevan perustuslain 63 §:n kanssa. Ilmoitusvelvollisuuden alaan liittyvien erojen vuoksi edustajan, joka toimii valtioneuvoston jäsenenä, tulee kuitenkin antaa kaksi erillistä ilmoitusta.

Ilmoitettavia sidonnaisuuksia ei ole tarkoituksenmukaista määritellä säännösten tasolla yksityiskohtaisesti, minkä vuoksi ehdotetaan, että säännösten tasolle kirjataan lähinnä asiaa koskevat perussäännökset. Tarkempia ohjeita ilmoitettavista sidonnaisuuksista antaisi puhemiesneuvosto eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momenttiin ehdotettavan uuden säännöksen nojalla (ks. jäljempänä jakso 4.3).

8 Ks. Eilavaara-Hytönen s. 182–183.

Edustajantoimeen kuulumattomat tehtävät ja elinkeinotoiminta

Työryhmä ehdottaa, että ilmoitusvelvollisuus kattaisi edustajantoimeen kuulumattomat tehtävät ja elinkeinotoiminnan mahdollisimman laaja-alaisesti. Sellaisia toimia ja tehtäviä, joilla ei ole merkitystä edustajantoimen arvioinnin kannalta, ei kuitenkaan ilmoitettaisi. Ilmoitusvelvollisuus koskisi sellaisia tehtäviä ja elinkeinotoimintaa, joita edustaja harjoittaa edustajantoimensa aikana tai joiden hoitaminen on keskeytyneenä edustajantoimen hoitamisen aikana.

Edustajantoimeen kuulumattomina tehtävinä tulisi ilmoittaa erityisesti valtion, kunnan ja muiden julkisyhteisöjen virat sekä palkatut toimet ja luottamus- ja hallinto-tehtävät yksityisissä yrityksissä ja yhteisöissä sekä kunnissa ja muissa julkisyhteisöissä. Elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan elinkeinon ja ammatin harjoittamista.

Puhemiesneuvoston ohjeissa annettaisiin asiasta tarkemmat ohjeet.

Edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saadut tulot

Joissakin maissa edustajan tulee ilmoittaa myös edustajantoimeen kuulumattomasta tehtävästä saamansa tulot. Osassa tulee selvittää kaikki tulot niiden suuruudesta riippumatta, mutta käyttöön on otettu myös raja-arvoja, jotka ylittävät tulot tulee ilmoittaa. Esimerkiksi Saksassa tulee ilmoittaa muista tehtävistä saadut tulot, jos ne ylittävät 1 000 euroa kuukaudessa tai 10 000 euroa vuodessa. Norjassa vuorostaan edellytetään lisäerittelyä, jos itsenäisestä tuloa tuottavasta liiketoiminnasta (yksittäisestä lähteestä) kalenterivuoden aikana saatu tulo ylittää 50 000 kruunua (noin 6 000 euroa).

Suomessa on laaja verotustietojen julkisuus. Verolainsäädännön nojalla on kuitenkin mahdollista saada tietoja vain edustajan kokonaisvuosiansioista, joten verotustiedot eivät paljasta yksittäisistä toimista ja tehtävistä saatuja tuloja. Tiedon saaminen edustajan edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä saamista tuloista parantaisi kansalaisten mahdollisuuksia arvioida yksittäisen sidonnaisuuden merkityksellisyyttä. Työryhmä ehdottaakin, että edustajan edellytetään jatkossa selvittävän myös edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saamansa tulot, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa henkilön toimintaa edustajana. Merkityksellisiä ovat tulot, jotka ovat kertyneet edustajantoimen ohella harjoitetusta tehtävästä tai elinkeinotoiminnasta. Tulot ilmoitettaisiin lähdekohtaisesti. Tällä toimeenpantaisiin myös GRECON asiasta antama suositus.

Tavoitteena on, että edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saatujen tulojen ilmoittamisjärjestelmä on mahdollisimman toimiva ja tarkoituksenmukainen sekä edustajan että ilmoittamisjärjestelmän hallinnoinnin kannalta. Edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saatujen tulojen ilmoittamiseen liittyy käytännöllisiä haasteita, sillä tehtävät ja niistä kertyvien tulojen määrätymisperusteet voivat olla hyvin erilaisia. Kyseiset tehtävät voivat myös olla jatkuvia tai satunnaisia. Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena,

että edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saadut tulot ilmoitettaisiin kalenterivuosittain jälkikäteen, kun tulokertymä on tiedossa, esimerkiksi tulojen kertymistä seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Tarpeellisenä taikka edustajien tai sidonnaisuustietojen hallinnoinnin kannalta tarkoituksenmukaisena ei kuitenkaan voida pitää sitä, että kaikki vähäisetkin korvaukset edustajantoimeen kuulumattomasta tehtävästä tai elinkeinotoiminnasta tulisi ilmoittaa. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että käyttöön otetaan raja-arvo, jonka ylittävät tulot yhdestä lähteestä kalenterivuoden aikana tulisi ilmoittaa. Esimerkiksi 5 000 euroa kalenterivuodessa olisi työryhmän näkemyksen mukaan asianmukainen raja-arvo. Ilmoitettavien tulojen raja-arvosta ei kuitenkaan ole tarpeen säätää nimenomaisesti säännösten, vaan puhemiesneuvosto voisi antaa siitä tarkempia ohjeita. Tämä mahdollistaa myös sen, että raja-arvoa voidaan tarvittaessa tarkistaa ilman, että asianomaista säännöstä on tarpeen muuttaa.

Omistukset yrityksissä ja muu merkittävä varallisuus

Työryhmä ehdottaa, että ilmoitusvelvollisuus kattaa myös sellaiset omistukset yrityksissä ja muun merkittävän varallisuuden, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa henkilön toimintaa edustajana. Merkitystä on varallisuudella, joka edustajalla on edustajantoimen aikana.

Kansanedustajien suositellaan nykyisin ilmoittavan liike- ja sijoitustoimintaa varten hankitut merkittävät omistukset (esimerkiksi yli 50 000 euroa yhden kohteen osalta) sekä muut merkittävät omistussuhteet (esimerkiksi yli 30 % äänivallasta). Lisäksi ilmoitus suositellaan tehtäväksi liike- ja sijoitustoimintaa varten otetuista yli 100 000 euron veloista sekä samassa tarkoituksessa annetuista yli 200 000 euron takauksista tai muista vastuista. Ilmoitusjärjestelmä kattaa siten jo nykyisin paitsi varat myös velat. Omaisuuden ja velkojen ilmoitusvelvollisuutta on kuitenkin rajattu sekä omaisuuden käyttötarkoituksen että sen arvon tai merkityksen suhteen.

Ministerin tulee perustuslain 63 §:n nojalla antaa selvitys muun muassa omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan. Ministerin ilmoitusvelvollisuutta ei ole rajattu tietyn raja-arvon ylittävään ja tiettyyn käyttötarkoitukseen hankittuun varallisuuteen. Käytännössä edellytetään, että ilmoitetaan osakeomistukset ja muut omistukset yrityksissä mainitsemalla yrityksen nimi ja omistussuus, esimerkiksi osakkeiden lukumäärä. Muuna merkittävänä varallisuutena ilmoitetaan kiinteä omaisuus ja varallisuusarvoltaan huomattava, esimerkiksi sijoitustarkoituksessa hankittu, muu omaisuus. Tavanomaisena pidettävää, ministerin omassa tai hänen perheensä käytössä olevaa asuntoa ei tarvitse ilmoittaa, ei myöskään talletuksia eikä rahasto-osuuksia. Lisäksi tulee ilmoittaa velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden suuruusluokka ja peruste.⁹

9 Valtioneuvoston kanslian ohje sidonnaisuuksien ilmoittamista varten laaditun lomakkeen täyttämiseksi s. 1.

Kansainvälisessä vertailussa edustajien omaisuuden ja velkojen ilmoittaminen vaikuttaa varsin vaihtelevalta. Osassa parlamentteja pyydetään tietoja sekä omaisuudesta että veloista, toisissa taas pelkästään omaisuudesta. Lisäksi joissakin parlamenteissa on käytössä erilaisia ilmoittamista rajaavia kynnyksiä.

Esimerkiksi Ruotsissa edustajan tulee ilmoittaa osake- ja vastaava omistus, jos omaisuuden arvo ylittää tietyn summan (vuonna 2013 noin 10 400 euroa). Lisäksi tulee ilmoittaa elinkeinotoiminnassa käytetty kiinteä omaisuus. Norjassa tulee ilmoittaa kiinteä omaisuus, jolla on huomattavaa arvoa ja jota käytetään elinkeinotoiminnassa. Osakkeista ja vastaavista tulee vuorostaan ilmoittaa ne, jotka muodostavat yli yhden prosentin osake- tai vastaavasta pääomasta. Perheen tavanomaista asuntoa tai vapaa-ajan asuntoa ei ilmoiteta. Tanskassa ilmoitetaan yli 75 000 kruunua (noin 10 000 euroa) ylittävät osakeomistukset. Islannissa omaisuus tulee ilmoittaa, lukuun ottamatta perheen käytössä olevaa asuntoa. Osakeomistukselle on vaihtoehtoisia kynnyksiä (muun muassa jos omistus yli 6 700 euroa tai 25 % osakepääomasta). Velkatietoja muissa Pohjoismaissa ei nykyisin kysytä. GRECO on antanut Ruotsille, Tanskalle ja Islannille suosituksen laajentaa ilmoitusvelvollisuus velkoihin ja taloudellisiin vastuisiin.

Saksassa tulee ilmoittaa osakeomistus yhtiössä, jos sen perusteella kansanedustajalla on huomattava vaikutusvalta yhtiössä. Velkoja ei pyydetä ilmoittamaan. Yhdistyneissä kuningaskunnissa tulee ilmoittaa maa- ja muu omaisuus, jos arvo on suurempi kuin edustajan tehtävästään saama palkka vuodessa (noin 66 000 punttaa, noin 80 000 euroa). Osakeomistus vuorostaan tulee ilmoittaa, kun se on suurempi kuin 15 % osakepääomasta tai arvo suurempi kuin parlamentin palkka vuodessa. Myös lainat, jotka ovat yli 1 500 punttaa, tulee ilmoittaa. Virossa omaisuuden lisäksi tulee ilmoittaa velat ja vastuut, jos velka ylittää kuuden kuukauden palkan tai 3 500 euroa vuodessa. Alankomaissa ei pyydetä omaisuus- eikä velkatietoja, mutta GRECO on antanut suosituksen näiden tietojen edellyttämisestä.

Työryhmän mukaan omaisuuden ja velkojen ilmoittamista voidaan jatkossakin rajata *käyttötarkoituksen* mukaan liike- ja sijoitustoimintaa varten hankittuihin omistuksiin ja velkoihin. Tällaista rajausta voidaan pitää perusteltuna ja asianmukaisena arvioitaessa edustajantoimen kannalta merkityksellisiä sidonnaisuuksia. Toisaalta rajausta merkitsee siitä, että selvitystä esimerkiksi edustajan tai hänen perheensä käytössä olevasta asunnosta tai sen hankintaan liittyvästä velasta ei edellytetä. Asuntojen hintojen voimakas nousu viime vuosina on heijastunut sekä asuntojen arvoihin että asunnon hankintaan otettuihin velkoihin. Koska asunto-omistuksella ja asuntoveloilla voi siten olla huomattava merkitys yksittäisen henkilön taloudellisen aseman kannalta, työryhmä on pohtinut, tulisiko edustajan ilmoitusvelvollisuus jatkossa ulottaa myös merkittävään asuntovarallisuuteen ja sen hankkimiseen otettuun velkaan. Asiaa arvioituaan työryhmä on kuitenkin päättänyt siihen, ettei se ehdota edustajan ilmoitusvelvollisuuden laajentamista tällä tavoin. Työryhmän mielestä edustajan ilmoitusvelvollisuutta ei tule ulottaa laajemmaksi kuin ministerin ilmoitusvelvollisuutta, ja tältä osin on huomattava, ettei ministerin tarvitse il-

moittaa tavanomaisena pidettävää, ministerin omassa tai hänen perheensä käytössä olevaa asuntoa.

Työryhmä katsoo, että ilmoitusvelvollisuutta on perusteltua rajata jatkossa myös omistuksen ja velkojen merkittävyyden perusteella. Käytännössä tämä tehtäisiin asettamalla ilmoitettavalle omaisuudelle ja veloille raja-arvot. Tällaiset raja-arvot voidaan määritellä puhemiesneuvoston antamissa ohjeissa.

Nykyisin käytössä olevia esimerkinomaisia raja-arvoja voidaan kansainvälisen vertailun valossa pitää jossain määrin korkeina. Myös GRECO on esittänyt raja-arvojen laskemisen harkitsemista.¹⁰ Työryhmän mielestä nykyiset raja-arvot ovat kuitenkin perusteltuja merkityksellisten sidonnaisuuksien kannalta, ja siksi se katsoo, että ne voidaan säilyttää lukuun ottamatta merkittävän omistusosuuden raja-arvoa, joka on perusteltua laskea yli 30 prosentin äänivallasta 20 prosentin äänivaltaan. Esimerkiksi kirjanpitolaissa (1336/1997) huomattavana vaikutusvaltana pidetään vähintään viidenneksen ääniosuutta (KPL 1 luvun 8 §).

Muut sidonnaisuudet

Työryhmä on pohtinut myös kysymystä siitä, onko perusteltua ja tarpeen laajentaa ilmoitusjärjestelmää siten, että myös muut kuin edellä luetellut sidonnaisuudet tulee selvittää, jos niillä voi olla merkitystä arvioitaessa edustajantoimen hoitamista. Tämä mahdollistaisi myös muun kuin säännöksessä nimenomaisesti mainitun sidonnaisuuden ilmoittamisen. Tällainen laajennus antaisi säännöksen käytännön soveltamiseen joustavuutta.

Ministerin osalta sidonnaisuustietojen antamista on laajennettu siten, että ministerin tulee antaa selvitys myös muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa ministerin toimintaa valtioneuvoston jäsenenä. Pykälän esitöiden (HE 284/1994 vp s. 15) mukaan ilmoitusvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti ministerin omia sidonnaisuuksia. Joissakin tapauksissa esimerkiksi ministerin perheenjäsenen 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.

Nykyisessä sidonnaisuusilmoituksessa ei pyydetä nimenomaisesti tietoja edustajan puolisoista eikä huollettavana olevista lapsista. GRECO on antanut suosituksen harkita puolisoa ja huollettavana olevia lapsia koskevien tietojen sisällyttämistä edustajan ilmoitukseen kuitenkin niin, ettei tällaisia tietoja välttämättä tarvitsisi julkais- ta. GRECO:n mukaan nykyisiä läpinäkyvyyssäännöksiä voidaan kiertää siirtämällä omaisuutta puolisolle ja huollettavana oleville lapsille. Toisaalta GRECO on tietoi- nen perheenjäsenien yksityisyyteen mahdollisesti liittyvistä haasteista.¹¹

10 GRECO:n raportti s. 18.

11 GRECO:n raportti s. 18.

Työryhmä ei ehdota edustajan ilmoitusvelvollisuuden nimenomaista ulottamista edustajan perheenjäseniin. Työryhmän mielestä tällaiselle laajennukselle ei ole riittäviä perusteita. Toisaalta, jos edustajaa koskevassa säännöksessä edellytettäisiin vastaavalla tavalla kuin ministeriä koskevassa säännöksessä selvitystä myös muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa edustajan toimintaa, tällainen laajennus voisi tapauskohtaisesti nostaa esiin kysymyksen perheenjäsenten sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Vastuun ja tehtävien erojen vuoksi edustajien selvitysvelvollisuutta ei kuitenkaan työryhmän mielestä tule asettaa yhtä laajaksi kuin ministereillä eikä edustajille tule siten asettaa velvollisuutta ilmoittaa perheenjäsentensä sidonnaisuuksia edes tapauskohtaisesti. Olennaista joka tapauksessa on, että selvitysvelvollisuuden piirissä ovat sellaiset sidonnaisuudet, joilla objektiivisesti arvioiden saattaa olla vaikutusta arvioitaessa henkilön toimintaa edustajana.

Edellä esitetyn perusteella työryhmä ehdottaa, että edustajan ilmoitusvelvollisuus koskee vain säännöksessä nimenomaisesti lueteltuja edustajan omia sidonnaisuuksia. Muita sidonnaisuuksia kuin säännöksessä mainittuja ei siten edellytetä selvittävän.

Toisaalta edustaja voi halutessaan antaa sidonnaisuuksistaan laajempiakin tietoja kuin säännöksessä edellytetään.

4.1.4 Määräajat, menettely ja tietojen julkisuus

Koska sidonnaisuustietojen ilmoittaminen on nykyisin vapaaehtoista, ilmoittamiselle ei ole asetettu määräaika. Kun sidonnaisuuksien ilmoittaminen säädetään pakolliseksi, on velvollisuuden täyttämiseksi asetettava määräaika. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta on tärkeää, että sidonnaisuustiedot annetaan mahdollisimman pian edustajantoimen alkamisen jälkeen. Kansainvälisesti vertaillen kuukauden määräaika vaikuttaa käytetyltä. Toisaalta edustajan ja eduskuntatyön kannalta määräaika voi olla pitempikin. Työryhmä ehdottaa, että sidonnaisuudet tulee ilmoittaa kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kansanedustajan valtakirja on tullut tarkastetuksi. On tärkeää, että selvitys annetaan myös silloin, kun edustajalla ei ole ilmoitettavia sidonnaisuuksia. Tällaisessa tapauksessa selvityksessä ilmoitetaan, ettei ilmoitettavia sidonnaisuuksia ole.

Lisäksi on mahdollista edellyttää sidonnaisuustietojen päivittämistä säännöllisin väliajoin, esimerkiksi vuosittain, tai silloin, kun sidonnaisuuksissa tapahtuu merkitykseltään olennaisia muutoksia. Työryhmä pitää riittävänä ja tarkoituksenmukaisena jalkimmista vaihtoehtoa ja siksi esittää, että merkitykseltään olennaiset muutokset ilmoitetaan kahden kuukauden kuluessa muutoksesta.

Edellä ehdotetuin tavoin edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saadut, tietyn raja-arvon ylittävät tulot ilmoitettaisiin kuitenkin kalenterivuosittain. Tämä poikkeaisi edellä ehdotetusta muiden sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, minkä vuoksi tulojen ilmoittamiselle tulee asettaa oma määräaika.

Työryhmä ehdottaa, että kyseiset tulot ilmoitetaan niiden kertymistä seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Tämä mahdollistaa sen, että edustaja voi käyttää tulojen ilmoittamisessa apuna veroehdotusta, joka toimitetaan verovelvolliselle keväällä, yleensä huhtikuussa.

Työryhmä katsoo, että ehdotetut muutokset voisivat tulla aikaisintaan voimaan vaalikauden 2015–2018 alusta. Ei kuitenkaan ole perusteltua edellyttää sellaisten edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saatujen tulojen ilmoittamista, jotka ovat kertyneet ennen muutosten voimaantuloa. Näin ollen, jotta seuraavissa eduskuntavaaleissa uudelleen valittavien kansanedustajien ilmoitusvelvollisuus olisi samanlainen kuin uusilla kansanedustajilla, ehdotetaan, että tulojen ilmoittamista koskevan säännöksen soveltaminen porrastetaan niin, ettei sitä sovelleta ennen ehdotettujen muutosten voimaantuloa kertyneisiin tuloihin.

On tarkoituksenmukaista, että nykyisiä menettelytapoja noudatetaan niin pitkälti kuin mahdollista. Tarkoituksenmukaista on muun muassa se, että selvitys toimitetaan myös jatkossa keskuskansliaan. Keskuskanslia keräisi tiedot ja tarvittaessa päivittäisi ne edustajien antamien tietojen pohjalta. Selvitys tehtäisiin tätä varten vahvistetulla lomakkeella. Keskuskanslia pitäisi annetuista tiedoista rekisteriä. Tiedot olisivat julkisia ja ne tallennettaisiin yleisön saataville tietoverkkoon. Edustajantoimen päätyttyä tiedot poistettaisiin rekisteristä ja tietoverkosta. Selvityksen ja rekisteriin talletettujen tietojen säilyttämiseen ja saamiseen sovellettaisiin muutoin, mitä arkistolaissa (831/1994) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

4.1.5 Valvonta

Ilmoitusjärjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden sekä uskottavuuden varmistamiseksi on tarpeen huolehtia järjestelmän täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta. Poliittisella vastuulla on jatkossakin merkittävä rooli, mutta järjestelmän noudattamisen valvontaa ei voida jättää yksin sen varaan. Myös GRECO suosittaa, että kansanedustajien eturistiriitoja ja sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevien nykyisten ja tulevien sääntöjen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistamiseksi ryhdytään tarkoituksenmukaisiin toimiin.

Työryhmä ehdottaa, että keskuskanslian tehtävänä olisi tarkistaa, että edustaja on antanut selvityksensä sidonnaisuuksistaan säädettyssä määräajassa. Jos edustaja ei ole antanut selvitystä säädettyssä määräajassa, keskuskanslia kehottaisi häntä tekemään sen. Jos annettu selvitys havaitaan ilmeisen puutteelliseksi, keskuskanslia kehottaisi edustajaa täydentämään tai tarkistamaan sitä. Siitä, että epäily puutteellisuudesta nousee esiin joukkotiedotusvälineissä, ei kuitenkaan itsessään seuraa keskuskanslialle velvollisuutta antaa edustajalle kehotusta. Keskuskanslian suorittama valvonta koskisi siten ennen kaikkea ilmoitusvelvollisuuden noudattamista, eikä se näin ollen tarkistaisi edustajan selvityksen oikeellisuutta, vaan tämä on edustajan vastuulla. Tarvittaessa keskuskanslia kuitenkin neuvoisi ja opastaisi edustajaa selvityksen tekemisessä.

Lisäksi on pohdittava, mitä seuraa, jos edustaja kehotuksesta huolimatta laiminlyö selvityksen antamisen.

Muiden maiden parlamenttien käytännöt vaihtelevat. Esimerkiksi Ruotsissa puhemies ilmoittaa täysistunnossa, jos kansanedustaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan. Saksassa puhemiehistö voi määrätä rahallisen järjestysrangaistuksen, joka voi olla suuruudeltaan enintään puolet vuotuisesta edustajanpalkkiosta. Latviassa vuorostaan sidonnaisuusilmoituksen laiminlyönnistä voi seurata hallinnollisia (sakko/maksu, määräaikainen erottaminen) tai rikosoikeudellisia seuraamuksia. Yhdistyneessä kuningaskunnassa vaihtoehtoisina seuraamuksina tulevat kyseeseen muun muassa moite/huomautus, anteeksipyyntö ja (määräaikainen) erottaminen. Yhdysvalloissa sidonnaisuusilmoituksen antamisesta myöhässä seuraa 200 dollarin maksu, ja erikoisvaliokunta voi ryhtyä lisätoimenpiteisiin, jos kyse on virheellisistä tai epätäydellisistä tiedoista. Euroopan parlamentissa vuorostaan puhemies voi määrätä seuraamukseksi yhden tai useamman seuraavista: huomautus, päivärahan pidättäminen määräajaksi, määräaikainen kiello osallistua mihinkään parlamentin toimintaan tai toiminnan osaan sekä yhdestä tai useammasta tehtävästä pidättäminen tai erottaminen. Puhemies ilmoittaa seuraamuksesta täysistunnossa, ja se pidetään näkyvästi julkaistuna parlamentin verkkosivustolla vaalikauden jäljellä olevan ajan.

Työryhmä katsoo, että ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seurauksen tulee soveltua järjestelmäämme ja oltava oikeudenmukaisessa suhteessa laiminlyöntiin. Järjestelmän uskottavuuden ja tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että laiminlyönti tulee julkiseksi. Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että sellaisessa tapauksessa, jossa edustaja ei kehotuksesta huolimatta ole noudattanut ilmoitusvelvollisuuttaan, puhemies ilmoittaisi tästä täysistunnossa. Kyse ei ole huomautuksesta, vaan asian tilan toteamisesta. Ennen asian toteamista täysistunnossa sitä voidaan käsitellä puhemiesneuvostossa, kuten muitakin täysistuntoasioita. Edustajalle on perusteltua antaa tilaisuus korjata laiminlyöntinsä ennen asian viemistä täysistuntoon. Käytännössä edustaja voisi reagoida joko keskuskanslian kehotukseen tai viimeistään asian käsittelyyn puhemiesneuvostossa.

4.1.6 Säännösten sijoittaminen ja säännösehdotukset

Edustajan velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuutensa on mahdollista säätää perustuslaissa, jossa eduskunnan osalta säädetään muun muassa eduskunnan asemasta ylimpänä valtiuelimenä sekä kansanedustajan asemasta. Toinen vaihtoehto on säätää kansanedustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta koskeva erityislaki, kuten Ruotsissa. Kolmas vaihtoehto on sisällyttää sidonnaisuuksien selvittämisestä nimenomaiset säännökset eduskunnan työjärjestykseen, jossa perustuslain 52 §:n mukaan annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä ja eduskuntatyöstä.

Työryhmä katsoo, että varteenotettavimmat vaihtoehdot ovat säännösten sijoittaminen joko perustuslakiin tai eduskunnan työjärjestykseen, sillä niihin on jo nykyisin

koottu edustajia ja eduskuntatyötä koskevat säännökset. Uuden erityislain säätämistä edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ei näin ollen voida pitää tarpeellisena eikä tarkoituksenmukaisena.

Säännösten sisällyttämistä perustuslakiin puoltaa se, että kansanedustajan asemasta säädetään perustuslain tasolla.¹² On kuitenkin otettava huomioon, että perustuslakiuudistuksen yhteydessä uuteen perustuslakiin on eduskuntaa koskevista säännöksistä otettu lähinnä vain ne, jotka liittyvät eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä taikka määrittelevät keskeisesti kansanedustajan asemaa tai eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa ja joilla on selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys. Suuri osa aiemmin perustuslaintasoiseen valtiopäiväjärjestykseen sisältyvistä eduskuntatyötä koskevista säännöksistä onkin perustuslakiuudistuksen yhteydessä sijoitettu eduskunnan työjärjestykseen. Mainitun muutoksen tarkoituksena on parantaa eduskunnan toimintaedellytyksiä ja luoda aiempaa joustavammat mahdollisuudet kehittää eduskunnan sisäistä työskentelyä kunkin ajankohdan vaatimusten mukaisesti ja siten, että se voidaan tehdä ilman perustuslain muutoksia.¹³ Eduskunnan työjärjestyksen merkitys on siten huomattavasti lisääntynyt, minkä vuoksi se on säädetty käsiteltäväksi eduskunnan täysistunnossa samalla tavalla kuin lakiehdotukset (perustuslain 41 §:n 1 momentti ja 52 §:n 1 momentti.) Perustuslakivaliokunta on perustuslakia koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään todennut seuraavaa:

”Työjärjestyksen ja lain eduskuntakäsittelyn samanlaisuus korostaa sopivasti sitä seikkaa, että työjärjestyksestä tulee normistatukseltaan pitää asiallisesti lain tasoisena. Perustuslakivaliokunnan mukaan työjärjestyksen erikoisasema lakeihin nähden näkyy lähinnä vain työjärjestyksen sisällön rajoituksina: työjärjestyksessä säädetään valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Tällaisten rajoitusten johdosta esimerkiksi valtioneuvostoa eduskunnan suuntaan velvoittavia säännöksiä ei ole mahdollista antaa yksinomaan työjärjestyksessä, vaan niiden tulee perustua joko perustuslakiin tai lakiin.”¹⁴

Edellä esitettyä arvioituaan työryhmä ehdottaa, että tarvittavat säännökset edustajan sidonnaisuuksien selvitysvelvollisuudesta sisällytetään eduskunnan työjärjestykseen. Tämä on perusteltua, koska ehdotuksessa on kyse edustajia eduskunnan suuntaan velvoittavista säännöksistä ja siten eduskunnan sisäisen työskentelyn järjestämisestä, josta on edellä mainituin tavoin asianmukaista ja luontevaa säännellä eduskunnan työjärjestyksessä. Ilmoitettavat tiedot on ehdotuksessa myös rajattu siten, että ne koskevat vain edustajaa itseään.

12 Ministerin sidonnaisuuksista säännellään perustuslaissa, mutta tämä ei muodosta perustetta säätää edustajien sidonnaisuuksista perustuslaissa. Tämä johtuu siitä, että ministerin sidonnaisuuksissa on kyse valtioneuvoston jäsentä koskevien tietojen antamisesta eduskunnalle. Tällaisia valtioneuvostoa eduskunnan suuntaan velvoittavia säännöksiä ei voida vallitsevan tulkinnan mukaan antaa yksinomaan työjärjestyksessä, vaan niiden tulee perustua joko perustuslakiin tai lakiin. Ks. PeVM 10/1998 vp s.17.

13 Ks. HE 1/1998 vp ja PNE 1/1999 vp.

14. PeV M 10/1998 vp s. 17.

Luontevimpana sijoituspaikkana asianomaisille säännöksille työryhmä pitää eduskunnan työjärjestyksen 8 lukua.

Edellä esitetyn perusteella työryhmä ehdottaa, että eduskunnan työjärjestykseen sisällytetään seuraavat säännökset:

76 a §

Edustajan sidonnaisuudet

Edustajan on kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hänen kansanedustajan valtakirjansa on tullut tarkastetuksi, annettava eduskunnalle selvitys niistä edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistään, elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä sekä muusta merkittävästä varallisuudestaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Vaalikauden aikana sidonnaisuuksissa tapahtuneet olennaiset muutokset ilmoitetaan kahden kuukauden kuluessa muutoksesta.

Edustajan on annettava eduskunnalle selvitys myös sellaisista edustajantoi-
meen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saamistaan tuloista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Tulot ilmoitetaan kalenterivuositain tulojen kertymistä seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Selvitys toimitetaan keskuskansliaan. Jos edustaja kehotuksesta huolimatta laiminlyö selvityksen antamisen, puhemies ilmoittaa tästä täysistunnossa.

76 b §

Sidonnaisuusrekisteri

Keskuskanslia pitää rekisteriä, johon talletetaan edustajien antamat tiedot sidonnaisuuksistaan. Tiedot ovat julkisia, ja ne tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Tiedot poistetaan rekisteristä ja yleisestä tietoverkosta edustajantoimen päätyttyä.

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Mitä 76 a §:n 2 momentissa säädetään, ei sovelleta ennen tämän päätöksen voimaantuloa kertyneisiin tuloihin.

Ehdotetut muutokset voivat tulla aikaisintaan voimaan vaalikauden 2015–2018 alusta. Työryhmän mietinnön liitteenä on puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta (liite 1). Työryhmän mietinnön liitteenä on myös luonnos puhemiesneuvoston tarkemmiksi ohjeiksi (liite 2).

4.2 Kansanedustajan vastaanottamat lahjat ja muut edut

4.2.1 Lähtökohdat

Eduskunnan kansliatoimikunnan keväällä 2013 hyväksymässä ohjeistuksessa käsitellään kansanedustajan eduskunnan virallisena edustajana saamia lahjoja. Tällaiset arvoltaan yli 300 euron lahjaesineet ovat eduskunnan omaisuutta, ja ne tulee ilmoittaa lahjakirjanpitoon. Keväällä 2013 on myös perustettu toimikunta lahjojen arvioimiseksi. Taustalla on GRECON suositus siitä, että epäselviä tapauksia varten tulee ottaa käyttöön asianmukainen mekanismi saatujen ja tarjottujen etujen arvon määrittämiseksi. Aikaisemmassa kansliatoimikunnan ohjeessa vuodelta 2009 (KTK 8.10.2009 § 7) tällaista arvon määrittämismekanismia ei ollut.

Käytännössä niin uuden kuin vanhankin ohjeen aikana vain valiokunnat ovat ilmoittaneet lahjoja lahjakirjanpitoon ja toimittaneet niitä liitettäväksi eduskunnan kokoelmiin riippumatta vastaanotetun lahjan arvosta. Yhtään lahjaa ei ole vielä toimitettu arvioitavaksi uuden ohjeen mukaiselle arviointitoimikunnalle (keskustelu eduskunnan intendentti Liisa Lindgrenin kanssa 10.2.2014). Yhtenä syynä järjestelmän vähäiselle käytölle voi olla tiedon puute. Kansliatoimikunnan päätöksestä oli tiedote eduskunnan areenan sivulla, kun ohje hyväksyttiin. Sen jälkeen kansliatoimikunnan ohjetta on kuitenkin ollut vaikea löytää eduskunnan areenan sivuilta. Työryhmä pitää tärkeänä, että tiedottamista ohjeistuksen sisällöstä ja ohjeistuksen saatavuutta parannetaan.

Nykyinen ohjeistus koskee vain kansanedustajan eduskunnan virallisena edustajana vastaanottamia lahjoja. Tämä tarkoittaa muun muassa kokouksissa, valiokuntien ulkomaanvierailuilla ja ulkomaisten valtuuskuntien eduskuntavierailuilla vastaanotettuja lahjoja. Ohjeistusta kansanedustajan muuten kuin eduskunnan virallisena edustajana saamista lahjoista ja muista eduista ei ole annettu.

Useissa parlamenteissa kansanedustajat ilmoittavat saamistaan lahjoista ja tekemistään ulkopuolisten tahojen osittain tai kokonaan maksamista matkoista parlamentin ylläpitämiin rekistereihin. Joissakin parlamenteissa ilmoittaa tulee myös muita etuja (ks. jakso 3.3). Työryhmä pitää tärkeänä, että myös eduskunnassa lisätään edustajien saamien lahjojen ja eräiden muiden etujen avoimuutta. Tämä edistää kansalaisten mahdollisuuksia seurata kansanedustajien toimintaan liittyviä suhteita ulkopuolisiin tahoihin sekä sitä kautta parantaa luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen. Myös GRECO suositaa kansanedustajien lahjojen vastaanottamiseen sovellettavien sääntöjen selventämistä ja edelleen kehittämistä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että eduskunnassa selvennetään ja kehitetään kansanedustajien lahjojen ja muiden etujen vastaanottamista koskevia ohjeita sekä luodaan järjestelmä, johon kansanedustajat voivat ilmoittaa myös muutoin kuin eduskunnan edustajana saamansa lahjat ja pääsyliput samoin kuin kolmannen osapuolen osittain tai kokonaan maksamat matkat, jos niiden arvo ylittäisi tietyn raja-arvon. Ohjeet antaisi kansliatoimikunnan sijasta puhemiesneuvosto eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momenttiin ehdotettavan uuden valtuussäännön nojalla (ks. jäljempänä jakso 4.3).

Ohjeet koskisivat kansanedustajan vastaanottamia lahjoja, pääsylippuja ja kolmannen osapuolen maksamia matkoja, joiden saaminen liittyy kansanedustajan asemaan. Ohjeita ei siten sovellettaisi esimerkiksi, jos edustaja toimii ministerinä ja vastaanottaa lahjan tai muun edun tässä asemassa. Ministeriin sovelletaan lahjojen ja etujen vastaanottamisen osalta virkamiehiä koskevia säännöksiä ja ohjeita.

Muutokset nykytilaan olisivat pääpiirteissään seuraavat. Työryhmän laatima luonnos puhemiesneuvoston ohjeiksi on mietinnön liitteenä (liite 2).

4.2.2 Kansanedustajan eduskunnan edustajana saamat lahjat

Eduskunnan edustajana vastaanotettuja lahjoja koskeva ohjeistus ehdotetaan säilytettäväksi pääosin nykyisen kansliatoimikunnan ohjeistuksen mukaisena. Muutoksia esitetään ilmoitettavan lahjan raja-arvoon, rekisterin pitämiseen ja tietojen julkistamistapaan.

Työryhmä ehdottaa, että eduskunnan edustajana saadut puhemiehen ohjeissa asetetun raja-arvon ylittävät lahjat olisivat eduskunnan omaisuutta. Edustaja voisi kuitenkin lunastaa lahjan itselleen puhemiesneuvoston ohjeissa tarkemmin määritellyin tavoin. Raja-arvoa arvokkaammat lahjat tulisi lisäksi ilmoittaa keskuskansliaan lahjan saantiajankohta seuraavan kuukauden loppuun mennessä. Ilmoittaa tulisi lahjan laatu, lahjanantaja ja lahjan saantiajankohta. Keskuskanslia pitäisi annetuista tiedoista rekisteriä. Tiedot olisivat julkisia, ja ne tallennettaisiin yleisön saataville tietoverkkoon.

Jos lahjan arvosta on epäselvyyttä, edustaja voisi saattaa asian lahjatoimikunnan arvioitavaksi.

4.2.3 Kansanedustajan muutoin kuin eduskunnan edustajana saamat lahjat ja pääsyliput

Ohjeistusta ehdotetaan annettavaksi myös kansanedustajan muutoin kuin eduskunnan edustajana saamista lahjoista. Työryhmä ehdottaa, että tällaiset lahjat tulisi ilmoittaa keskuskanslian ylläpitämään rekisteriin, jos yksittäinen lahja tai samalta taholta kalenterivuoden aikana saatujen lahjojen arvo ylittää puhemiesneuvoston ohjeissa asetetun raja-arvon.

Lahjaesineiden lisäksi myös edustajan saamat pääsyliput esimerkiksi oopperaan tai konserttiin taikka kulttuuri-, urheilu- tai muuhun vastaavaan tapahtumaan tulisi ilmoittaa, jos samalta taholta kalenterivuoden aikana saatujen pääsylippujen arvo ylittää puhemiesneuvoston ohjeissa asetetun raja-arvon. Raja-arvoa laskettaessa huomioon otettaisiin vain edustajalle henkilökohtaisesti tarkoitettut pääsyliput. Puhemiesten saamia pääsylippuja ei kuitenkaan tarvitsisi ilmoittaa.

Työryhmän mielestä tavanomaisia merkkipäivälahjoja ei kuitenkaan olisi tarpeen ilmoittaa, vaikka niiden saaminen liittyisi kansanedustajan asemaan ja niiden arvo ylittäisi puhemiesneuvoston ohjeissa asetetun raja-arvon. Tavanomaisella merkkipäivälahjalla tarkoitettaisiin yleisen käytännön mukaista, arvoltaan kohtuullisuuden rajoissa olevaa lahjaa. Tällaisia tavanomaisia merkkipäivälahjoja voivat olla esimerkiksi 50- tai 60-vuotispäivän johdosta saadut arvoltaan kohtuulliset taide- tai koriste-esineet. Yleisestä käytännöstä poikkeavat, arvoltaan merkittävät merkkipäivälahjat tulisi kuitenkin ilmoittaa.

Lahjaa tai pääsylippua, jonka saaminen ei liity kansanedustajan asemaan, ei tarvitsisi ilmoittaa. Tällaisia ovat esimerkiksi perheenjäsenten ja sukulaisten antamat lahjat ja pääsyliput. Myöskään ministerin asemassa saatua lahjaa tai pääsylippua ei ilmoitettaisi. Lisäksi työryhmä ehdottaa, ettei myöskään sellaista lahjaa tai pääsylippua tarvitse ilmoittaa, jonka saaminen liittyy sidonnaisuusrekisterissä ilmoitetun tehtävän hoitamiseen.

Ilmoitus tulisi tehdä keskuskansliaan raja-arvon ylittävän lahjan tai pääsylipun saantiajankohtaa seuraavan kuukauden loppuun mennessä. Lahjoista ilmoitettaisiin lahjan laatu, lahjanantaja ja lahjan saantiajankohta. Pääsylipuista ilmoitettaisiin vuorostaan, mihin tilaisuuteen pääsylippu on, pääsylipun antaja ja saantiajankohta.

Keskuskanslia pitäisi annetuista tiedoista rekisteriä. Tiedot olisivat julkisia, ja ne tallennettaisiin yleisön saataville tietoverkkoon.

4.2.4 Kolmannen osapuolen maksamat eduskuntatyöhön liittymättömät matkat

Työryhmä ehdottaa lisäksi ohjeistuksen antamista kolmannen osapuolen maksamista eduskuntatyöhön liittymättömistä matkoista. Ohjeistuksen mukaan kansanedustajan tulisi ilmoittaa keskuskanslian ylläpitämään rekisteriin osallistumisestaan eduskuntatyöhön liittymättömälle ulkomaan tai kotimaan matkalle, jos kolmas osapuoli maksaa edustajan matkalle osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia yli puhemiesneuvoston ohjeissa asetetun raja-arvon. Kolmantena osapuolena pidetään muuta tahoa kuin eduskuntaa, kansanedustajan puoluetta tai eduskuntaryhmää taikka hänen perheenjäsentään tai sukulaistaan.

Kustannuksilla tarkoitettaisiin kansanedustajan matkalle osallistumisesta aiheutuvia matka- ja majoituskuluja. Matka tulisi ilmoittaa paitsi silloin, kun kolmannen osapuolen maksama osuus matkan kokonaiskustannuksista ylittää puhemiesneu-

voston ohjeissa asetetun raja-arvon, myös silloin, kun kolmas osapuoli ottaa vastattavakseen esimerkiksi matka- tai majoituskulut, joiden määrä ylittää raja-arvon.

Ilmoitusta ei tehtäisi, jos matka liittyy eduskuntatyöhön. Puhemiesneuvosto on hyväksynyt luettelon eduskuntatyöhön hyväksyttävistä tehtävistä ja matkoista.

Yksityisluontoista matkaa, joka ei liity kansanedustajan asemaan, ei tarvitsisi ilmoittaa. Tällaisia ovat muun muassa perhe- ja ystäväpiirissä tehdyt matkat. Myöskään ministerin asemassa tehty matka ei liity kansanedustajan asemaan, joten sitä ei ilmoitettaisi.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, ettei ilmoitusta tarvitsisi tehdä myöskään sellaisesta matkasta, joka liittyy sidonnaisuusrekisteriin ilmoitetun tehtävän hoitamiseen.

Ilmoitus tehtäisiin keskuskansliaan matkalle osallistumista seuraavan kuukauden loppuun mennessä. Ilmoittaa tulisi matkakustannusten maksaja (kolmas osapuoli), maksettujen kustannusten tyyppi sekä matkan kohde, tarkoitus ja ajankohta.

Keskuskanslia pitäisi tiedoista rekisteriä. Tiedot olisivat julkisia, ja ne tallennettaisiin yleisön saataville tietoverkkoon.

4.2.5 Ilmoitettavien lahjojen, pääsylippujen ja kolmannen osapuolen maksamien matkojen raja-arvo

Kansanedustajan eduskunnan edustajana vastaanottama lahja ilmoitetaan nykyisin lahjakirjanpitoon, jos lahjan arvo ylittää 300 euroa. Tämä raja-arvo on asetettu keväällä 2013.

Työryhmän ehdottamat puhemiesneuvoston ohjeet voivat tulla aikaisintaan voimaan ensi vaalikauden alussa. Tämän vuoksi asettaessa raja-arvoa ilmoitettaville lahjoille, pääsylipuille ja kolmannen osapuolen maksamille matkoille on aiheellista ottaa huomioon rahan arvon aleneminen samoin kuin se, että uudet ohjeet olisivat soveltamisalaltaan merkittävästi nykyisiä laaja-alaisemmat. Työryhmä ehdottaa, että raja-arvo asetetaan tulevaisuudessa puhemiesneuvoston ohjeissa 400 euroon. Selkeyssyistä on perusteltua, että raja-arvo on kaikissa ryhmissä sama. Edustaja voisi kuitenkin niin halutessaan tehdä ilmoituksen rekisteriin, vaikka asetettu raja-arvo ei ylittyisikään.

4.3 Puhemiesneuvoston ohjeet

Työryhmän tehtävänä on selvittää kansanedustajia koskevan eettisen säännösten tarpeellisuus Suomessa ja laatia myönteiseen ratkaisuun päätyessään luonnos kansanedustajia koskevaksi eettiseksi säännöstöksi. GRECO suosittaa, että kansanedustajille laaditaan käytännesäännöt (Code of Conduct), jotka ovat yleisön helposti saatavilla.

Eettisellä säännöstöllä tarkoitetaan tyypillisesti tietyn ammattikunnan, toimialan tai yksittäisen toimijan sisäisiä sääntöjä ja ohjeita menettely- ja toimintatavoista sekä käytänteistä. Eettinen säännöstö voi sisältää myös eettisiä arvoja ja periaatteita. Siitä voidaan käyttää myös muita nimityksiä, kuten käytännesäännöt tai tapa- tai toimintaohjeet.¹⁵

Kansanedustajia koskevia eettisiä sääntöjä on tällä hetkellä käytössä joidenkin maiden parlamenteissa. Myös eräät eurooppalaiset instituutiot, kuten Euroopan parlamentti ja viimeisimmäksi Euroopan neuvoston yleiskokous, ovat hyväksyneet edustajia koskevia käytännesääntöjä. Osalle parlamenteista kyse on verraten uudeltaisesta ilmiöstä. On odotettavissa, että edustajien eettiset säännöt tulevat GRECON neljännen arviointikierroksen etenemisen myötä yleistymään. Eettisten sääntöjen laatiminen on vireillä muun muassa Ruotsin ja Islannin parlamenteissa.

Työryhmä katsoo, että voimassa oleva lainsäädäntö ja eduskunnan sisäinen ohjeistus ja käytännöt ovat verraten kattavat ja ne ovat toimineet hyvin. Suomi myös sijoittuu korkealle erilaisissa kansainvälisissä vertailuissa, jotka koskevat hallinnon toimivuutta ja korruption vähäisyyttä (ks. edellä jakso 1.2). Muun muassa suomalaisen yhteiskunnan ja julkisen toiminnan avoimuudella ja läpinäkyvyydellä sekä lakien ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisella voidaan arvioida olevan merkitystä. Voidaan siten katsoa, ettei erityisen edustajia koskevan eettisen säännösten laatimiselle ole Suomessa välttämätöntä oikeudellista tarvetta. Edellä selvitetyn tavoin työryhmä ehdottaa kuitenkin muutoksia edustajan ulkopuolisten sidonnaisuuksien sekä edustajan saamien lahjojen ja kolmannen osapuolen maksamien matkojen ilmoittamiseen avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi. Muutosten toteuttaminen edellyttää paitsi säännösten myös eduskunnan sisäisen ohjeistuksen antamista. Työryhmä katsoo, että tätä ohjeistusta voidaan pitää työryhmän toimeksiannossa tarkoitettuna kansanedustajia koskevana eettisenä säännöstenä.

Työryhmä ehdottaa, että ohjeistuksen antaminen osoitetaan puhemiesneuvoston tehtäväksi. Tämä on perusteltua ottaen huomioon, mitä perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetään puhemiesneuvoston tehtävistä (perustuslain 34 §:n 3 mom. ja eduskunnan työjärjestyksen 6 §). Selkeyssyistä on aiheellista, että uudesta

15 Ks. aiheesta ja terminologiasta Eilavaara-Hytönen s. 77-80.

tehtävästä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä nimenomaisesti. Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momenttiin lisätään uusi kohta seuraavasti:

6 §

Puhemiesneuvoston tehtävät

Puhemiesneuvoston tehtävänä on:

11 a) antaa ohjeita edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä.

Työryhmän arvion mukaan ehdotettu muutos voi tulla aikaisintaan voimaan vaalikauden 2015–2018 alusta. Työryhmän mietinnön liitteenä on puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta (liite 1).

Työryhmän mietinnön liitteenä on myös luonnos puhemiesneuvoston ohjeiksi (liite 2). Luonnokseen on sisällytetty ohjeita edustajan sidonnaisuuksien sekä edustajien saamien tietyn raja-arvon ylittävien lahjojen, pääsylippujen ja kolmannen osapuolen maksamien matkojen ilmoittamisesta. Suomen olot sekä voimassaolevat ja ehdotetut säännökset huomioon ottaen työryhmä pitää luonnosteltujen ohjeiden alaa asianmukaisena ja riittävänä. Ohjeet on myös pyritty laatimaan mahdollisimman konkreettisiksi ja käytännönläheisiksi ja näin kirjoittamistavaltaan eduskunnan tarpeisiin sopiviksi.

4.4 Kansanedustajan esteellisyys

Professori Mikael Hidén on työryhmän pyynnöstä laatinut selvityksen kansanedustajan esteellisyyttä koskevasta säännöstöstä. Taustalla on GRECON suositus selvityksen laatimisesta kyseisestä säännöstöstä. Selvityksessä käsitellään muun muassa perustuslain 32 §:n suhdetta muihin julkisessa toiminnassa noudatettaviin esteellisyyssäännöksiin sekä pykälän tavoitteita ja soveltamisympäristöä. Selvitys on mietinnön liitteenä (liite 3).

Selvityksessä ei nähdä merkittäviä tarpeita säännösmuutoksiin. Siinä arvioidaan, että jos edustajan toimintaan erilaisissa keskustelu- ja päätöksentekotilanteissa kohdistuvan luottamuksen katsotaan tarvitsevan kehittämistä, keinot tuskin ovat juridisen esteellisyyssnormin laajentamisessa, vaan pikemminkin esimerkiksi sidonnaisuuksia ja kytkentöjä koskevan avoimuuden lisäämisessä.

4.5 Kansanedustajan lahjusrikossäännökset

Lahjuksen ottaminen kansanedustajana on säädetty rikoslaissa rangaistavaksi (rikoslain 40 luvun 4 ja 4 a §). Kyse on kansanedustajia koskevista erityissäännöksistä, sillä kansanedustajiin ei sovelleta virkamiesten lahjusrikossäännöksiä. Erityissäännösten tarkoituksena on suojata eduskunnan mielipiteenmuodostusta sopimattomalta ulkopuoliselta vaikuttamiselta ja turvata luottamusta kansanedustuslaitoksen päätöksenteon asianmukaisuuteen.

Voimassa olevan sisältönsä kansanedustajien lahjusrikossäännökset saivat vuonna 2011, joten ne ovat suhteellisen uusia. Kyseisten säännösten myötä kansanedustajan lahjusrikossäännökset ovat asiallisesti lähestyneet virkamiehiä koskevia lahjusrikossäännöksiä, mutta lahjusrikosten rangaistavuudelle on asetettu jonkin verran tiukempia edellytyksiä. Tarkoituksena on ottaa huomioon kansanedustajan tehtävän erityinen luonne, minkä vuoksi se poikkeaa virkamiehen tehtävästä. Muiden henkilöiden kuin kansanedustajien julkisen vallan käytölle on tyypillistä erilaisten lakiin sidottujen ratkaisujen, kuten tuomioistuin- tai hallintopäätösten, tekeminen, minkä vuoksi tällaiselle vallankäytölle tulee asettaa tiukkoja puolueettomuusvaatimuksia. Kansanedustajan tehtävälle taas on ominaista hallintoa ja tuomitsemistoimintaa ohjaavasta lainsäädännöstä päättäminen.¹⁶

On tärkeää, että kansanedustajat ovat tietoisia heitä koskevista lahjusrikossäännöksistä ja siitä, millä edellytyksillä ne tulevat sovellettaviksi. Kansanedustajien tietoisuuden lisäämiseksi työryhmä pitää tärkeänä, että kansanedustajan lahjusrikossäännöksiin kiinnitetään huomiota kansanedustajan käsikirjassa ja edustajien perehdytyskoulutuksessa. Lisäksi säännösten tulkinnassa työryhmä painottaa lain esitöiden merkitystä.¹⁷

4.6 Neuvonta ja koulutus

Edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamiseen ehdotetaan merkittäviä muutoksia: sidonnaisuuksien ilmoittaminen muuttuisi oikeudellisesti velvoittavaksi ja myös ilmoitettavien sidonnaisuuksien ala ja menettely jossain määrin muuttuisivat. Asiasta annettaisiin sekä laintasoisia säännöksiä että puhemiesneuvoston ohjeita.

Lisäksi ehdotetaan, että puhemiesneuvosto antaa ohjeistusta edustajan saamien tietyn raja-arvon ylittävien lahjojen, pääsylippujen ja kolmannen osapuolen maksamien matkojen ilmoittamisesta. Ohjeistuksen ala laajenisi olennaisesti nykyisestä.

Uusien säännösten ja ohjeiden asianmukainen toimeenpano edellyttää käytännön toimia, kuten neuvonnasta ja koulutuksesta huolehtimista.

16 Ks. HE 79/2010 vp s. 40/II, jossa on viitattu HE 77/2001 vp s. 42-43 ja 46-47.

17 Ks. HE 79/2010 vp, PeVL 68/2010 vp ja LaVM 45/2010 vp.

Työryhmä pitää tärkeänä, että edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamista sekä lahjojen, pääsylippujen ja kolmannen osapuolen maksamien matkojen vastaanottamista koskevat säännökset ja ohjeet ovat vaivattomasti sekä kansanedustajien että heidän avustajiensa saatavilla. Tämä edellyttää, että säännökset ja ohjeet sisällytetään kansanedustajan lakikokoelmaan ja kansanedustajan käsikirjaan. Lisäksi säännösten ja ohjeiden, samoin kuin niiden tulkintaa avaavien taustamuistioiden, tulee olla ajantasaisessa muodossa vaivattomasti löydettävissä eduskunnan Areenan sivuilta. Säännösten ja ohjeiden tulee olla myös yleisön saatavilla eduskunnan verkkosivuilla.

Lisäksi on tärkeää, että kansanedustajilla ja heidän avustajillaan on mahdollisuus saada neuvontaa ja ohjausta kansanedustajaa koskevien säännösten ja ohjeiden tulkinnasta ja soveltamisesta. Tämän vuoksi ehdotetaan, että keskuskansliaan nimitetään virkamies tai virkamiehiä, joiden tehtäviin neuvonta ja ohjauksen antaminen kuuluvat. Asianomaiset virkamiehet on koulutettava neuvontatehtävää varten.

Sidonnaisuuksien sekä lahjojen, pääsylippujen ja kolmannen osapuolen maksamien matkojen ilmoittamiseen liittyviä säännöksiä ja ohjeita tulee käsitellä kattavasti myös sekä kansanedustajien että heidän avustajiensa perehdytyskoulutuksessa.

Myös muita seikkoja on neuvonnassa ja koulutuksessa tärkeää ottaa huomioon. Tällaisia ovat muun muassa kansanedustajan esteellisyyteen liittyvät kysymykset.

4.7 Voimaantulo

Työryhmän näkemyksen mukaan tarvittavat säännösmuutokset ja puhemiesneuvoston ohjeet voivat tulla aikaisintaan voimaan ensi vaalikauden alussa. Uudistukset edellyttävät erilaisia käytännön toimia, kuten lomakkeiden sekä rekisterinpidon ja eduskunnan verkkosivujen uudistamista.

Lähdeluettelo

Kotimaiset virallisjulkaisut:

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (HE 284/1994 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 236/1996 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp.) ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 10/1998 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan ja yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi rikoslain muuttamisesta (HE 79/2010 vp) ja sitä koskevat lakivaliokunnan mietintö (LaVM 45/2010 vp) ja perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 68/2010 vp).

Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi (PNE 1/1999).

Sidostyöryhmän loppuraportti, Helsinki 1994.

Euroopan neuvoston julkaisut:

GRECO:n neljäs arviointikierros. Kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estäminen.

Käytettävissä ovat olleet Suomen, Ruotsin, Tanskan, Islannin, Viron, Latvian, Yhdistyneen kuningaskunnan, Alankomaiden ja Ranskan maaraportit.

Ulkomaiset virallisjulkaisut:

Ruotsi

Riksdagsförvaltningen. Skatteutskottet. Översyn av gåvomottagning. 2012-11-14.

Riksdagsförvaltningen. Anna Wallin. Registrering av mottagna Gåvor. 2013-04-25.

Norja

Ethical Guidelines for Members of the Storting. Adopted by the Presidium 13th June 2013.

Register of Members' Interests.

Yhdistynyt kuningaskunta:

House of Commons: The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the conduct of Members. Julkaistu 16.4.2012.

House of Lords: The Code of Conduct for Members of the House of Lords and Guide to the Code of Conduct. Second Edition. November 2011.

Ranska:

Code de déontologie. Republique Francaise. Assemblée National.

Assemblée National. Décision du Bureau du 6 avril 2011 Relative au Respect du Code de Déontologie des Députés.

Euroopan parlamentti:

Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest.

European Parliament, 2009-2014, Users' Guide - Code of Conduct for Members, July 2013.

Euroopan neuvosto:

Code of conduct of members of the Parliamentary Assembly: good practice or a core duty? Parliamentary Assembly. Resolution 1903 (2012) Final version.

Code of conduct of members of the Parliamentary Assembly: good practice or a core duty? Parliamentary Assembly. Report Doc. 13000. 31 July 2012. (Rapporteur Oliver Heald).

Kirjallisuus:

Eilavaara, Pertti – Hytönen, Tomi: Kansanedustajan ja ministerin sidokset ja esteellisyys. Helsinki 1998.

Muut:

Eduskunnan kansliatoimikunnan pöytäkirja 7/2013.

Eduskunnan lahjapalvelukäytännöt sekä lahjojen arvon määrittely. Eduskunnan kanslian muistio 29.4.2013.

Puhemiesneuvoston 24.5.2011 hyväksymä sekä 1.11.2011, 2.10.2012, 13.3.2013 ja 23.10.2013 päivitetty luettelo eduskuntatyöhön liittyvistä tehtävistä ja matkoista.

Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston jäsenen ilmoitus ulkopuolisista sidonnaisuuksistaan. Täyttöohje.

Transparency International. Money, politics, power: Corruption risks in Europe. 2012.

LIITE 1

LUONNOS

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

EHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Kansanedustajan toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi eduskunnan työjärjestykseen ehdotetaan otettavaksi säännös edustajien velvollisuudesta antaa eduskunnalle selvitys määrätyistä ulkopuolisista sidonnaisuuksistaan. Selvitysvelvollisuus koskee sellaisia edustajantoimeen kuulumattomia tehtäviä, elinkeinotoimintaa, omistuksia yrityksissä ja muuta merkittävää varallisuutta, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa henkilön toimintaa edustajana. Selvitys annetaan kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kansanedustajan valtakirja on tullut tarkastetuksi. Myös tiedoissa tapahtuneet olennaiset muutokset on ilmoitettava kahden kuukauden kuluessa muutoksesta. Lisäksi edustajan on annettava eduskunnalle selvitys sellaisista edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saamistaan tuloista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Tulot ilmoitetaan kalenterivuositain tulojen kertymistä seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Jos edustaja kehotuksesta huolimatta laiminlyö selvityksen antamisen, puhemies ilmoittaa tästä täysistunnossa.

Selvitys toimitetaan keskuskansliaan, joka pitää edustajien antamista tiedoista rekisteriä. Tiedot tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Tiedot poistetaan rekisteristä ja tietoverkosta edustajantoimen päätyttyä.

Lisäksi ehdotetaan, että puhemiesneuvostolle annetaan tehtäväksi antaa ohjeita edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä. Tätä koskeva säännös ehdotetaan lisättäväksi eduskunnan työjärjestykseen.

Muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan vaalikauden 2015–2018 alusta.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Kansanedustajien sidonnaisuudet

Vuonna 1995 alkaneen vaalikauden alusta lähtien kansanedustajia on puhemiesneuvoston päätöksellä pyydetty ilmoittamaan määrätyt ulkopuoliset sidonnaisuutensa, kuten edustajantoi-
meen kuulumattomat tehtävänsä ja taloudelliset sidonnaisuutensa, eduskunnan kansliaan kun-
kin vaalikauden alussa kanslian laatimalla lomakkeella. Kansanedustaja voi vaalikauden aikana
oma-aloitteisesti täydentää ilmoittamiaan tietoja tai tehdä niihin tarvittavia muutoksia. Edus-
kunnan kanslia pyytää käytännössä kansanedustajia päivittämään ilmoitettuja tietoja kerran
eli vaalikauden puolivälissä. Kansanedustajalla ei ole oikeudellista velvollisuutta tehdä sidon-
naisuusilmoitusta, mutta puhemiesneuvoston päätökseen perustuva käytäntö on vakiintunut.
Eduskunnan kanslia ylläpitää rekisteriä kansanedustajien ilmoituksista ja niiden päivityksistä.
Ilmoitukset julkaistaan eduskunnan verkkosivuilla.

Lomakkeessa edustajaa pyydetään ilmoittamaan seuraavat tiedot:

- valtion, kunnan ja muiden julkisyhteisöjen virat
- palkattu toimi yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä
- ammatin ja elinkeinon harjoittaminen
- hallintotehtävät valtionyhtiöissä
- hallintotehtävät taloudellisesti merkittävissä yrityksissä
- hallintotehtävät pankeissa ja muissa rahalaitoksissa
- hallintotehtävät merkittävissä järjestöissä
- etujärjestöjen luottamustehtävät (vain valtakunnallisen tai keskustason luottamustehtävät)
- kunnalliset ja kirkolliset luottamustehtävät (valtuuston tai hallituksen jäsenyys)
- liike- ja sijoitustoimintaa varten hankitut merkittävät omistukset sekä muut merkittävät omistussuhteet ja
- liike- ja sijoitustoimintaa varten otetut yli 100 000 euron velat sekä samassa tarkoituksessa annetut yli 200 000 euron takaukset tai muut vastuut.

Edustajantoi-
meen kuulumattomista tehtävistä ja toimista saatuja korvauksia ei pyydetä ilmoit-
tamaan. Perheenjäseniä tai sukulaisia koskevia tietoja ei pyydetä.

Koska sidonnaisuuksien ilmoittaminen on vapaaehtoista, sille ei ole asetettu määräaikaakaan eikä
sen laiminlyömistä ole sanktioitu.

1.2 Kansanedustajiin sovellettavat säännökset ja ohjeistus

Edustajia velvoittavat perustuslain, eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) ja yleislainsäädän-
nön säännökset. Perustuslain 29–32 §:ssä säädetään kansanedustajan riippumattomuudesta,
koskemattomuudesta, puhevapaudesta, esiintymisestä ja esteellisyydestä.

Lisäksi eduskunnan kansliatoimikunta on antanut sisäistä ohjeistusta lahjoista ja puhemiesneu-

vosto on tehnyt päätöksen kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Sidonnaisuuksien ilmoittamiskäytäntö on vakiintunut, muttei oikeudellisesti velvoittava.

Kansanedustajien osalta ei ole annettu erityisiä eettisiksi säännöiksi kutsuttuja säännöksiä (Code of Conduct).

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Edustajien sidonnaisuudet

Vapaaehtoinen järjestelmä edustajien sidonnaisuustietojen keräämisestä on toiminut verraten hyvin: vaalikaudella 2007–2010 kaikki kansanedustajat tekivät sidonnaisuusilmoituksen ja kuluvalle vaalikaudella neljä kansanedustajaa on jättänyt ilmoituksen tekemättä. Suomen vapaaehtoinen järjestelmä on kuitenkin kansainvälisesti poikkeuksellinen, sillä valtaosassa länsimaita edustajien sidonnaisuuksien ilmoittaminen on pakollista (kansainvälinen vertailu sisältyy edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamista ja muita vastaavia edustajan asemaan liittyviä käytänteitä pohtineen työryhmän mietintöön, ks. jakso 3 ja liite 4).

Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus on säädetty ministereille ja eräille korkeille virkamiehille. Perustuslain 63 §:ssä säädetään ministerin sidonnaisuuksista ja valtion virkamieslain (750/1994) 8 a §:ssä valtion virkamiehen sidonnaisuuksista. Lisäksi sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudesta on säädetty muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen ja eduskunnan korkeimpien virkamiesten sekä tuomarien osalta (eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 13 §, eduskunnan virkamiehistä annetun lain 13 § ja tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §). Ministerille säädetyn sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden tavoitteena on tukea kansalaisten luottamusta poliittiseen järjestelmään ja jo ennakolta tehokkaasti estää sellaisen tilanteen muodostuminen, joka saattaisi vaarantaa luottamusta valtioneuvoston jäsenen toiminnan asianmukaisuuteen (HE 284/1994 vp). Virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisella pyritään lisäämään valtionhallinnon avoimuutta sekä turvaamaan kansalaisten luottamusta hallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen (HE 236/1996 vp).

Vaaleilla valitut kansanedustajat edustavat erilaisia intressi- ja taustaryhmiä, ja heillä voi olla taustansa ja toimintansa vuoksi erilaisia sidonnaisuuksia. Laajat verkostot ja tiivis yhteydenpito eri tahoihin ovat kiinteä osa kansanedustajan työtä. Sidonnaisuudet, kuten erilaiset hallinto- ja luottamustehtävät, kuuluvat siten olennaisesti edustukselliseen demokratiaamme. On kuitenkin tärkeää, että kansalaisilla on riittävästi tietoa edustajien sidonnaisuuksista heidän toimintansa seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Avoimuudella ja läpinäkyvyydellä voidaan parantaa poliittisen järjestelmän uskottavuutta ja kansalaisten luottamusta eduskuntaan ja sen päätöksentekoon. Sidonnaisuustietojen antamisella voidaan myös pyrkiä estämään sellaisten tilanteiden syntyminen, jotka saattaisivat vaarantaa kansalaisten luottamusta edustajan toiminnan asianmukaisuuteen. Vaikka nykyinen sidonnaisuustietojen keräämiskäytäntö on toiminut hyvin, sidonnaisuuksien ilmoittamisen muuttaminen pakolliseksi turvaisi vapaaehtoista järjestelmää paremmin avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutumisen edustajien mahdollisista sidonnaisuuksista. Pakollinen sidonnaisuusilmoitus olisi myös yhdenmukainen ministereitä koskevien vaatimusten kanssa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että kansanedustajalle asetetaan velvollisuus selvittää eduskunnalle sidonnaisuutensa. Tämä edellyttää säädöstason ratkaisuja. Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin (GRECO) on keväällä 2013 antanut Suomelle suosituksen edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisen muuttamisesta pakolliseksi. Muutoksella toimeenpantaisiin näin myös GRECON asiasta antama suositus.

Ehdotetut säännökset on pyritty muotoilemaan siten, että edustajan ilmoitusvelvollisuuden piirissä ovat sellaiset sidonnaisuudet, joilla objektiivisesti arvioiden saattaa olla vaikutusta arvioitaessa henkilön toimintaa edustajana. Tavoitteena on myös, että ilmoitusjärjestelmä on noudatettavissa ilman kohtuutonta vaivaa. Edustajan oikeusturvan kannalta on myös tärkeää, että ilmoitusjärjestelmä on mahdollisimman selkeä. Vastuun ja tehtävien erojen vuoksi edustajan selvitysvelvollisuuden ala poikkeaa ministerin selvitysvelvollisuudesta.

Ilmoitettavia sidonnaisuuksia ei ole tarkoituksenmukaista määritellä säännösten tasolla yksityiskohtaisesti, vaan säännösten tasolle kirjataan lähinnä asiaa koskevat perussäännökset. Tarkempia ohjeita ilmoitettavista sidonnaisuuksista antaa puhemiesneuvosto eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momenttiin ehdotettavan uuden säännöksen nojalla (ks. jäljempänä jakso 2.2).

Ehdotusta laadittaessa on lähdetty siitä, että ilmoitettavia sidonnaisuuksia ovat ainakin ne, jotka kansanedustajat voivat jo nykyisin vapaaehtoisesti ilmoittaa. Lisäksi ehdotetaan, että ilmoitusvelvollisuus ulotetaan edustajan edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saamiin tuloihin, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Merkityksellisiä ovat tulot, jotka ovat kertyneet sellaisista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta, joita edustaja harjoittaa edustajantoimensa ohella. Vaikka Suomessa on laaja verotustietojen julkisuus, verolainsäädännön nojalla on mahdollista saada tietoja vain edustajan kokonaisvuosiansioista. Verotustiedot eivät siten paljasta yksittäisistä lähteistä saatuja tuloja. Sillä, että edustaja ilmoittaa myös edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saamansa tulot, voidaan parantaa kansalaisten mahdollisuuksia arvioida yksittäisen sidonnaisuuden merkityksellisyyttä. Muutoksella toimeenpantaisiin myös GRECON asiasta antama suositus.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta on tärkeää, että sidonnaisuustiedot annetaan mahdollisimman pian edustajantoimen alkamisen jälkeen. Toisaalta käyttöön otettavan määräajan on oltava tarkoituksenmukainen edustajan ja eduskuntatyön kannalta. Edellä esitetty huomioon ottaen ehdotetaan, että selvitys tulee antaa kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kansanedustajan valtakirja on tullut tarkastetuksi. Myös merkitykseltään olennaiset muutokset sidonnaisuuksissa ilmoitetaan kahden kuukauden kuluessa muutoksesta. Edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saatuja tuloja koskevat tiedot ehdotetaan kuitenkin toimitettaviksi kalenterivuositain tulojen kertymistä seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Tällöin tulojen ilmoittamisessa on mahdollista käyttää apuna veroehdotusta, joka lähetetään verovelvollisille keväällä, yleensä huhtikuun aikana. Tuloja koskevaa säännöstä ei kuitenkaan sovelleta tuloihin, jotka ovat kertyneet ennen ehdotettujen muutosten voimaantuloa.

Ehdotuksen mukaan selvitys toimitetaan keskuskansliaan, joka pitää edustajien antamista tiedoista rekisteriä. Tiedot tallennetaan tietoverkkoon yleisön saataville. Tiedot ehdotetaan poistettaviksi rekisteristä ja tietoverkosta edustajantoimen päätyttyä.

Ilmoitusjärjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden sekä uskottavuuden varmistamiseksi on tarpeen huolehtia sääntelyn noudattamisen valvonnasta. Poliittisella vastuulla on jatkossakin merkittävä rooli, mutta sääntelyn noudattamisen valvontaa ei voida jättää yksin sen varaan. Ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta kuuluisi käytännössä keskuskanslialle. Keskuskanslia ei kuitenkaan tarkistaisi selvityksessä annettujen tietojen oikeellisuutta, vaan tietojen oikeellisuus on edustajan vastuulla. Jos edustaja kehotuksesta huolimatta laiminlyö selvityksen antamisen, puhemies ilmoittaisi tästä täysistunnossa. GRECO on antanut Suomelle suosituksen ryhtyä tarkoituksenmukaisiin toimiin edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevien sääntöjen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistamiseksi. Ehdotuksella toimeenpantaisiin tämä suositus.

Edustajan velvollisuudesta antaa eduskunnalle selvitys sidonnaisuuksistaan on mahdollista säätää perustuslaissa, jossa eduskunnan osalta säädetään muun muassa eduskunnan asemasta ylimpänä valtioelimenä sekä kansanedustajan asemasta. Toinen vaihtoehto on säätää kansanedustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta koskeva erityislaki, kuten Ruotsissa. Kolmas vaihtoehto on sisällyttää sidonnaisuuksien selvittämisestä nimenomaiset säännökset eduskunnan työjärjestykseen, jossa perustuslain 52 §:n mukaan annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä ja eduskuntatyöstä.

Vartenotettavimmat vaihtoehdot ovat säännösten sijoittaminen joko perustuslakiin tai eduskunnan työjärjestykseen, sillä niihin on jo nykyisin koottu edustajia ja eduskuntatyötä koskevat säännökset. Uuden erityislain säätämistä edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ei voida pitää tarpeellisenä eikä tarkoituksenmukaisena.

Säännösten sisällyttämistä perustuslakiin puoltaa se, että kansanedustajan asemasta säädetään perustuslain tasolla. On kuitenkin otettava huomioon, että perustuslakiuudistuksen yhteydessä uuteen perustuslakiin on eduskuntaa koskevista säännöksistä otettu lähinnä vain ne, jotka liittyvät eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä taikka määrittelevät keskeisesti kansanedustajan asemaa tai eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa ja joilla on selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys. Suuri osa aiemmin perustuslaintasoiseen valtiopäiväjärjestykseen sisältyvistä eduskuntatyötä koskevista säännöksistä onkin perustuslakiuudistuksen yhteydessä sijoitettu eduskunnan työjärjestykseen. Mainitun muutoksen tarkoituksena on parantaa eduskunnan toimintaedellytyksiä ja luoda aiempaa joustavammat mahdollisuudet kehittää eduskunnan sisäistä työskentelyä kunkin ajankohdan vaatimusten mukaisesti ja siten, että se voidaan tehdä ilman perustuslain muutoksia.¹ Eduskunnan työjärjestyksen merkitys on siten huomattavasti lisääntynyt, minkä vuoksi se on säädetty käsiteltäväksi eduskunnan täysistunnossa samalla tavalla kuin lakiehdotukset (perustuslain 41 §:n 1 momentti ja 52 §:n 1 momentti.) Perustuslakivaliokunta on perustuslakia koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään todennut seuraavaa:

1 Ks. HE 1/1998 vp ja PNE 1/1999 vp.

”Työjärjestyksen ja lain eduskuntakäsittelyn samanlaisuus korostaa sopivasti sitä seikkaa, että työjärjestystä tulee normistatukseltaan pitää asiallisesti lain tasoisena. Perustuslakivaliokunnan mukaan työjärjestyksen erikoisasema lakeihin nähden näkyy lähinnä vain työjärjestyksen sisällön rajoituksina: työjärjestyksessä säädetään valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Tällaisten rajoitusten johdosta esimerkiksi valtioneuvostoa eduskunnan suuntaan velvoittavia säännöksiä ei ole mahdollista antaa yksinomaan työjärjestyksessä, vaan niiden tulee perustua joko perustuslakiin tai lakiin.”²

Ehdotuksissa edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta on kyse edustajia eduskunnan suuntaan velvoittavista säännöksistä ja siten eduskunnan sisäisen työskentelyn järjestämisestä. Tällaisista säännöksistä on edellä mainituin tavoin perusteltua ja luontevaa säännellä eduskunnan työjärjestyksessä. Ilmoitettavat tiedot on ehdotuksessa myös rajattu siten, että ne koskevat vain edustajaa itseään. Näistä syistä ehdotetaan, että tarvittavat säännökset edustajan sidonnaisuuksien selvityselvöllisyydestä sisällytetään eduskunnan työjärjestykseen.

2.2 Puhemiesneuvoston ohjeet

Edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamiseen ehdotettujen muutosten toteuttaminen edellyttää paitsi laintasoisia säännöksiä myös tarkempien eduskunnan sisäisten ohjeiden antamista. Tämän vuoksi eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi kohta, jonka mukaan puhemiesneuvosto antaa ohjeita edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta sekä muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä. Säännös mahdollistaisi ohjeiden antamisen paitsi edustajan sidonnaisuuksien myös esimerkiksi edustajan vastaanottamien lahjojen ja eräiden muiden etujen ilmoittamisesta. Näissä ohjeissa olisi kyse niin kutsutuista kansanedustajia koskevista eettisistä säännöistä. GRECO on antanut Suomelle suosituksen kansanedustajien käytännösääntöjen laatimisesta (Code of Conduct).

Ohjeiden antaminen on perusteltua ja tarkoituksenmukaista osoittaa puhemiesneuvoston tehtäväksi ottaen huomioon perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säännökset puhemiesneuvoston tehtävistä. Tämä mahdollistaa myös sen, että ohjeita voidaan tarvittaessa tarkistaa ja täydentää yksinkertaisessa menettelyssä.

3 Ehdotuksen valmistelu ja voimaantulo

Ehdotus pohjautuu edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamista ja muita vastaavia edustajan asemaan liittyviä käytänteitä pohtineen työryhmän mietintöön. Ehdotus on viimeistelty eduskunnan kansliassa virkamiestyönä.

Työjärjestyksen muutosten ehdotetaan tulevan voimaan vaalikauden 2015–2018 alusta. Puhemiesneuvoston ohjeiden edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Eduskunnan työjärjestys

6 §. *Puhemiesneuvoston tehtävät.* Pykälän 1 momentti sisältää luettelon puhemiesneuvoston tehtävistä. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 11 a kohta, jonka mukaan puhemiesneuvoston tehtävänä on antaa ohjeita edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta sekä muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä. Säännöksen nojalla puhemiesneuvosto voi antaa ohjeita paitsi edustajan sidonnaisuuksien myös esimerkiksi edustajan vastaanottamien lahjojen ja muiden etujen ilmoittamisesta.

76 a §. *Edustajan sidonnaisuudet.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi edustajan sidonnaisuuksista. Pykälä on uusi.

Pykälän 1 momentissa säädetään edustajalle velvollisuus antaa eduskunnalle selvitys ulkopuolisista sidonnaisuuksistaan. Tarkoituksena on lisätä kansanedustajan toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Ilmoitettavia sidonnaisuuksia ovat sellaiset edustajantoimeen kuulumattomat tehtävät ja elinkeinotoiminta sekä omistukset yrityksissä ja muu merkittävä varallisuus, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa henkilön toimintaa edustajana. Merkityksellisiä ovat sellaiset tehtävät ja elinkeinotoiminta, joita edustaja harjoittaa edustajantoimensa aikana tai joiden hoitaminen on keskeytyneenä edustajantoimen hoitamisen aikana, samoin kuin varallisuus, joka edustajalla on edustajantoimensa aikana.

Edustajantoimeen kuulumattomina tehtävinä ilmoitetaan muun muassa valtion, kunnan ja muiden julkisyhteisöjen virat sekä palkatut toimet ja luottamus- ja hallintotehtävät yksityisissä yrityksissä ja yhteisöissä sekä kunnissa ja muissa julkisyhteisöissä.

Lisäksi ilmoitetaan omistukset yrityksissä ja muu merkittävä varallisuus. Varallisuus käsittää myös taloudelliset vastuut, joten myös merkittävät velat ja takaukset tulee ilmoittaa. Puhemiesneuvosto antaa edellä ehdotetun 6 §:n 1 momentin 11 a kohdan nojalla tarkempia ohjeita sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, muun muassa siitä, milloin on kyseessä merkittävä omistus yrityksessä tai varallisuus.

Ilmoitusvelvollisuus koskee momentissa nimenomaisesti lueteltuja sidonnaisuuksia. Edustaja voi kuitenkin halutessaan antaa sidonnaisuuksistaan tietoja laajemminkin.

Selvitys tulee antaa kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kansanedustajan valtakirja on tarkastettu. On tärkeää, että selvitys annetaan myös sellaisessa tapauksessa, jossa edustajalla ei ole momentissa tarkoitettuja sidonnaisuuksia. Tällöin selvityksessä ilmoitetaan, ettei ilmoitettavia sidonnaisuuksia ole.

Jotta sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus täyttää sille asetetut tavoitteet, on tärkeää, että tiedot ovat ajantasaisia. Tämän vuoksi myös vaalikauden aikana sidonnaisuuksissa tapahtuneet olennaiset muutokset tulee ilmoittaa. Aikaraja on kaksi kuukautta muutoksesta.

Edustaja yksilöidään nimen perusteella, kuten valtiopäivätoiminnassa yleensäkin.

Pykälän 2 momentissa säädetään selvityksen antamisesta eduskunnalle sellaisista edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saaduista tuloista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa henkilön toimintaa edustajana. Merkityksellisiä ovat tulot, jotka ovat kertyneet edustajantoimen aikana harjoitetuista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta. Tulojen merkitystä edustajan toiminnan kannalta arvioidaan lähdekohtaisesti. Merkityksellisiä tuloja eivät kuitenkaan ole vähäiset ja satunnaisesti kertyvät tulot. Puhemiesneuvosto antaa tarkempia ohjeita asiasta. Lisäksi momentissa säädetään tulojen ilmoittamisen määräajasta. Toisin kuin 1 momentissa tarkoitetut tiedot, edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saadut tulot ilmoitetaan kalenterivuositain. Ilmoitus on tehtävä tulojen kertymistä seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Selvitys toimitetaan 3 momentin mukaan keskuskansliaan. Keskuskanslia kerää tiedot ja tarvittaessa päivittää ne edustajan antamien tietojen pohjalta. Tiedot annetaan selvitystä varten vahvistetulla lomakkeella. Keskuskanslia tarkistaa, että edustaja on antanut selvityksensä säädettyssä määräajassa. Jos näin ei ole tapahtunut, keskuskanslia kehottaa edustajaa tekemään selvityksen. Jos annettu selvitys havaitaan ilmeisen puutteelliseksi, keskuskanslia kehottaa edustajaa täydentämään tai tarkistamaan sitä. Keskuskanslia ei kuitenkaan tarkista edustajan selvityksen oikeellisuutta, vaan selvityksen oikeellisuus on edustajan vastuulla. Tarvittaessa keskuskanslia kuitenkin neuvoo ja opastaa edustajaa selvityksen tekemisessä.

Jos edustaja kehotuksesta huolimatta laiminlyö selvityksen antamisen, puhemies ilmoittaa tästä täysistunnossa. Kyse on asian tilanteen toteamisesta täysistunnossa. Ennen asian toteamista täysistunnossa sitä voidaan käsitellä puhemiesneuvostossa, kuten muitakin täysistuntoasioita. Edustajalle on perusteltua antaa tilaisuus korjata laiminlyöntinsä ennen asian viemistä täysistuntoon. Käytännössä edustaja voisi reagoida joko keskuskanslian kehotukseen tai viimeistään asian käsittelyyn puhemiesneuvostossa.

76 b §. *Sidonnaisuusrekisteri*. Pykälässä on säännökset rekisterin pitämisestä sekä rekisterin tietojen julkisuudesta ja säilytysajasta. Pykälän mukaan keskuskanslia pitää edustajien antamista sidonnaisuustiedoista rekisteriä. Keskuskanslialla olisi henkilötietolain (523/1999) mukainen vastuu henkilötietojen asianmukaisesta käsittelystä. Tiedot ovat julkisia, ja ne tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon.

Jotta tietoja ei säilytetä rekisterissä pidempään kuin on tarpeen edustajan mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimiseksi, tietojen säilytysaika rekisterissä on kytketty edustajantoimen hoitamiseen. Edustajantoimen päättyttyä tiedot poistetaan rekisteristä ja yleisestä tietoverkosta. Edustajantoimi päättyy vaalikauden päättyessä, mutta se voi päättyä jo tätä aikaisemmin esimerkiksi sen vuoksi, että edustajalle myönnetään pyynnöstä vapautus edustajantoimesta tai hänet erotetaan edustajantoimesta (perustuslain 28 §:n 2–4 momentti). Sen sijaan edustajantoimen keskeytyminen ei merkitse edustajantoimen päättymistä, minkä vuoksi sillä ei ole vaikutusta sidonnaisuustietojen säilyttämiseen (perustuslain 28 §:n 1 momentti).

Rekisteriin talletettujen tietojen käsittelyyn, säilyttämiseen ja niiden saamiseen sovelletaan muutoin, mitä henkilötietolaissa, arkistolaissa (831/1994) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Tietoja on mahdollista saada senkin jälkeen, kun ne on poistettu rekisteristä ja tietoverkosta.

Voimaantulosäännös. Pykälän 1 momentti sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Tarkoitus on, että ehdotetut muutokset tulevat voimaan vaalikauden 2015–2018 alusta.

Jotta seuraavissa eduskuntavaaleissa uudelleen valittavien kansanedustajien ilmoitusvelvollisuus on samanlainen kuin uusilla kansanedustajilla, edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saatujen tulojen ilmoittamista koskevaa 76 a §:n 2 momenttia ei ole perusteltua soveltaa tuloihin, jotka ovat kertyneet ennen ehdotettujen muutosten voimaantuloa. Tämän vuoksi pykälän 2 momentin mukaan mainittua säännöstä ei sovelleta ennen päätöksen voimaantuloa kertyneisiin tuloihin.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla puhemiesneuvosto ehdottaa,

että eduskunnan työjärjestykseen tehdään seuraavat muutokset:

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

lisätään eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 6 §:n 1 momenttiin uusi 11 a kohta ja työjärjestykseen uusi 76 a ja 76 b § seuraavasti:

6 §

Puhemiesneuvoston tehtävät

Puhemiesneuvoston tehtävänä on:

11 a) antaa ohjeita edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä;

76 a §

Edustajan sidonnaisuudet

Edustajan on kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hänen kansanedustajan valtakirjansa on tullut tarkastetuksi, annettava eduskunnalle selvitys niistä edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistään, elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä sekä muusta merkittävästä varallisuudestaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Vaalikauden aikana sidonnaisuuksissa tapahtuneet olennaiset muutokset ilmoitetaan kahden kuukauden kuluessa muutoksesta.

Edustajan on annettava eduskunnalle selvitys myös sellaisista edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saamistaan tuloista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Tulot ilmoitetaan kalenterivuositain tulojen kertymistä seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Selvitys toimitetaan keskuskansliaan. Jos edustaja kehotuksesta huolimatta laiminlyö selvityksen antamisen, puhemies ilmoittaa tästä täysistunnossa.

76 b §

Sidonnaisuusrekisteri

Keskuskanslia pitää rekisteriä, johon talletetaan edustajien antamat tiedot sidonnaisuuksistaan. Tiedot ovat julkisia, ja ne tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Tiedot poistetaan rekisteristä ja yleisestä tietoverkosta edustajantoimen päätyttyä.

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Mitä 76 a §:n 2 momentissa säädetään, ei sovelleta ennen tämän päätöksen voimaantuloa kertyneisiin tuloihin.

Helsingissä päivänä kuuta 20

LIITE 2

LUONNOS

Puhemiesneuvoston ohjeet edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä

Puhemiesneuvosto on päivänä kuuta 20 antanut eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 11 a kohdan nojalla seuraavat ohjeet.

Ohjeet tulevat voimaan päivänä kuuta 20 .

SISÄLLYS

1 EDUSTAJAN SIDONNAISUUDET

1.1 Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

1.2 Ilmoitettavat sidonnaisuudet

1.2.1 Yleistä

1.2.2 Edustajantoimeen kuulumattomat tehtävät ja niistä saadut tulot

1.2.3 Elinkeinotoiminta ja siitä saadut tulot

1.2.4 Liike- tai sijoitustoimintaa varten hankitut merkittävät omistukset sekä muut merkittävät omistussuhteet

1.2.5 Liike- tai sijoitustoimintaa varten otetut merkittävät velat sekä samassa tarkoituksessa annetut merkittävät takaukset ja muut vastuut

1.2.6 Muut sidonnaisuudet

2 EDUSTAJAN VASTAANOTTAMAT LAHJAT, PÄÄSYLIPUT JA MATKAT

2.1 Kansanedustajan eduskunnan edustajana vastaanottamien lahjojen ilmoittaminen

2.2 Kansanedustajan muutoin kuin eduskunnan edustajana vastaanottamien lahjojen ja pääsylippujen ilmoittaminen

2.3 Kolmannen osapuolen maksamien eduskuntatyöhön liittymättömien matkojen ilmoittaminen

PUHEMIESNEUVOSTON OHJEET EDUSTAJAN SIDONNAISUUKSIEN ILMOITTAMISESTA JA MUISTA VASTAAVISTA EDUSTAJAN ASEMAAN LIITTYVISTÄ KÄYTÄNTEISTÄ

Puhemiesneuvosto antaa eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 11 a kohdan nojalla seuraavat tarkemmat ohjeet eduskunnan työjärjestyksen 76 a §:n mukaisesta edustajan sidonnaisuuksien ilmoittamisesta sekä muista vastaavista edustajan asemaan liittyvistä käytänteistä.

1 EDUSTAJAN SIDONNAISUUDET

1.1 Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Eduskunnassa on vuonna 1995 alkaneen vaalikauden alusta lähtien pyydetty kansanedustajilta tietoja heidän ulkopuolisista sidonnaisuuksistaan. Tarkoituksena on julkisen avoimuuden ulottaminen yksittäisten kansanedustajien taloudellisiin sidonnaisuuksiin.

Sidonnaisuustietojen antaminen perustui päivään kuuta 20 saakka puhemiesneuvoston päätökseen ja oli edustajille vapaaehtoista. Eduskunnan työjärjestykseen säädetyllä muutoksella sidonnaisuuksien ilmoittaminen säädettiin pakolliseksi päivästä kuuta 20 lähtien. Muutoksen tarkoituksena on lisätä edustajien mahdollisten sidonnaisuuksien avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Ilmoitusvelvollisuus koskee niitä edustajan edustajantoimeen kuulumattomia tehtäviä, elinkeinotoimintaa, omistuksia yrityksissä sekä muuta merkittävää varallisuutta, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana (TJ 76 a §:n 1 mom.). Selvitys tulee antaa eduskunnalle kahden kuukauden kuluessa kansanedustajan valtakirjan tarkastamisesta. Jos edustajalla ei ole edellä mainitussa momentissa tarkoitettuja sidonnaisuuksia, selvityksessä ilmoitetaan, ettei tällaisia sidonnaisuuksia ole.

Edustajan on annettava eduskunnalle selvitys myös sellaisista edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saamistaan tuloista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana (TJ 76 a §:n 2 mom.). Tällaiset tulot ilmoitetaan niiden kertymistä seuraavan kalenterivuoden kesäkuun loppuun mennessä. Säännöstä ei kuitenkaan sovelleta tuloihin, jotka ovat kertyneet ennen eduskunnan työjärjestykseen sidonnaisuuksien ilmoittamisesta säädettyjen muutosten voimaantuloa.

Tiedot annetaan tätä tarkoitusta varten laaditulla lomakkeella. Edustaja vastaa antamiensa tietojen oikeellisuudesta.

Koska edustajan ilmoitusvelvollisuuden ala poikkeaa ministeriä koskevista vaatimuksista, edustajan, joka toimii valtioneuvoston jäsenenä, on annettava kaksi erillistä ilmoitusta.

Keskuskanslia pitää rekisteriä, johon talletetaan edustajien antamat tiedot sidonnaisuuksistaan (TJ 76 b §). Tiedot ovat julkisia, ja ne tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Tiedot poistetaan rekisteristä ja yleisestä tietoverkosta edustajantoimen päätyttyä.

Jos edustaja kehotuksesta huolimatta laiminlyö selvityksen antamisen sidonnaisuuksistaan, puhemies ilmoittaa tästä täysistunnossa (TJ 76 a §:n 3 mom.).

1.2 Ilmoitettavat sidonnaisuudet

1.2.1 Yleistä

Edustajan on annettava selvitys niistä sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa kansanedustajana. Tällaisia sidonnaisuuksia ovat:

1. edustajantoiimeen kuulumattomat tehtävät sekä tällaisesta tehtävästä saadut tulot, jos ne ylittävät 5 000 euroa kalenterivuodessa;
2. elinkeinotoiminta sekä siitä saadut tulot, jos ne ylittävät 5 000 euroa kalenterivuodessa;
3. liike- tai sijoitustoimintaa varten hankitut merkittävät omistukset sekä muut merkittävät omistussuhteet; sekä
4. liike- tai sijoitustoimintaa varten otetut merkittävät velat sekä samassa tarkoituksessa annetut merkittävät takaukset ja muut vastuut.

Ilmoitusvelvollisuus edustajantoiimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta on laaja. Ilmoitusvelvollisuus koskee sellaisia tehtäviä ja elinkeinotoimintaa, joita edustaja harjoittaa edustajantoiimensa aikana tai joiden hoitaminen on tällöin keskeytyneenä. Edustajantoiimeen kuulumattomia tehtäviä ja elinkeinotoimintaa käsitellään jäljempänä tarkemmin.

Ilmoitusvelvollisuus koskee myös edustajantoiimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saatuja tuloja, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa edustajan toimintaa. Merkityksellisiä ovat tulot, jotka ovat kertyneet sellaisista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta, joita edustaja harjoittaa edustajantoiimensa ohella. Tällaisia ovat yksittäisestä lähteestä saadut bruttotulot, jos ne ylittävät kalenterivuoden aikana 5 000 euroa. Tulon käsite on laaja, ja sillä tarkoitetaan kaikenlaista palkkaa, palkkiota, etuutta ja korvausta. Tulkinnassa voidaan ottaa soveltuvien osien huomioon, mitä ennakkoperintälain 13 §:ssä tarkoitetaan palkalla. Tuloilla ei kuitenkaan tarkoiteta eläkettä eikä pääomatuloja (tuloverolain III osa 2 luku). Kun tulot ylittävät edellä mainitun raja-arvon, niistä ilmoitetaan tulojen laji ja suuruus.

Ilmoitusvelvollisuus koskee myös sellaisia omistuksia yrityksissä ja muuta merkittävää varallisuutta, joilla voi olla merkitystä edustajan toimintaa arvioitaessa. Tällaista varallisuutta ovat liike- ja sijoitustoimintaa varten hankitut merkittävät omistukset sekä muut merkittävät omis-

tusosuudet sekä samassa tarkoituksessa otetut merkittävät velat sekä muut vastuut. Ilmoitusvelvollisuus koskee varallisuutta, joka edustajalla on edustajantoimensa aikana. Ilmoitettavan varallisuuden raja-arvoja käsitellään jäljempänä.

Ilmoitusvelvollisuus koskee vain edustajan omia sidonnaisuuksia. Sekä kotimaiset että ulkomaiset sidonnaisuudet ilmoitetaan.

Sidonnaisuuksia koskeva selvitys annetaan eduskunnalle kahden kuukauden kuluessa kansanedustajan valtakirjan tarkastamisesta. Tulot ilmoitetaan kuitenkin lähteittäin niiden kertymistä seuraavan kalenterivuoden kesäkuun loppuun mennessä. Tällöin tulojen ilmoittamisessa on mahdollista käyttää apuna veroehdotusta, joka lähetetään verovelvollisille keväällä, yleensä huhtikuussa.

1.2.2 Edustajantoimeen kuulumattomat tehtävät ja niistä saadut tulot

Valtion, kunnan ja muiden julkisyhteisöjen virat

Ilmoitusvelvollisuus koskee valtion, kunnan ja muiden julkisyhteisöjen virkoja. Muita julkisyhteisöjä ovat muun muassa kuntayhtymät, Kansaneläkelaitos, itsenäiset julkisoikeudelliset yliopistot ja seurakunnat.

Eduskuntaan valittu valtion virkamies on suoraan lain nojalla virkavapaana sen ajan, jonka hän on kansanedustajana (esimerkiksi valtion virkamieslain 3 §:n 2 mom.). Jos eduskuntaan valittu kunnan tai muun julkisyhteisön virkamies haluaa virkavapaata viran hoidosta siksi ajaksi, jona hän on kansanedustajana, hänen tulee hakea virkavapaata (kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 27 §:n 2 mom.). Asian luonteen vuoksi kansanedustajan tehtävien hoitamista pidetään sellaisena tilanteena, jossa virkavapaa tulee myöntää (HE 196/2002 vp).

Ilmoittaa tulee virkanimike ja kyseinen julkisyhteisö tai viranomainen, jonka virasta on kysymys. Viranhoidosta kertyneet tulot ilmoitetaan edellä selvitetyn edellytyksin.

Palkatut toimet sekä hallinto- ja luottamustehtävät yksityisissä yrityksissä ja yhteisöissä sekä julkisyhteisöissä

Palkatut toimet. Ilmoitusvelvollisuus koskee kaikenlaisia palkattuja toimia, myös sellaisia, joiden hoitamisesta edustaja on saanut edustajantoimen ajaksi vapaata tai jonka hoitaminen on muutoin keskeytyneenä edustajana toimimisen ajan. Palkatta harjoitettua vapaaehtoista toimintaa ei ilmoiteta.

Palkatulla toimella tarkoitetaan tointa, josta saadaan palkkaa, palkkiota, etuutta tai korvausta. ”Palkan” tulkinnassa voidaan ottaa soveltuvin osin huomioon, mitä ennakkoperintälain 13 §:ssä tarkoitetaan palkalla.

Ilmoittaa tulee asianomainen toimi sekä työnantajan nimi ja toimiala sekä toimesta kertyneet tulot edellä selvitetyn edellytyksin.

Hallinto- ja luottamustehtävät. Ilmoitusvelvollisuus koskee kaikenlaisia hallintotehtäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi hallituksen, hallintoneuvoston tai niitä vastaavien toimielinten jäsenyys sekä toimiminen puheenjohtajana, varapuheenjohtajana tai tilintarkastajana.

Luottamustehtävällä tarkoitetaan tehtävää, johon valitaan vaalilla tai vastaavalla valintatavalla. Ilmoitettavia luottamustehtäviä ovat esimerkiksi jäsenyys valtuustossa, valtuuskunnassa, hallituksessa, edustajistossa tai vastaavassa toimielimessä sekä toimiminen puheenjohtajana, varapuheenjohtajana tai tilintarkastajana.

Ilmoitusvelvollisuus koskee tehtäviä yksityisissä yrityksissä ja yhteisöissä, kuten osakeyhtiössä ja osuuskunnassa samoin kuin yhdistyksessä ja säätiössä.

Myös tehtävät valtakunnallisen ja keskustason ammatillisissa etujärjestöissä, työnantajien etujärjestöissä, elinkeinoelämän etujärjestöissä sekä Suomen Kuntaliitossa kuuluvat ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös tehtäviä muissa valtakunnallisissa tai muuten merkittävissä järjestöissä, kuten kansalais-, hyväntekeväisyys-, kulttuuri- ja urheilujärjestöissä. Jos tehtävillä aluetason tai paikallistason järjestössä voi olla merkitystä edustajan toiminnan arvioinnissa, myös ne ilmoitetaan.

Ilmoitettavia ovat myös tehtävät kunnissa ja muissa julkisyhteisöissä. Tällaisia ovat muun muassa tehtävät kunnassa, kuntayhtymässä sekä muussa kuntien yhteistoimintaelimessä, maakunnan liitossa, itsenäisessä julkisoikeudellisessa yliopistossa sekä uskonnollisessa yhdyskunnassa (evangelisluterilainen kirkko, ortodoksinen kirkko, rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta, seurakunta ja seurakuntayhtymä). Ilmoitettavia ovat myös tehtävät valtionyhtiössä ja valtion liikelaitoksessa sekä kunnallisessa liikelaitoksessa.

Ilmoittaa tulee myös tehtävät, joihin eduskunta on valinnut edustajan, kuten Kansaneläkelaitoksen valtuutetun tai tilintarkastajan, Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston jäsenen taikka Suomen Pankin pankkivaltuutetun tai tilintarkastajan tehtävät.

Ilmoitusvelvollisuus ei koske sellaisia hallinto- ja luottamustehtäviä, joilla ei voida katsoa olevan merkitystä arvioitaessa henkilön toimintaa kansanedustajana. Tällaisia ovat esimerkiksi hallintotehtävät edustajan henkilökohtaiseen harrastukseen tai asumiseen liittyvissä yhteisöissä (esimerkiksi asunto-osakeyhtiöt). Myöskään tehtäviä tiekunnassa tai vastaavassa tavanomaisen asuinkiinteistön tai maa- tai metsätilan käyttöä tai hoitoa varten perustetussa tai näihin rinnastettavassa paikallisessa yhteisössä ei tarvitse ilmoittaa.

Tehtäviä puolueessa ei tarvitse ilmoittaa.

Ilmoittaa tulee asianomainen hallinto- tai luottamustehtävä sekä asianomaisen yrityksen tai yhteisön taikka kunnan tai julkisyhteisön nimi. Myös yrityksen ja yhteisön toimiala ilmoitetaan. Tehtävän hoitamisesta kertyneet tulot ilmoitetaan edellä selvitetyn edellytyksin.

Muut tehtävät

Myös edustajantoimeen kuulumaton tehtävä, joka ei selkeästi kuulu edellä mainittuihin ryhmiin, mutta jolla voi olla merkitystä arvioitaessa henkilön toimintaa kansanedustajana, ilmoitetaan, samoin kuin siitä kertyneet tulot edellä selvitetyn edellytyksin.

1.2.3 Elinkeinotoiminta ja siitä saadut tulot

Ilmoitusvelvollisuus koskee kaikenlaista elinkeinotoimintaa, jota edustaja harjoittaa edustajan-toimensa aikana. Myös sellainen elinkeinotoiminta, josta edustaja on vapaalla tai jonka harjoittaminen on muutoin keskeytyneenä edustajantoimen aikana, ilmoitetaan.

Ilmoittaa tulee asianomainen ammatti tai elinkeinotoiminta (esimerkiksi yrittäjä, maatalousyrittäjä, lääkäri, konsultti). Elinkeinotoiminta ilmoitetaan riippumatta sen harjoittamismuodosta (esimerkiksi ammatinharjoittaja, liikkeenharjoittaja taikka avoimen yhtiön yhtiömies tai kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies). Myös elinkeinotoiminnasta saadut tulot ilmoitetaan, jos ne ylittävät edellä esitetyn raja-arvon.

1.2.4 Liike- tai sijoitustoimintaa varten hankitut merkittävät omistukset sekä muut merkittävät omistussuhteet

Ilmoitusvelvollisuus koskee omaisuutta ja omistussuosuuksia, jotka on hankittu liike- tai sijoitustoimintaa varten. Sellaista omaisuutta tai omistussuosuuksia, jota ei ole hankittu tällaista tarkoitusta varten, ei tarvitse ilmoittaa. Siten ilmoitusvelvollisuus ei koske esimerkiksi edustajan tai hänen perheensä käytössä olevaa tavanomaista asuntoa tai kesäasuntoa.

Merkittävänä omistuksena pidetään omistusta, jonka käypä arvo yhden kohteen osalta ylittää 50 000 euroa. Merkittävänä omistussuhteena pidetään sellaista osake- tai muuta omistusta, joka antaa yli 20 prosentin äänivallan. Ilmoitusvelvollisuus koskee sekä välittömiä että välillisiä omistuksia.

Ilmoitusvelvollisuus ei koske talletuksia eikä rahasto-osuuksia.

Ilmoittaa tulee omistuksen laatu ja kohde sekä omistussuhteen suuruus.

1.2.5 Liike- tai sijoitustoimintaa varten otetut merkittävät velat sekä samassa tarkoituksessa annetut merkittävät takaukset ja muut vastuut

Ilmoitusvelvollisuus koskee velkoja, takauksia ja muita vastuita, jotka on otettu liike- tai sijoitustoimintaa varten. Sellaista velkaa, takausta tai muuta sitoumusta, jota ei ole otettu tällaista toimintaa varten, ei tarvitse ilmoittaa. Siten ilmoitusvelvollisuus ei koske esimerkiksi asunto-, auto- tai muuta lainaa, jos sen ottaminen ei liity liike- tai sijoitustoimintaan.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat edellä mainitussa tarkoituksessa otetut velat, jos ne ylittävät 100 000 euroa, sekä takaukset ja muut vastuut, jos ne ylittävät 200 000 euroa.

Ilmoittaa tulee velan tai muun vastuun suuruusluokka ja peruste.

1.2.6 Muut sidonnaisuudet

Edustaja voi niin halutessaan antaa sidonnaisuuksistaan laajempiakin tietoja.

2 EDUSTAJAN VASTAANOTTAMAT LAHJAT, PÄÄSYLIPUT JA MATKAT

Seuraavat ohjeet koskevat jäljempänä määriteltyjen tietyn raja-arvon ylittävien edustajan vastaanottamien lahjojen, pääsylippujen ja kolmannen osapuolen maksamien matkojen ilmoittamista keskuskanslian ylläpitämään rekisteriin. Tarkoituksena on lisätä kansanedustajan toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

2.1 Kansanedustajan eduskunnan edustajana vastaanottamien lahjojen ilmoittaminen

Kansanedustajan eduskunnan edustajana vastaanottamat yli 400 euron arvoiset lahjaesineet ovat eduskunnan omaisuutta. Ne on ilmoitettava keskuskanslian ylläpitämään rekisteriin ja luovutettava eduskunnan kokoelmiin, ellei niiden säilyttämisestä esimerkiksi valiokuntahuoneessa tai edustajan työhuoneessa sovita eduskunnan taide-, sisustus- ja museosasioista vastaavan eduskunnan intendentin kanssa. Edustaja voi tehdä kansliatoimikunnalle anomuksen lahjan lunastamisesta itselleen. Kansliatoimikunta päättää anomuksen hyväksymisestä ja lunastushinnasta.

Eduskunnan virallisena edustajana toimiminen tarkoittaa muun muassa edustamista kokouksissa, valiokuntien ulkomaanvierailuilla ja ulkomaisten valtuuskuntien eduskuntavierailuilla.

Ilmoitus tehdään tätä tarkoitusta varten laaditulla lomakkeella eduskunnan keskuskansliaan, joka pitää annetuista tiedoista rekisteriä. Lahjoista ilmoitetaan lahjan laatu, lahjanantaja ja lahjan saantiajankohta. Ilmoitus tulee tehdä lahjan saantiajankohtaa seuraavan kuukauden loppuun mennessä.

Jos kansanedustaja on epävarma lahjan arvosta, hän voi saattaa asian lahjatoimikunnan arvioitavaksi. Arvon määrittämistä varten perustetussa toimikunnassa on puheenjohtajana eduskunnan taide-, sisustus- ja museoasioista vastaava eduskunnan intendentti ja jäsenenä tilitoimiston kamreeri. Toimikunta kokoontuu tarvittaessa.

Edustaja voi niin halutessaan ilmoittaa rekisteriin myös alle 400 euron arvoisen lahjan.

Rekisteri on julkinen. Sen tiedot tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon.

2.2 Kansanedustajan muutoin kuin eduskunnan edustajana vastaanottamien lahjojen ja pääsylippujen ilmoittaminen

Kansanedustajan muutoin kuin eduskunnan virallisena edustajana saamat lahjat tulee ilmoittaa keskuskanslian ylläpitämään rekisteriin, jos edustajan samalta taholta kalenterivuoden aikana saamien lahjojen arvo ylittää 400 euroa.

Lahjaesineiden lisäksi ilmoitetaan myös edustajan muutoin kuin eduskunnan edustajana saamat pääsyliput esimerkiksi oopperaan tai konserttiin taikka kulttuuri-, urheilu- tai muuhun vastaavaan tapahtumaan, jos edustajan samalta taholta kalenterivuoden aikana saamien pääsylippujen arvo ylittää 400 euroa. Huomioon otetaan vain edustajalle henkilökohtaisesti tarkoitettut pääsyliput. Eduskunnan puhemiesten saamia pääsylippuja ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa.

Kansanedustajana saatuja tavanomaisia merkkipäivälahjoja ei ilmoiteta. Tavanomaisella merkkipäivälahjalla tarkoitetaan yleisen käytännön mukaista, arvoltaan kohtuullisuuden rajoissa olevaa lahjaa. Tällaisia tavanomaisia merkkipäivälahjoja voivat olla esimerkiksi 50- tai 60-vuotispäivän johdosta saadut arvoltaan kohtuulliset taide- tai koriste-esineet. Yleisestä käytännöstä poikkeavat, arvoltaan merkittävät merkkipäivälahjat tulee kuitenkin ilmoittaa.

Lahjaa tai pääsylippua, jonka saaminen ei liity kansanedustajan asemaan, ei tarvitse ilmoittaa rekisteriin. Tällaisia ovat tyypillisesti esimerkiksi perheenjäsenten ja sukulaisten antamat lahjat ja pääsyliput. Myöskään ministerin asemassa saatua lahjaa tai pääsylippua ei ilmoiteta.

Ilmoitusta ei ole myöskään tarpeen tehdä lahjasta tai pääsylipusta, jonka saaminen liittyy sidonnaisuusrekisteriin ilmoitetun tehtävän hoitamiseen.

Ilmoitus tehdään tätä tarkoitusta varten laaditulla lomakkeella eduskunnan keskuskansliaan, joka pitää annetuista tiedoista rekisteriä. Lahjoista tulee ilmoittaa lahjan laatu, lahjanantaja ja lahjan saantiajankohta. Pääsylimuista ilmoitetaan, mihin tilaisuuteen pääsylippu on, pääsylimun antaja ja saantiajankohta. Ilmoitus tulee tehdä raja-arvon ylittävän lahjan tai pääsylimun saantiajankohtaa seuraavan kuukauden loppuun mennessä.

Edustaja voi niin halutessaan ilmoittaa rekisteriin myös sellaisen lahjan tai sellaiset samalta taholta kalenterivuoden aikana saadut lahjat, joiden arvo ei ylitä 400 euroa. Sama koskee pääsylippua ja samalta taholta kalenterivuoden aikana saatuja pääsylippuja, joiden arvo ei ylitä mainittua raja-arvoa.

Rekisteri on julkinen. Sen tiedot tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon.

2.3 Kolmannen osapuolen maksamien eduskuntatyöhön liittymättömien matkojen ilmoittaminen

Kansanedustajan on ilmoitettava keskuskanslian ylläpitämään rekisteriin osallistumisestaan eduskuntatyöhön liittymättömälle ulkomaan tai kotimaan matkalle, jos kolmas osapuoli maksaa edustajan matkalle osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia yli 400 euron arvosta. Kolmantena osapuolena pidetään muuta tahoa kuin eduskuntaa, kansanedustajan puoluetta tai eduskuntaryhmää taikka kansanedustajan perheenjäsentä tai sukulaista.

Kustannuksilla tarkoitetaan kansanedustajan matkalle osallistumisesta aiheutuvia matka- ja majoituskuluja. Matka tulee ilmoittaa sekä silloin, kun kolmannen osapuolen maksama osuus matkan kokonaiskustannuksista ylittää 400 euroa, että silloin, kun kolmas osapuoli ottaa vastattavakseen esimerkiksi majoituskulut, joiden määrä ylittää 400 euroa.

Ilmoitusta ei tehdä sellaisesta matkasta, joka liittyy eduskuntatyöhön. Puhemiesneuvosto on hyväksynyt luettelon eduskuntatyöhön liittyvistä tehtävistä ja matkoista.

Yksityisluonteista matkaa, joka ei liity kansanedustajan asemaan, ei ilmoiteta. Tällaisia matkoja ovat tyypillisesti perhe- ja ystäväpiirin matkat. Myöskään ministerin asemassa tehtyä matkaa ei ilmoiteta.

Ilmoitusta ei tarvitse tehdä myöskään matkasta, joka liittyy sidonnaisuusrekisteriin ilmoitetun tehtävän hoitamiseen.

Ilmoitus tehdään tätä tarkoitusta varten laaditulla lomakkeella keskuskansliaan, joka pitää annetuista tiedoista rekisteriä. Matkasta ilmoitetaan kustannusten maksaja (kolmas osapuoli), maksettujen kustannusten tyyppi sekä matkan kohde, tarkoitus ja ajankohta. Ilmoitus on tehtävä matkalle osallistumista seuraavan kuukauden loppuun mennessä.

Edustaja voi niin halutessaan ilmoittaa matkan rekisteriin, vaikka kolmannen osapuolen maksamat kustannukset eivät ylitä 400 euroa.

Rekisteri on julkinen. Sen tiedot tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon.

LIITE 3

Mikael Hidén
26.9.2013

Muistio esteellisyydestä kansanedustajan toimessa

Varapuhemies Pekka Ravin puheenjohtamalla toimiva Kansanedustajien eettinen säännöstö työryhmä on pyytänyt minua laatimaan kansanedustajien käyttöön selvityksen kansanedustajien esteellisyyttä koskevasta säännöstöstä. Esitän tämän vuoksi kunnioittavasti seuraavan.¹

Kansanedustajia ja virkamiehiä koskevien säännösten erillisyydestä

Nykyisen, vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 32 §:ssä säädetään kansanedustajan esteellisyydestä seuraavasti:

”Kansanedustaja on esteellinen osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon asiassa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti. Hän saa kuitenkin osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun. Valiokunnassa kansanedustaja ei saa myöskään osallistua virkatointensa tarkastamista koskevaan käsittelyyn.”

Säännöksen merkityksen ja sisällön arvioinnissa yksi oleellinen kysymys on säännöksen suhde muihin julkisessa toiminnassa noudatettaviin esteellisyyttä koskeviin säännöksiin.

Kansanedustajan esteellisyyttä koskeva säännös perustuslaissa on monesta syystä katsottava erityissäännökseksi, jonka pohjalta kansanedustajan esteellisyys yksinomaaisesti määräytyy. Erityisnormin asemaa suhteessa muihin julkisen oikeuden esteellisyysnormeihin luo jo se, että asiasta säädetään pitkän ja oleelliselta sisällöltään muuttumattoman valtiosääntöperinteen mukaisesti perustuslaissa. Nykyisen säännöksen keskeiset ajatukset - edustaja ei saa osallistua häntä henkilökohtaisesti koskevan asian päättämiseen, mutta hänellä on joissain rajoissa oikeus osallistua

1 Muistiossa on tuntuvasti hyödynnetty artikkeliani ”Esteellisyydestä kansanedustajan toimessa” teoksessa *Avoin, tehokas ja riippumaton*, Olli Mäenpää 60 vuotta juhla kirja, Helsinki 2010, s. 339–353. Artikkelini oli muokattu ja täydennetty versio eduskunnan kansliatoimikunnalle 23.5.2010 antamastani lausunnosta.

keskusteluun – on lausuttu perustuslaissa jo vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksestä alkaen². Nykyisen perustuslain säännöksen säätämisvaiheissa ei tietävästi ole mitään viitettä siihen, että säännöksen olisi katsottu jotenkin liittyvän virkamiehiä koskeviin esteellisyysäännöksiin tai että noiden säännösten sisältö ja tulkinta olisi syytä jotenkin ottaa huomioon perustuslain säännöksen soveltamisessa. Myös varhempien ko. perustuslainkohtien säätämisessä on tilanne oletettavasti ollut samanlainen: valtiopäivämiehen esteellisuuden säätelyä on tarkasteltu virkamiehen esteellisyysäännöstöstä riippumattomana kysymyksenä.³ Perustuslaissa säätäminen liittyy normin kohteen erityislaatuisuuteen. Kuten julkisessa toiminnassa yleensäkin esteellisyysnormi palvelee tässäkin luottamusta tehtävien ratkaisujen asianmukaisuuteen, mutta samalla normissa on otettu huomioon eduskunnan keskeisten toimintojen muusta julkisesta toiminnasta poikkeava luonne ja tarve turvata kansanedustajien vapaus hoitaa tehtävänsä ilman muita kuin välttämättömiksi katsottuja rajoituksia.

Kansanedustajan esteellisyysäännösten ja muussa julkisessa toiminnassa noudatettavan esteellisyysäännösten erillisyyttä luo ja edellyttää myös se, että eduskuntaa ei ole pidetty viranomaisena ja kansanedustajaa ei toimeensa ole pidetty virkamiehenä. Tämä on tullut selvästi esille esimerkiksi rikoslain 2 luvun 12 §:ssä aikaisemmin säädetyssä rikosoikeudellisen virkavastuun määrittelyssä ja siihen nojanneessa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivallan tulkinnassa. Se näkyy nykyään myös rikoslain 40 luvun 11 §:ään sisältyvissä määrittelyissä, joista mm. ilmenee, että rikoslaissa tarkoitettuna julkista luottamustehtävää hoitavana henkilönä ei pidetä ”kansanedustajaa edustajantoimissaan”. Säännösten erillisuus näkyy myös siinä, että valtion virkamieslaki (750/1994) ei sen 1 §:n määrittelyn mukaan koske kansanedustajantointia ja että hallintolaki (434/2003) – jonka 28 § on keskeinen virkamiehen esteellisyyttä koskeva säännös – sovelletaan lain 2 §:n mukaan eduskunnan osalta vain ”eduskunnan virastoissa”.

2 Vuoden 1869 VJ:n 48 § kuului: ”Asiassa, joka koskee jotakin säädyn-jäsentä itsekohtaisesti, saa hän kyllä keskustelussa, vaan ei päätöksen teossa, olla läsnä.” Vuoden 1906 VJ:n 53 §:n säännös oli asiallisesti samansisältöinen, muotoilua vaan oli tuotu ajan tasalle puhumalla ”edustajaa mieskohtaisesti” koskevasta asiasta. Muotoilun pelkkä ajantasaistaminen jatkui vuoden 1928 VJ 62 §:ssä, jossa puhuttiin ”edustajaa henkilökohtaisesti” koskevasta asiasta. Tuon VJ:n 44 §:n 2 momenttiin oli lisäksi otettu seuraava säännös: ”Älköön kukaan, jonka virkatoimia valiokunnassa tarkastetaan, tai jota asia henkilökohtaisesti koskee, ottako osaa sellaisen asian käsittelyyn valiokunnassa.” Mainitut vuoden 1928 VJ:n säännökset olivat sellaisenaan voimassa nykyisen perustuslain voimaan tulon saakka.

3 Nykyisistä säännöksistä ks. HE 1/1998 vp, s.85–86 ja sen pohjana ollut KOM 1997:3, s. 155–156. Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään (PeVM 10/1998 vp) ottanut säännökseen kantaa. Aikaisempien ko. säännösten säätämisvaiheita en ole nimenomaisesti tutkinut. Todettakoon kuitenkin, etten ole missään nähnyt näiden säännösten yhteydessä viitattavan virkamiehiä koskeviin esteellisyysäännöksiin. (Vaikka yleisiä hallintovirkamiehiä koskevia esteellisyysäännöksiä ei aikaisemmin ollut, oli hallintovirkamiehiä koskevia esteellisyysäännöksiä sikäli ”olemassa”, että oikeudenkäymiskaaren säännöksiä tuomarien jääveistä voitiin soveltaa esim. maaherroihin.) Vuoden 1928 VJ:n 62 §:n ja 44 §:n sisällöstä ks. esim Hakkilan kommentaari, s. 551–552 ja s. 515–516 sekä vuoden 1906 VJ 53 §:n sisällöstä lyhyesti esim. Ahavan kommentaari, s. 152.

Kansanedustajan aseman ja valtion viranomais- ja virkakoneistoon kuuluvien henkilöiden aseman erillisyydestä ja siihen liittyen myös heihin kohdistuvan valvonnan erillisyydestä voidaan tähän ottaa vielä lainaus perustuslakivaliokunnan vuoden 1982 valtiopäivillä esittämästä mietinnöstä, joka koski oikeusasiamiehen kertomusta (PeVM 54/1982 vp). Valiokunta totesi siinä mm.:

”Hallitusmuodon 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Eduskunta on siten ylin valtioelin, joka saa valtansa suoraan kansalta. Eduskunnan toiminta valtiomahtina ei rajoitu täysistunnossa tapahtuvaan päätöksentekoon, vaan sitä ovat kaikki ne perustuslakien edellyttämät menettelyt eduskunnassa, jotka ovat tarpeen kyseisen vallan käyttämiseksi. Vastaavasti tähän lähinnä valtiopäiväjärjestyksessä säänneltyyn menettelyyn kuuluvat toimenpiteet ja niiden suorittajat, vaikka ovatkin lain alaisia, eivät voi olla virkamiehiin kohdistuvan ulkopuolisen valvonnan alaisia. Kansanedustaja on siten muun kuin eduskunnan valvonnan alainen vain, mikäli tämä voidaan selvästi johtaa perustuslain säännöksistä. Eduskunta ei ole viranomainen eikä kansanedustaja virkamies. Kansanedustajat on perustuslakia säädettäessä ja sen jälkeenkin tietoisesti jätetty virkavastuun ulkopuolelle. Kansanedustajien riippumattomuutta korostetaan nimenomaisesti valtiopäiväjärjestyksen 11–15 §:ssä.”

Kannanotto ei ole tuore, mutta nähdäkseni ei ole syytä olettaa valiokunnan kantojen tässä merkittävästi muuttuneen. Kannanotto ei suoraan koske esteellisyssäännöstöä, mutta se linjaa merkittävästi eduskuntaa ja kansanedustajien toimintaa koskevan sääntelyn erillisyyttä viranomaiskoneistoa ja virkamiehiä koskevasta sääntelystä.

Edellä viitatuilla perusteilla on syytä katsoa, että kansanedustajan esteellisyys edustajantoimessaan määräytyy yksinomaan perustuslain esteellisyysnormin pohjalta. Tätä voidaan ehkä pitää melko itsestään selvänä. Katson kansanedustajan esteellisyystä koskevan säännöksen ja muun julkisessa toiminnassa noudatettavan esteellisyssäännösten erillisyyden merkitsevän myös sitä, että muista esteellisyssäännöksistä ei voida saada merkittävää ohjetta perustuslaissa olevan, nimenomaan kansanedustajan esteellisyystä koskevan säännöksen tulkintaan. Säännösten tavoitteet ja niiden soveltamisympäristöt ovat tähän liiaksi erilaiset.

Minkälainen asia koskee edustajaa ”henkilökohtaisesti”?

Perustuslain 32 §:n säännöksessä keskeinen tulkintaa edellyttävä kriteeri on se, koskeeko jokin asia edustajaa henkilökohtaisesti. Jos asian katsotaan koskevan edustajaa henkilökohtaisesti, hän ei saa osallistua valmisteluun ja päätöksentekoon asiassa, mutta saa osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun. Perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa tästä kriteeristä todettiin seuraavaa (HE 1/1998 vp, s. 85):

”...Henkilökohtaisesti edustajaa koskevana pidettäisiin esimerkiksi asioita, jotka koskisivat hänen edustajantoimensa lakkaamista (28 §), hänen syytteen panemistaan tai vangitsemistaan (30 §), hänen syyllistymistään järjestyksen rikkomiseen eduskunnassa (31 §) tai häntä koskevan ministerivastuun (114 §) käsittelyä.

Henkilökohtaisena asiana ei sen sijaan ministerinkään osalta olisi pidettävä asiaa, jossa on kysymys valtioneuvoston tai yksittäisen ministerin harjoittaman politiikan arvioinnista. Säännös ei siten estäisi ministereitä, jotka ovat samanaikaisesti kansanedustajia, osallistumasta täysistunnossa äänestykseen valtioneuvoston tai yksittäisen ministerin nauttimasta luottamuksesta.”

Esityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta ei käsitellyt tätä säännöstä (PeVM 10/1998 vp).

Sitä, minkälaatuiseksi henkilökohtaisesti(mieskohtaisesti)-kriteerin sisältö on jo ennen nykyistä perustuslakia käsitetty, valaisee osaltaan suhtautuminen ministerinä olevien kansanedustajien mahdollisuuteen osallistua hallituksen nauttimaa luottamusta koskeviin äänestyksiin. Vaatimus, että hallituksen (Senaatin talousosaston) jäsenten oli nautittava eduskunnan luottamusta, tuotiin perustuslakiin vuoden 1906 VJ 32 §:ään 31.12.1917 tehdyllä muutoksella. Kysymys vuoden 1906 VJ 53 §:n esteellisyyssäännöksen tulkinnasta luottamuslauseäänestysten yhteydessä herätti alkuvaiheissa keskustelua valtiopäivillä, ja myös kirjallisuudessa esitettiin epäilyksiä siitä, voiko ministerinä oleva edustaja osallistua hallituksen tai ministerin nauttimaa luottamusta koskevaan äänestykseen. Vielä vuonna 1939 esitti *Esko Hakkila* tunnetussa kommentaarissaan painokkaasti käsityksen, jonka mukaan ”ei voida pitää hyvien parlamentaaristen tapojen ja vastuunalaisuutta yleensä koskevain oikeusperiaatteiden mukaisena sellaista menettelyä, että hallituksen jäsenet itse äänestävät itselleen luottamusta.” Hän joutui kuitenkin välittömästi jatkamaan: ”Tätä ei kuitenkaan ole käytännössä noudatettu, vaan tavallista on ollut, että ministerit ovat ottaneet osaa luottamuslauseäänestyksiinkin.”⁴ Eduskunnan pitkäaikaisen pääsihteerin *Olavi Salervon* vuodelta 1977 olevan esityksen mukaan on kantaa, jonka mukaan hallituksen jäsenet ovat oikeutettuja osallistumaan luottamuslauseäänestyksiin, käytännössä noudatettu, ”kuitenkin sillä tavoin sovellettuna, että hallituksen jäsenet ovat joskus katsooneet velvollisuudekseen pidättäytyä äänestyksestä, varsinkin milloin on ollut kysymys epäluottamuslauseen antamisesta yksityiselle ministerille.”⁵ Luottamuslauseäänestysten suhteen omaksuttu ja myös em. hallituksen esityksessä todettu kanta osaltaan viittaa siihen, että säännöksessä käytetty kriteeri ”koskee... henkilökohtaisesti” tarkoittaa nimenomaan koskemista kansanedustajan oikeudelliseen tai taloudelliseen asemaan, ei sen sijaan esim. vaikuttamista kansanedustajan poliittiseen

4 *Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait, Porvoo 1938, s. 552.

5 *Salervo, Olavi*: Eduskunnan järjestys- ja työmuodot 1907–1963, Suomen kansanedustuslaitoksen historia, X:1, s. 148–150. Esityksessä viitataan myös käytännössä esiintyneisiin tapauksiin.

asemaan tai laadultaan poliittisiin etuihin. Tätä lähtökohtaa selvästi vastaa myös esityksen perustelujen edellä lainattu esimerkkiluettelo asioista, jotka koskisivat edustajaa henkilökohtaisesti.

Periaatteellisesti tärkeää on edellä sanottuun liittyen se, että kansanedustajalle valtiotasäntöön mukaan kuuluvien valtuuksien käyttäminen jossain asiassa ei sellaiseen voi tehdä ko. asiasta PL 32 §:n mielessä edustajaa henkilökohtaisesti koskevaa asiaa. Esimerkiksi aloitteen tekeminen tai välikysymyksen tai ministerivastuuasiasiaa koskevan muistutuksen allekirjoittaminen eivät tee ko. asiasta jotenkin edustajan ”omaa”. Kyseessä on vain perustuslain osoittamien valtuuksien käyttäminen, joka ei mitenkään voi – kun muuta ei ole säädetty – rajoittaa edustajan muiden perustuslakiin nojaavien valtuuksien käyttämistä.⁶

Edellä esitetty merkitsee sitä, että valiokunnissa ja täysistunnossa käsiteltävät asiat vain harvoin ovat laadultaan sellaisia, että kysymys perustuslainkohdassa tarkoitusta esteellisyydestä voi aktualisoitua. Valiokunnissa ja täysistunnossa käsiteltävät asiat ovat yleensä sellaisia, joiden voidaan luonnehtia kuuluvan eduskunnan toimintaan valtioelimenä. Valtioelintoiminta ei ehkä kuvauksena ole oikein tarkkarajainen, mutta sitä on käytetty esim. eduskunnan virkamiehistä annetun lain säätämiseen johtaneessa ehdotuksessa (PNE 1/2003 vp) ja siitä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 12/2003 vp), ja se sopii hyvin osoittamaan eduskunnan keskeisten toimintojen erityislaatua.

Nämä valtioelintoiminnot ovat yleensä sellaisia, että ne eivät joko lainkaan koske yksittäisen henkilön taloudellista tai oikeudellista asemaa tai vaikuttavat henkilön taloudelliseen tai oikeudelliseen asemaan vain jonkin kohdejoukon jäsenenä. Lakien säätämisessä, valtion talousarviota koskevissa ratkaisuihin, kansainvälisiä suhteita koskevissa ratkaisuihin tai parlamentaarisen järjestelmän toteuttamista koskevissa ratkaisuihin ei siten yleensä voi reaalisesti nousta kysymystä edustajan esteellisyydestä eikä esim. metsänomistajan taloudelliseen tai oikeudelliseen asemaan vaikuttava lainmuutos mitenkään voi aiheuttaa esteellisyyttä metsää omistaville kansanedustajille. Se, että esteellisyyssääntönsä soveltaminen näin jää kapea-alaiseksi, on täysin sopusoinnissa sen kanssa, että kansanedustajan toimintavapautta eduskunnan valtioelintoiminnoissa ei pidä ilman selvää ja perustuslakiin nojaavaa perustetta rajoittaa.

⁶ Kirjoittajalle on tunnettua, että käsiteltäessä vuoden 2005 valtiopäivillä oikeuskansleri Nikulan virkatoimien lainmukaisuudesta tehtyä muistutusta (M 2/2004 vp) oli perustuslakivaliokunnan käsittelyn yhteydessä esillä myös kysymys siitä, voiko valiokunnan jäsen edustaja Hoskonen, joka oli muistutuksen ensimmäinen allekirjoittaja, osallistua muistutuksen käsittelyyn valiokunnassa. Kun valiokuntaan oli hankittu esteellisyydkysymykseen liittyvää selvitystä (15.2.2005; Tiitinen, Hidén), ei kysymyksen mahdollisesta esteellisyydestä katsottu enää vaativan enempää huomiota.

Edellä esitetyn perusteella voidaan valiokunnassa ja/tai täysistunnossa käsiteltävän asian katsoa koskevan kansanedustajaa PL 32 §:ssä tarkoitetulla tavalla henkilökohtaisesti erityisesti niissä tilanteissa, joihin on viitattu jo edellä lainatussa kohdassa esityksen HE 1/1998 vp perusteluissa. Näitä päätöksiä ovat PL 28 §:ssä tarkoitettut päätökset vapautuksen myöntämisestä edustajantoimesta tai edustajantoimesta erottamisesta tai edustajantoimen lakanneeksi julistamisesta, PL 30 §:ssä tarkoitettut päätökset suostumuksesta syytteen nostamiseen tai vapauden riistämiseen taikka suostumuksesta pidättämiseen tai vangitsemiseen, PL 31 §:n mukainen päätös varoituksen antamisesta tai eduskunnan istunnoista pidättämisestä sekä PL 114 ja 115 §:ssä tarkoitettut päätökset, jotka koskisivat ministerisyytteen mahdollista nostamista ministerinä olevaa tai ollutta kansanedustajaa vastaan.⁷ Näihin päätöksiin on nyt perustuslain ulkopuolella säädettyinä järjestelynä luettava myös edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n 3 momentissa (216/2007) tarkoitettu eduskunnan päätös edustajanpalkkion menettämisestä eduskuntatyöhön osallistumattomuuden vuoksi. Voidaan myös ajatella joitakin muita, käytännössä hyvin epätodennäköisiksi jääviä tilanteita, joissa esteellisyysäännöksen soveltaminen saattaisi aktualisoitua. Tällaisia tilanteita voisivat ehkä olla jotkin *lex in casu* tilanteet – jos esim. vielä säädettäisiin erityislakeja valtion jonkin kiinteän omaisuuden luovuttamisesta ja luovutuksen saajana olisi kansanedustaja.

7 Esteellisyysliittämisen tekstissä mainittuihin tilanteisiin vastaa linjaa, joka on omaksuttu myös aikaisemmissa kannanotoissa. *Ahava, Iivar*: Suomen suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys, Porvoo 1914, s.152, viittaa esteellisyysäännöksen soveltamistilanteina edustajan syytteeeseenpanoa ja vapaudenriistoa koskeneeseen vuoden 1906 VJ 11 §:ään ja edustajan kelpoisuuden tutkimismahdollisuutta koskeneeseen VJ 22 §:ään. Lisäksi hän toteaa, ettei puhemies voi johtaa puhetta, kun VJ 43 §:n mukaisesti päätetään hänellä olleiden kulujen korvauksesta. *Erich, Rafael*, Suomen valtio-oikeus I Helsinki 1924, s. 319, mainitsee esteellisyysäännöksessä tarkoitettuja asioita koskevinä säännöksinä äsken mainittujen VJ 11 ja 22 §:n lisäksi VJ 8 §:n (edustajantoimesta vapauttaminen), VJ 15 §:n (edustajanpalkkion menetetyksi "tuomitseminen"), VJ 45 §:n (mahdollisesti tarkoittaen säännöksessä mainittua valiokunnan jäsenen oikeutta liittää mietintöön eriävä mielipide) ja VJ 48 §:n (puheoikeuden väärinkäytöstä edustajalle tulevat sanktiot). *Hakkila*: emt., s. 551, mainitsee esimerkkinä asioista, jotka koskevat edustajaa henkilökohtaisesti, tapaukset, joita on edellytetty vuoden 1928 VJ:n 10 §:ssä (edustajantoimesta vapauttaminen), 13 §:ssä (syyttämismahdollisuus valtiopäivillä lausutun johdosta), 17 §:ssä (edustajanpalkkion menettäminen), 24 §:ssä (edustajan kelpoisuuden tutkiminen), 51 §:ssä (valiokuntatyötä laiminlyöneen edustajan "tuomitseminen" mahdollisuus), 57 §:ssä (koskee edustajan puheoikeutta täysistunnossa) ja 58 §:ssä (puheoikeuden väärinkäytöstä edustajalle tulevat sanktiot). Suunnilleen *Hakkilan* "listaa" vastaavan kuvauksen esittää myös *Salervo*, emt., s. 147–148

Perustuslain 32 §:n sanamuodon voidaan katsoa viittaavan lähinnä äänestyksin tapahtuvaan päätöksentekoon, mutta ei eduskunnassa tapahtuviin vaaleihin. Sitä, että esteellisyys ei koske vaaleihin osallistumista, voidaan pitää vaaleihin yleisemmin liittyvänä ilmiönä – kaikki äänioikeutetut vaalikelpoiset ovat samassa asemassa, vaali ei koske ketään henkilökohtaisesti. Edustaja ei siten ole yleensä esteellinen osallistumaan eduskunnassa toimitettaviin vaaleihin siitä riippumatta, onko kyseessä yhden tai useamman henkilön valinta ja kuinka todennäköistä juuri hänen valintansa on. Jos tehtävään vaalin muodossa valitseminen tosiasiallisesti muistuttaa virantäyttömenettelyä, saattaa esteellisyys säännöksen soveltaminen kuitenkin muodostua aiheelliseksi.⁸

Erillinen toteamus oikeudellista ministerivastuuta koskevasta menettelystä

Oikeudellisen ministerivastuun toteuttamista koskevien asioiden käsittelyyn voi esteellisyyskysymyksen kannalta liittyä joitakin erityispiirteitä. Tuomarin toimintaa koskevien esteellisyys sääntöjen kannalta voidaan pitää selvänä, että kansanedustaja, jonka eduskunta on valinnut valtakunnanoikeuden jäseneksi, ei voi osallistua asian käsittelyyn valtakunnanoikeudessa, jos hän on ollut käsittelemässä ko. ministerivastuun asiaa perustuslakivaliokunnassa. Kansanedustajan esteellisuuden kannalta ei toisaalta ole perustetta sille, että edustaja katsoisi itsensä perustuslakivaliokunnassa esteelliseksi valtakunnanoikeuden jäsenyyden vuoksi – asia ei koske häntä PL 32 §:ssä tarkoitetulla tavalla henkilökohtaisesti. Edustajalle kuuluvan toimintavapauden kannalta olisi perusteltua, että edustaja ei tällaisessa roolien yhtymistilanteessa – perustuslakivaliokunnan jäsen ja valtakunnanoikeuden jäsen – jääväisi itseään perustuslakivaliokunnassa, vaan jääväisi itsensä valtakunnanoikeudessa, jos asia sinne tulee. Tällaista menettelyä osaltaan puoltaisi sekin, että perustuslakivaliokunnassa käsitellyt ministerivastuun asiat ovat käytännössä vain harvoin johtaneet

8 Edustajan esteellisyys ei siten koske myöskään sitä valintamenettelyä, jota PL 61 §:n mukaan noudatetaan pääministeriä valittaessa. Vaikka säännöksen mukaisessa menettelyssä on pääsääntönä kysymys nimetyn ehdokkaan valitsemista koskevasta äänestyksestä, voidaan – kuten luottamuslauseäänestyksiin osallistumismahdollisuudenkin kohdalla – katsoa, että kyseessä ei ole edustajan oikeudellista tai taloudellista asemaa, häntä ”henkilökohtaisesti”, koskeva asia, vaan hänen ja hänen taustaryhmänsä poliittista asemaa ja luottamusta koskeva ratkaisu. – Toisenlainen asetelma olisi kyseessä esim. sellaisessa kuvitellussa tilanteessa, jossa kansanedustaja hakisi eduskunnan pääsihteerin virkaa ja valinta suoritettaisiin TJ 16,2 §:n mukaisella vaalilla. Vaikka säännösterminologian mukaan on kyse vaalista, on menettelyssä asiallisesti kysymys sillä tavoin henkilön oikeudellista ja taloudellista asemaa konkreettisesti koskevasta (virantäyttö)ratkaisusta, että virkaa hakeneen kansanedustajan osallistumista valintaan täysistunnossa ei voitaisi pitää PL 32 §:n kannalta asianmukaisena.

syytteen nostamiseen. Toisaalta ei ehkä voida täysin sivuuttaa sitä, että tuomioistuinten jäsenen kai pitäisi välttää tietoisesti saattamista itseään jäävilliseksi tuomioistuimessa ehkä esille tulevassa asiassa.⁹

Mitä kuuluu PL 32 §:ssä tarkoitettuun virkatointen tarkastamiseen?

Perustuslain 32 §:n säännöksen viimeisen virkkeen mukaan kansanedustaja ei myöskään saa osallistua valiokunnassa virkatointensa tarkastamista koskevan asian käsittelyyn. Kielto koskee osaksi, esimerkiksi ministerisyyteasian valiokuntakäsittelyn osalta, samoja tilanteita kuin yleinen kielto osallistua edustajaa henkilökohtaisesti koskevan asian valmisteluun ja päätöksentekoon. Virkatointien tarkastamisen piiriin voi toisaalta kuulua myös asioita, joita ei välttämättä pidettäisi henkilökohtaisina. Virkatointina voidaan tässä pitää kaikkia sellaisia virkavastuun alaisia toimia, joita kansanedustaja on yksin tai monijäsenisen elimen jäsenenä suorittanut. Kysymykseen voivat siten tulla esimerkiksi sellaiset toimet, joita kansanedustaja on virkamiehenä ennen edustajaksi tuloaan suorittanut, sikäli kuin ne voivat tulla eduskunnassa tarkastettaviksi.

Käytännössä on jossain määrin esiintynyt epäselvyyttä siinä, mitä em. säännöskohdan soveltamisessa on pidettävä tarkastamisena. Jos esimerkiksi jonkin kertomuksen käsittelyssä valiokunnassa jokin toimi tulee virallisesti arvioitavaksi, voidaan valiokunnan käsittelyn ajatella koskevan tuon toimen ”tarkastamista”. Suhtautumisessa tällaisiin tilanteisiin on mielestäni kuitenkin syytä yhtyä näkökohtiin, joita hallitus perustuslakiuudistuksen yhteydessä esitti esteellisyysäännöksen perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 85–86):

9 Tuoreena käytännön tilanteena voidaan viitata valtioneuvoston oikeuskanslerin PL 115 §:n mukaisesti tekemän, entistä pääministeriä Matti Vanhasta koskevan ilmoituksen (M 6/2010 vp; 16.9.2010) käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa. Valiokunnan pöytäkirjassa 21.9.2010 todetaan (2 §): ”Ed. Kiviranta ilmoitti, että hän ei osallistu 3 §:ssä tarkoitettun asian käsittelyyn tässä eikä myöhemmissä kokouksissa, koska on valtakunnanoikeuden jäsen.” Saman pöytäkirjan 3 §:ssä on merkitty: ”Ed. Manninen ilmoitti, ettei pidä itseään esteellisenä. Hänen tehtävänsä Raha-automaattiyhdistyksen puheenjohtajana on alkanut vuonna 2009.” Ed. Mannisen ilmoitus oli perusteltu sikäli, että ministerivastuuta koskevassa asiassa voi sinänsä olla yksityiskohtia, joiden vuoksi asia koskee henkilökohtaisesti kansanedustajaa, joka ei ole muistutuksen kohteena, ja oikeuskanslerin ko. ilmoituksessa oli käsitelty pääministeri Vanhasen toimintaa Raha-automaattiyhdistyksen avustusten jaosta päätettäessä, viimeisen ko. päätöksen ollessa tammikuulta 2009. – Täysistunnon päättäessä ministerisyytteen nostamisesta ei yksittäisen kansanedustajan kannanotolla käytännössä hevin ole sellaista tosiasiallista merkitystä kuin saattaa olla yksittäisen jäsenen kannanotoilla perustuslakivaliokunnan käsitellessä ministerivastuuasiaa. Kun täysistunnon päätös kuitenkin on syytteen nostamisessa oikeudellisesti ratkaiseva, on ajatus valtakunnanoikeudessa tuomarina toimimisen ja ministerisyyteasian käsittelyyn eduskunnassa osallistumisen yhteensopimattomuudesta syytä ulottaa myös syytteen nostamisesta päättämiseen täysistunnossa.

”Kertomusten käsittely valiokunnissa on viime vuosina kuitenkin muuttunut siten, että kertomusten käsittely on usein lähinnä yleistä harjoitetun politiikan arviointia ja kehittämistarpeiden kirjaamista. Esimerkiksi hallituksen kertomuksen valiokuntakäsittely suuntautuu usein pikemminkin toiminnan yleiseen kehittämiseen kuin hallituksen kyseisen vuoden toiminnan tarkastamiseen. Tällaisissa tapauksissa automaattista perustetta valiokunnan jäsenen esteellisyyteen ei enää voida katsoa olevan. Näin ollen esimerkiksi hallituksen kertomuksen tarkastaminen valiokunnassa ei enää välttämättä merkitsisi valtioneuvoston jäsenenä kertomusvuonna olleen valiokunnan jäsenen esteellisyyttä kertomusta valiokunnassa tarkastettaessa. Jäsen tulisi esteelliseksi vasta, jos kertomuksen käsittelyn kuluessa valiokunta ryhtyy hankkimaan selvityksiä voidakseen arvioida asianomaisen valiokunnan jäsenen tai koko valtioneuvoston virkatoimia.”¹⁰

Esteellisen oikeus osallistua keskusteluun

Esteellisyyssäännökseen sisältyvän nimenomaisen varauksen mukaan saa kansanedustaja esteellisyydestään huolimatta (”kuitenkin”) osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun. Järjestelyä, jossa päätöksentekojäsenen jäsen saa osallistua tietyistä asiasta elimessä käytävään keskusteluun, vaikka ei saakaan esteellisyyssyyistä osallistua päätöksentekoon asiasta, voidaan pitää jossain määrin erikoisena. Tämänkaltaisen järjestely ei juuri ole ajateltavissa jonkin hallintoviranomaisen päätöksenteossa. Täysistunto ei kuitenkaan ole mikään viranomaistyyppinen päätöksentekojäsen, vaan ylin poliittinen päätöksentekijä ja edustuselin, ja sen toiminnassa on tarpeen turvata edustajan vapaa puheoikeus mahdollisimman luotettavasti. Sen vuoksi puheoikeus on aiheellista suojata myös sellaisilta rajoituksilta, jotka perustuisivat PL 32 §:n ”koskee häntä henkilökohtaisesti” -kohdan erilaisiin tulkintoihin.¹¹

Esteellisyyssäännöksen noudattamisen valvonta täysistunnossa kuuluu puhemieselle osana hänen yleistä velvollisuuttaan valvoa menettelyn perustuslainmukaisuutta täysistunnossa. Sama valvontatehtävä kuuluu valiokunnassa valiokunnan puheenjohtajalle. Jokainen edustaja on myös oma-aloitteisesti velvollinen huolehtimaan

10 Esityksen kannanotto voidaan nähdä reaktiona sellaista tiukkaa esteellisyystulkintaa vastaan, jonka perustuslakivaliokunta näyttää omaksuneen lausunnossa PeVL 1/1980 vp. Lausunto koski eduskunnan palkkavaltuuskunnan (säännökset siitä kumottiin 1991) vuosittaista toimintakertomusta. Lausunnon alussa todettiin: ”Koska valiokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat olleet palkkavaltuuskunnan jäseniä osan kertomusvuotta ja siten esteellisiä lausuntoasiana käsittelemään, valiokunta on valinnut tilapäiseksi puheenjohtajaksi asian käsittelyä varten ed. Ben Zyskowiczin.” - Tässä muistiossa edellä lainatun PeVM 54/1982 vp:n kannanoton valossa olisi eduskunnan keskuudesta valitun palkkavaltuuskunnan jäsenten toimia tuskin myöskään voitu pitää virkatoimina.

11 Täysistuntokeskusteluun osallistumisoikeutta koskeva varaus on sisällynyt perustuslain esteellisyyssäännökseen jo vuoden 1906 VJ 53 §:stä alkaen. Käytännön soveltamistilanteista voidaan viitata 1974 vp ptk s. 2199, 2200, esillä olleeseen tapaukseen, jossa katsottiin, että edustajalla, jolla oli oikeus osallistua keskusteluun, mutta ei päätöksentekoon, ei ollut oikeutta ko. asiassa tehdä tai kannattaa päätöstä koskevia ehdotuksia.

siitä, että hän ei osallistu keskusteluun tai päätöksentekoon, johon hän ei PL 32 §:n mukaan ole oikeutettu osallistumaan.

”Iso” ja ”pieni” esimerkkitapaus käytännöstä

Ydinenergialain (990/1987) 11 §:n mukaan edellyttää yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentaminen valtioneuvoston periaatepäätöstä siitä, että tällaisen ydinlaitoksen rakentaminen ”on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista.” Lain 15 §:n mukaan on 11 §:n nojalla tehty periaatepäätös viipymättä annettava eduskunnan tarkastettavaksi. Eduskunta voi saman säännöksen mukaan kumota periaatepäätöksen sellaisenaan tai päättää, että se jää sellaisenaan voimaan. Periaatepäätös ja sen eduskunnassa hyväksyminen ovat välttämättömiä edellytyksiä ydinlaitoksen rakentamiselle tai paremminkin koko rakentamisprosessin (erilaisine luvanhakuineen) eteenpäin viemiselle.

Valtioneuvosto teki 6.5.2010 myönteiset periaatepäätökset Teollisuuden Voima Oyj:n hakemukseen ydinvoimayksikön rakentamisesta, Posiva Oy:n hakemukseen ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen rakentamisesta laajennettuna ja Fennovoima Oy:n hakemukseen ydinvoimalaitoksen rakentamisesta (M 2, M 3 ja M 4/2010 vp). Periaatepäätökset toimitettiin ydinenergialain 15 §:n mukaisesti eduskuntaan ja päätösten kumoamista tai voimaan jättämistä koskeva ainoa käsittely pidettiin 29.6.–1.7.2010. Asian poikkeuksellisen merkittävyyden vuoksi oli ymmärrettävää, että myös erilaiset päätöksentekomenettelyä koskevat kysymykset herättivät keskustelua. Eräänä aiheena keskustelulle oli näkyvästi se, että valiokuntien – erityisesti juuri valmistelussa avainasemassa olevan talousvaliokunnan – jäseniä tai heidän läheisiään oli niiden yhtiöiden päätöksentekoeleimissä, jotka olivat merkittävänä osakkeina Fennovoima Oy:ssä. Kysymys oli siitä, voitiinko joku kansanedustaja katsoa esteelliseksi osallistumaan periaatepäätöksen hyväksymistä tai hylkäämistä koskevaa päätöksentekoa valmistelevaan valiokuntakäsittelyyn ja vastaavasti itse päätöksentekoon täysistunnossa sillä perusteella, että hän tai häneen jäävillisyyttä yleensä luovassa sukulaisuussuhteessa oleva henkilö oli tai oli merkittävässä vaiheessa ollut jäsenenä periaatepäätöstä hakeneen yrityksen päätöksentekoeleimessä tai tällaisen yrityksen merkittävänä omistajana olevan yrityksen päätöksentekoeleimessä.

Eduskunnan ydinenergialain 15 §:ssä tarkoitettu päätös valtioneuvoston periaatepäätöksen kumoamisesta sellaisenaan tai jättämisestä sellaisenaan voimaan on juridiselta sisällöltään ja tekniseltä muodoltaan hyvin rajattu. Päätös ei kuitenkaan ole mikään yksinkertainen hallintoratkaisu vaan, kuten perustuslakivaliokuntakin aikanaan totesi ydinenergialakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 17/1985 vp), yhteiskuntapoliittiselta ja kansantaloudelliselta merkitykseltään erittäin tärkeä asia, jota koskevassa päätöksenteossa eduskunnan mukanaolo on ”täysin luonnollista” ja joka merkityksensä vuoksi on voitava eduskunnassa tehdä hyvin tiedollisin perustein. Se, että päätöksenteko eduskunnassa perustui erillislakiin, ei vaikuta mitenkään siihen, että kyseessä selvästi oli eduskunnan valtioelintoimintaan kuuluva ratkaisu.

Minusta vastaus em. kysymykseen on hyvin selvästi kielteinen. Kielteinen vastaus ei johdu vain siitä, että yleiseltä merkitykseltään huomattavan ydinlaitoksen rakentamisen kannalta keskeistä periaateratkaisua on vaikea mieltää jotakuta henkilökohtaisesti koskevaksi. Merkittävämpää on se, että kyseessä on selvästi eduskunnan toimintaan valtioelimenä kuuluva ratkaisu ja kansanedustajien oikeuteen osallistua tällaisten ratkaisujen valmisteluun ja tekemiseen eduskunnassa voidaan kohdistaa vain rajoituksia, jotka on perustuslaissa osoitettu. Perustuslain 32 §:ssä säädetty normi sisältää joitakin rajoituksia. Tähänastisissa käsityksissä ei normia kuitenkaan ole lainkaan ulotettu tilanteisiin, joissa ei olisi niinkään kysymys edustajalla olevasta tai hänelle tulevasta konkreettisesta taloudellisesta tai oikeudellisesta edusta, vaan pikemminkin vain kysymys viranomaishallinnossa noudatettujen esteellisyyshäkemysten seuraamisesta. Kun kysymys on edustajan vapaudesta osallistua eduskunnan valtioelintoimintoihin, on rajoituksia sisältävien normien laajentavaan tulkintaan myös syytä suhtautua selvän torjuvasti. – Tapauksessa ei kukaan kansanedustaja tietävästi jäävännyt itseään asian käsittelystä.

Puhemiesneuvoston 11.12.2007 antamissa valiokuntien yleisohjeissa (Valiokuntaopas 2008) käsitellään kohdassa 2.7 valiokunnan jäsenen ja varajäsenen esteellisyttä ja siinä mm. esteellisyttä virkatoimen tarkastamisessa. Ohjeissa todetaan tältä osin mm.:

”Kertomuksen yleispiirteistä käsittelyä tai yleisluonteisten selvitysten hankkimista kertomuksesta ei pidetä virkatoimen tarkastamisena perustuslain 32 §:ssä tarkoitetussa mielessä. Valiokunnan jäsen ei siten ole esteellinen osallistumaan kertomusasian käsittelyyn valiokunnan arvioidessa tai selvittäessä kertomuksen kohteena olevia seikkoja yleisellä tasolla. Jos valiokunta kuitenkin ryhtyy hankkimaan selityksiä valiokunnan asianomaisen jäsenen tai kertomuksen antaneen toimielimen jonkin konkreettisen virkatoimen arvioimiseksi, on kyseiseen virkatoimeen osallisen valiokunnan jäsenen vetäydyttävä kertomusasian käsittelystä esteellisenä (HE1/1998 vp, s. 85–86).”

Jatkoksi todetaan:

”Kertomuksen käsittelyn konkretisoituessa yksittäisen virkatoimen tarkastamiseksi sovelletaan valiokunnan jäsenen esteellisyyteen seuraavia sääntöjä:

Yleisradion hallintoneuvoston kertomuksen käsittelyyn liikenne- ja viestintävaliokunnassa eivät saa ottaa osaa kertomusvuonna Yleisradion hallintoneuvoston jäsenenä toimineet valiokunnan jäsenet.”

Ohjeiden viitattu sisältö ei tässä vaadi enempää kommentteja, kun otetaan huomioon, että esitetyt ”säännöt” koskevat kertomuksen käsittelyä vain sen ”konkretisoituessa yksittäisen virkatoimen tarkastamiseksi”.

Yleisradion hallintoneuvoston tehtävistä säädetään Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993) 6 §:ssä. Säännöksen vuoden 2012 loppuun voimassa olleen sanamuodon mukaan hallintoneuvoston tuli antaa ”julkisen palvelun toteutumisesta” eduskunnalle joka toinen vuosi kahta toimintavuotta koskeva kertomus. Vuosilta 2011 ja 2012 annettu kertomus oli valmistelevasti käsiteltävänä liikenne- ja viestintävaliokunnassa toukokuussa 2013. Kertomuksen käsittelyn yhteydessä syntyi valiokunnassa tiettävästi keskustelua – ehkä Yleisradion rahoitusmallia koskevan julkisen keskustelun siivittämänä – siitä, voivatko valiokunnan ne jäsenet, jotka olivat myös Yleisradion hallintoneuvoston jäseniä, osallistua kertomuksen käsittelyyn valiokunnassa. Lopputulokseksi näyttää valiokunnan pöytäkirjoistakin päätellen muodostuneen, että kukaan valiokunnan neljästä, myös Yleisradion hallintoneuvostoon kuuluvasta jäsenestä ei virallisesti jäävänyt itseään (jäänyt esteellisyyteen vedoten pois käsittelystä), mutta kaikki neljä jäivät – tiettävästi sopivuusnäkökohtiin viitaten – tosiasiaa pois asian ratkaisevasta käsittelystä valiokunnassa.¹²

Valiokunnan jäsenten katsomiseen tässä kertomuksen käsittelyssä oikeudellisesti esteelliseksi ei nähdäkseni olisi(kaan) ollut PL 32 §:n mukaista perustetta. Mikään valiokunnan antamassa mietinnössä (LiVM 11/2013 vp) ei havaitakseni viittaa siihen, että käsittelyssä olisi ollut esillä yleisen tason kysymysten lisäksi yksittäisiä sellaisia toimia, joihin olisi voinut liittyä henkilöitä koskevia vastuukysymyksiä. Epäselvää voisi olla jo sekin, missä määrin hallintoneuvoston tuolloisiin tehtäviin ylipäättään sisältyi tehtäviä, joita oli perusteltua pitää PL 32 §:n säännöksessä tarkoitettuina ”virkatoimina”.¹³

Kuten mm. tämän muistion lopusta ilmenee, suhtaudun hyvin varauksellisesti siihen, että esteellisyysnormin varsinaisen oikeudellisen soveltamisen rinnalle kehitettäisiin jonkinlaisia tosiasiallisia vetäytymiskäytäntöjä. On kuitenkin tietysti perusteltua kysyä, kuinka asianmukainen ja eduskunnan toimintatapojen arvostusta edistävä on tilanne, jossa eduskunnalle osoitetun raportin konkreettista tarkastusta suorittavassa eduskunnan elimessä on merkittävä määrä raportin antaneen elimen jäseniä. Tällaisesta tilanteesta mahdollisesti aiheutuvan ”vakuuttavuusvajeen” korjauskeinoja olisi vetäytymiskäytäntöjen sijasta ehkä syytä etsiä ko. elinten jäsenten valinnasta.

12 Ks. liikenne- ja viestintävaliokunnan pöytäkirjat 21.5.2013, 22.5.2013, 23.5.2013 ja ratkaisevaa käsittelyä koskenut 30.5.2013 sekä valiokunnan asiassa antama mietintö LiVM 11/2013 vp. Yleisradion hallintoneuvoston jäseniä valiokunnassa olivat puheenjohtaja Jokinen sekä jäsenet Alatalo, Tossavainen ja Vehkaperä.

13 Vuoden 2013 alusta voimaan tulleilla Yleisradiolain 6 §:n ja 6 a §:n muutoksilla (474/2012) hallintoneuvostolle on osoitettu uusia merkittäviä, Yleisradion uusien palvelujen ja toimintojen ennakoarviointiin ja palvelun tai toiminnon aloittamiseen tai aloittamatta jättämiseen liittyviä tehtäviä. Nämä tehtävät tuskin kuitenkaan antavat aihetta muuttaa tekstissä PL 32 §:n soveltamisesta esitettyä käsitystä. PL 32 §:n tulkinnan ja myös säännöksessä käytetyn virkatoimi-käsitteen kannalta mielenkiintoista on, miten perustuslakivaliokunta ko. lainmuutosehdotuksesta antamassaan lausunnossa arvioi hallintoneuvoston suorittamansa ennakoarvioinnin perusteella tekemää päätöstä palvelun tai toiminnon aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä. Lausunnossaan valiokunta mm. totesi, ettei ”kuvatun kaltaista... Yleisradio Oy:n toimintaan kohdistuvaa päätöstä ole pidettävä hallintopäätöksenä.” Ks. tarkemmin PeVL 14/2012 vp, erit. s. 2–4.

Pientä rajankäyntiä: hallinnollisista asioista eduskunnan piirissä

Edellä on esitetty PL 32 §:n esteellisyyssäännöksen koskevan (lähinnä) sellaisia valmistelu- ja päätöksentekotoimia, joita voidaan kuvata eduskunnan valtioelintoiminnoiksi ja jotka pääasiassa tapahtuvat valiokunnissa ja täysistunnossa. Säännöksen soveltamisen kannalta oleellisena periaatteellisenä tekijänä tässä on näiden toimien laatu, niiden asema osana kansanvallan ylintä ja sellaisena myös erityistä turvaamista vaativaa valtiollista päätöksentekoa. Säännös ei luonnollisesti koske sellaista eduskunnan piirissä tapahtuvaa valmistelua ja päätöksentekoa, joka on virkamiehen tehtävänä. Säännöksen soveltamisen rajanvetojen kannalta mielenkiintoisia ovat sellaiset eduskunnan muut elimet (kuin täysistunto, valiokunnat, puhemiesneuvosto ja puhemiehistö), joissa jäsenet ovat kansanedustajia. Säännöksen soveltamisen kannalta on myös näissä tapauksissa oleellisena kysymyksenä valmisteltavien ja päätettävien asioiden laatu.

Jos tällaisessa eduskunnan elimessä, jonka jäsenten edellytetään olevan kansanedustajia, valmisteltava ja päätettävä asia oleellisesti kuuluu eduskunnan toimintoihin juuri ylimpänä valtioelimenä, näyttää perustellulta soveltaa asian käsittelyyn tuossa elimessä julkisen toiminnan muusta esteellisyyden sääntelystä poikkeavaa PL 32 §:n esteellisyyssäännöstä. Jos taas ko. asia ei oleellisesti kuulu eduskunnan valtioelintoimintaan tai esim. koske valtioelintoimintojen välttämättömiä ja välittömiä edellytyksiä, vaan ehkä rinnastuu kokonaan sisällöltään viranomaishallinnossa tavanomaisesti päätettäviin asioihin, joudutaan kysymään, millä perusteella tällaiseen asiaan – sen valmisteluun ja päättämiseen – olisi sovellettava viranomaishallinnossa sovellettavista esteellisyyssäännöksistä poikkeavaa PL 32 §:n säännöstä. Kysymys voitaisiin asettaa myös niin, että riittäkö tuollaisessa tilanteessa PL 32 §:n soveltamisen perusteeksi se, että ko. elimen jäsenet ovat kansanedustajia.

On selvää, että juuri käytetyt kuvaukset – kuuluu tai ei kuulu valtioelintoimintaan, rinnastuu viranomaishallinnon asioihin – sisältävät paljon harkinnanvaraisuutta. En pyri muotoilemaan mitään tarkempia kuvauksia tai tulkintasuosituksia. Esitän sen sijaan vain joitakin kansliatoimikuntaa koskevia, ehkä hiukan eri suuntiin käyviä näkökohtia.

Valtionhallinnossa keskeiset yleiset esteellisyyssäännökset on annettu hallintolaissa (434/2003), sen 27–30 §:ssä. Lakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan eduskunnan osalta vain ”eduskunnan virastoissa”. Lain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin tämän kohdan osalta (HE 72/2002 vp)

”Eduskunta ei ole valtion hallintoviranomainen eikä hallintolakia siten sovellettaisi eduskunnan tekemiin päätöksiin. Eduskunnan sisäistä hallintoa hoitavat eduskunnan virastot sen sijaan kuuluisivat laissa tarkoitetun viranomaiskäsitteen alaan. Laki koskisi näin ollen eduskunnan kansliaa, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa, valtioneuvoston kansliaa sekä eduskunnan yhteydessä toimivaa valtiontalouden tarkastusvirastoa.”

Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 29/2002 vp) ei tähän kohtaan kajottu. Esitystä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Säännöksessä ja perusteluissa ei mainita kansliatoimikuntaa. Jos lain tarkoitetaan koskevan eduskunnan kansliaa, on kansliatoimikunnalle säädetyt tehtävät huomioon ottaen kuitenkin hyvin vaikea ajatella, että laki ei ainakin tyypillisten hallintopäätösten (esim. virkamiehen nimittämisen tai irtisanomisen) kohdalla koskisi kansliatoimikuntaa. Ainakin sisällöltään tavanomaisesti hallinnollisten päätösten tekemiseen kansliatoimikunnassa olisi siten sovellettava hallintolain esteellisyysäännöksiä. Hallintolain em. säännösten seuraamisen lisäksi tätä voidaan pitää myös asiallisesti hyvin perusteltuna.

Kansliatoimikunnan asemasta on toisaalta kuitenkin myös luonnehdintoja, jotka näyttävät viittaavan enemmän valtioelintoimintana pitämiseen kuin hallintoa koskevien yleisten säädösten suoran soveltamisen mahdollisuuteen. Edellä jo lainatussa mietinnössään PeVM 54/1982 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että kansliatoimikunta ei toimi virkavastuulla eikä siten kuulu oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Valiokunta myös totesi:

”...perustuslakivaliokunta katsoo, että kansanedustajan toimintaa kansliatoimikunnassa ja siten myös kansliatoimikunnan samoin kuin eduskunnan muiden toimielinten, jotka eduskunta valitsee tai asettaa ja joihin vain kansanedustaja on vaalikelpoinen ja joiden asettamisesta ja tehtävistä on säädetty valtiopäiväjärjestyksessä tai sen nojalla annetuissa säädöksissä, toimintaa on pidettävä valtiopäiväjärjestyksen 13 §:ssä tarkoitettuna toimintana, jonka osalta oikeudellisen vastuun toteuttaminen edellyttää eduskunnan suostumusta.”

Mainittu vuoden 1928 VJ 13 §:n säännös (joka ko. osaltaan täysin vastaa nykyistä PL 30,2 §:ää) on edustajan puhevapautta ja immuniteettia koskevana tietysti esteellisyysäännöksestä erillinen säännös. Valiokunnan kannanotto ei myöskään ole aivan tuore. Jos kaiken menettelyn kansliatoimikunnassa kuitenkin katsotaan täyttävän perustuslainkohdan kriteerin ”hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai muun asiain käsittelyssä noudattamansa menettelyn”, näyttäisi johdonmukaisuus puoltavan sitä, että myös esteellisyysäännöksessä asetetun kriteerin katsottaisiin täyttyvän kansliatoimikunnan toiminnassa.¹⁴ – Rajanvedot voivat joissakin tilanteissa ehkä olla vaikeita. Ainakin kuvitelluissa kärjistyneissä tilanteissa – joissa kansliatoimikunnan päätöksessä esimerkiksi olisi kysymys kansliatoimikunnan jäsenen puolison mahdollisesta virkaan nimittämisestä – on valtionhallinnossa valitsevien esteellisyysnormien noudattaminen nähdäkseni kuitenkin väistämätöntä – juuri oikeudellisina normeina eikä vain sopivuusharkintaan liittyvinä vetäytymisperusteina.

¹⁴ Perustuslakivaliokunnan em. mietinnön osin kriittisestäkin arvioinnista ks. esim. artikkeliani Valvonta, vastuu, tulkinta, Perustuslakivaliokunnan mietinnön n:o 54/82 vp virittämiä pohdiskeluja, Lakimies 1983, s. 271–313.

Loppukysymys: tarvitaanko muutoksia?

Perustuslain 32 §:n säännös on keskeiseltä sisällöltään vanha normi perustuslaissa. Perustuslainkin säännösten kohdalla voi olla aiheellista välistä pohtia – vaikka mitään ajankohtaista painavaa syytä ei olisikaan – olisiko normin sisältöä syytä kehittää tai miten ylipäänsä olisi syytä suhtautua normin erilaisiin kehitty mis- tai kehittämismahdollisuuksiin. Käsitykset muutosten aiheellisuudesta voivat tietysti vaihdella. En näe tässä perustuslain säännöksessä ja sen nykyisissä tulkinnoissa mitään merkittävää tarvetta muutoksiin. Eräissä suhteissa on mielestäni syytä suhtautua normia koskevaan kehittämiseen selvän pidättyvästi.

Tekstissä edellä esitettyyn liittyen saatetaan kysyä, eikä kuitenkin olisi syytä pyrkiä lähentämään edustajantoima koskevaa esteellisyysnormia julkisessa hallinnossa noudatettaviin esteellisyysnormeihin ja eikä tähän voitaisi ajatella pyrittävän myös tulkintoja kehittämällä, siis säännösmuutoksia tavoittelematta. Edellä olen jo todennut, että edustajan vapautta edustajantoimen hoitamisessa rajoittavien normien laajentavaan tulkintaan on syytä suhtautua torjuvasti. Suhtaudun suurin varauksin myös ajatukseen, että edustaja olisi eduskunnan valtioelintoimintaan osallistuessaan syytä tarvittaessa lainmuutoksin rinnastaa esim. esteellisyyskysymyksessä julkisessa hallinnossa toimivaan virkamieheen. Tehtävät, toimintaympäristö, vastuu ja valvonta ovat jo perusteiltaan tällaiseen rinnastamiseen liian erilaiset.

Voidaan myös kysyä, eikä kuitenkin, vaikka esteellisyttä koskevaa juridista normia ei julkilausutusti sovellettaisi, olisi syytä suosia esim. edellä kuvattujen kaltaisissa tilanteissa jonkinlaista tosiasiallista pidättäytymiskäytäntöä. Kansanedustaja ts. toteaisi, että juridista estettä ei ole, mutta pidättäytyisi mahdollisesti esim. julkiseen luotettavuuteen vedoten osallistumasta päätöksentekoon. Yksittäiset tapaukset voivat jäädä yksittäisiksi tapauksiksi. En kuitenkaan pidä edes tällaisen menettelyn aloittamista ja sitä mahdollisesti seuraavaa menettelyn muodostumista ehkä useamminkin seuratuksi ”tavaksi” eduskunnan valtioelintoimintojen yhteydessä mitenkään toivottavana. Yleisenä syynä on jo se, että eduskunnan valtioelintoimintojen yhteyteen ei pitäisi kehittää mitään vaikkapa ”hygieniasyillä” perusteltuja käytäntöjä, jotka olisivat omiaan hämärtämään käsityksiä siitä, kuinka erityiseksi tarkoitettu, kuinka tärkeä ja kuinka tiukasti suojattu on kansanedustajan vapaus edustajantoimen hoitamisessa. Käytännön näkökohtana voisi lisäksi todeta, että jos tällaista päätöksenteosta vetäytymistä hygieniasopivuusperusteilla aina välistä sovellettaisiin, sitä (siihen vetoamista) voitaisiin tiukoissa voimasuhdetilanteissa pyrkiä käyttämään myös politiikan teon välineenä.

Jos edustajan toimintaan erilaisissa keskustelu- ja päätöksentekotilanteissa kohdistuvan luottamuksen katsotaan tarvitsevan kehittämistä, keinot tuskin ovat juridisen esteellisyysnormin laajentamisessa, vaan pikemminkin esim. sidonnaisuuksia ja kytkentöjä koskevan avoimuuden lisäämisessä.

LIITE 4

Kansainvälinen maakohtainen vertailu¹

1 Kansanedustajien eettiset säännöt (Code of Conduct)

Ruotsi, Tanska, Islanti, Viro ja Alankomaat

Kansanedustajia koskevia eettisiä sääntöjä ei ole annettu.

GRECO on antanut Ruotsille, Tanskalle, Islannille, Virolle ja Alankomaille suosituksen eettisten sääntöjen laatimisesta edustajille.²

Ruotsin ja Islannin parlamenteissa sääntöjen laatiminen on vireillä.

Norja

Norjan suurkäräjien puhemiehistö on 13.6.2013 hyväksynyt edustajien eettiset ohjeet. Niissä todetaan muun muassa seuraavaa.

Edustajilta odotetaan, että edustajat omalla käyttäytymisellään osoittavat olevansa saamansa luottamuksen arvoisia ja omalta osaltaan vaalivat suurkäräjien mainetta.

Puhemiehistön toiveena on, että edustajien on oltava tietoisia siitä, miten he liittyvät niihin yleisesti hyväksyttyihin eettisiin arvoihin ja normeihin, joita norjalaisessa yhteiskunnassa sovelletaan. Haluamme lisätä tietoisuutta eettisistä ongelmista ja valinnoista ja edistää niihin liittyvää pohdintaa tuomalla esiin eräitä keskeisiä eettisiä periaatteita ja seikkoja, joihin edustajien olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. On tärkeää ryhtyä toimiin, joilla pyritään ehkäisemään ennalta edustajien joutumista sellaisiin tilanteisiin, jotka voidaan myöhemmin mieltää luottamuksen pettämiseksi.

Edustajien on hoidettava tehtäviään yhteiskunnan edun mukaisesti. Edustajat eivät saa käyttää asemaansa hankkiakseen itselleen tai muille oikeudetonta etua.

1 Lähteinä on käytetty GRECON neljännen kierroksen maaraportteja sekä muiden maiden parlamenteista saatuja tietoja.

2 Vastaava suositus on annettu myös Slovenialle ja Luxemburgille.

Edustajilla on periaatteessa oikeus käsitellä suurkäräjillä kaikenlaisia asioita, myös sellaisia, joissa heidän on otettava kantaa kysymyksiin, jotka liittyvät lainsäädäntöön tai määrärahoihin, jotka voivat vaikuttaa heihin itseensä. Tästä nimenomaisesta syystä asioiden käsittelystä suurkäräjillä ei ole annettu eturistiriidoista kirjallisia määräyksiä. Tältä osin on kuitenkin syntynyt eräitä käytänteitä.

Edustajien katsotaan olevan esteellisiä käsittelemään asioita, jotka koskevat heidän omaa mandaattiaan yleisten vaalien jälkeen, ja kysymyksiä, jotka liittyvät heidän omaan perustuslain mukaiseen vastuuseensa. Näissä harvinaisissa tapauksissa suurkäräjien harkittavaksi tulevat asianomaiseen edustajaan liittyvät henkilökohtaiset seikat. Saattaa syntyä tilanne, jossa edustajalla tai hänen lähipiiriinsä kuuluvalla on erityisen vahva henkilökohtainen intressi asiassa, joka on tulossa suurkäräjillä esille. Tällaisissa tapauksissa kyseisen edustajan pitäisi harkita, olisiko hänen pidättäydyttävä osallistumasta asian käsittelyyn. Edustajat voivat tarvittaessa neuvotella puhemiehistön kanssa siitä, miten heidän olisi meneteltävä.

Jos edustaja haluaa vetäytyä jostain asiasta, vaihtoehtona voisi olla myös hakea virkavapautta työjärjestyksen 5§:n mukaisesti. Tällöin edustajan tilalle kutsutaan hänen varahenkilönsä. Jos vetäytymistarvetta on, vaihtoehtona voisi olla myös parlamenteissa käytettävä menettely, jossa vastakkaista kantaa edustava edustaja osaltaan jättää äänestämättä, jolloin äänet kuittaavat toisensa.

Todennäköisin tilanne lienee se, että edustajia vetäytyy istuntosalissa käytävistä keskusteluista. Milloin edustajia on ilmaissut halunsa pidettyä osallistumasta johonkin keskusteluun tai äänestykseen, käytäntönä on ollut, että suurkäräjät on tähän myöntynyt. Saatetaan myös tulla tilanteeseen, jossa joku edustajista haluaa vetäytyä asian valiokuntakäsittelystä. Tällaiset tapaukset olisi käsiteltävä kyseisessä valiokunnassa.

Edustajat ovat velvollisia ilmoittamaan omat asemansa ja taloudelliset sidonnaisuutensa siten kuin suurkäräjäedustajien nimityksistä ja taloudellisista intresseistä pidettävästä rekisteristä annetussa määräyksessä säädetään.

Suurkäräjäedustajuus ei sinänsä estä muiden tehtävien tai taloudellisten intressien säilyttämistä, mutta sidonnaisuuksien tai tulojen salaaminen katsotaan asiaomaisen edustajan taholta harkitsemattomaksi menettelyksi. Tästä syystä on perustettu rekisteri, johon kirjataan suurkäräjäedustajilla olevat asemat ja muut toimet ja heidän taloudelliset intressinsä.

Pyydettyjen tietojen toimittaminen on kunkin edustajan henkilökohtaisella vastuulla. Rekisterin tarkoituksena on tarjota avointa ja kattavaa tietoa näistä seikoista. Rekisterin avulla voidaan havaita suurkäräjäedustajan aseman ja yksityisten intressien välisiä eturistiriitoja tai rooleja, jotka katsotaan sopimattomiksi.

Rekisterin uskottavuuden kannalta on tärkeää, että edustajat ilmoittavat rekisteriin oikeat ja täydelliset tiedot. Tämä on edellytyksenä sille, että edustajan kannoista ja vaikuttamista syntyneitä kysymyksiä voidaan arvioida puolueettomasti ja oikealta perustalta. Mikäli on epävarmuutta siitä, tulisiko jokin nimitys tai intressi kirjata rekisteriin, aivan ensiksi on hyvä ottaa asia puheeksi rekisterinpitäjän kanssa.

Edustaja ei saa suurkäräjillä esittää tai ajaa mitään asiaa maksua vastaan, ei liioin vastaanottaa mitään korvausta tai muunlaista palkkiota tai lahjaa, joka voi olla tarkoitettu vaikuttamaan häneen siten, että hän tietyissä asiassa suurkäräjillä ottaa jonkin tietyn kannan.

Lahjat, jotka vastaanotetaan suurkäräjien puolesta instituutiona, on luovutettava suurkäräjille, elleivät ne ole arvoltaan vähäisiä.

Edustajat eivät saa vastaanottaa lahjoja tai muita taloudellisia etuuksia, joiden tarkoituksena on saattaa kyseenalaiseksi heidän vilpittömyytensä. Tämän vuoksi tulee aina arvioitavaksi se, voiko lahja tai muu vastaava olla tarkoitettu vaikuttamaan edustajan kantaan jossain tietyissä asiassa tai useammissa asioissa. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sellaisiin seikkoihin kuin lahjan arvo ja se yhteys, jossa se on vastaanotettu.

Kaikki vastaanotetut lahjat tai muut taloudelliset etuudet, jotka liittyvät edustajan muutenkin harjoittamaan toimintaan ja joiden arvo on enemmän kuin 2 000 Norjan kruunua, on kirjattava suurkäräjäedustajilla olevista toimista ja taloudellisista sidonnaisuuksista pidettävään rekisteriin.

Edustajien on käytettävä vastuullisesti niitä resursseja, jotka heidän tehtäviensä hoitamiseksi on annettu heidän käyttöönsä. Edustajien odotetaan noudattavan täsmällisesti edustajanpalkkiosta ja kulukorvauksista annettuja määräyksiä.

Suurkäräjien toiminnan ja päätöksenteon julkisuus ja avoimuus ovat edellytyksiä sille, että suurkäräjiin ja suurkäräjäedustajiin luotetaan.

Latvia

Kansanedustajia koskevat eettiset säännöt hyväksyttiin parlamentissa vuonna 2006. Säännöt laadittiin erikoisvaliokunnassa (Mandate, Ethics and Submissions Committee) yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Kyseinen erikoisvaliokunta vastaa myös eettisten sääntöjen toimeenpanon valvonnasta.

Yhdistynyt kuningaskunta

Parlamentin alahuone hyväksyi eettiset säännöt (Code of Conduct) 1996. Säännöt laadittiin alahuoneen erikoisvaliokunnassa (Standards and Privileges Select Committee). Ylähuoneen eettiset säännöt hyväksyttiin 2001. Yksityiskohtaisemmat ohjeet (Guide) täydentävät eettisiä sääntöjä. Sääntöjä ja niitä koskevia ohjeita tarkistetaan säännöllisin väliajoin.

Eettisissä säännöissä selvitetään muun muassa yleisiä periaatteita, jotka koskevat jäseneltä edellytettävää käyttäytymistä (muun muassa epäitsekkyys, objektiivisuus, avoimuus, rehellisyys, esimerkillisyys). Näiden lisäksi käsitellään sääntöjä edustajan velvollisuuksista sekä esteellisyyksien välttämisestä, luottamuksellisen tiedon käyttämisestä, sidonnaisuuksien rekisteröimisestä ja niiden ad hoc -ilmoittamisesta parlamentaarisen menettelyn aikana sekä parlamentin etuisuuksien käyttämisestä. Lisäksi käsitellään kieltoa toimia maksettuna asiamiehenä ("paid advocacy / lobbying for reward or consideration") ja kieltoa hyväksyä tai ottaa vastaan lahjusta.

Eettisiä sääntöjä täydentävissä ohjeissa selostetaan muun muassa sitä, mitä edellä mainituilla periaatteilla ja säännöillä tarkoitetaan käytännössä. Lisäksi ohjeissa käsitellään laajasti sidonnaisuuksien rekisteröimistä ja niiden ilmoittamista sekä selostetaan, mitä eri sidonnaisuuksilla tarkoitetaan.

Rajoitusten sijasta lähtökohtana on avoimuus. Edustajien edellytetään noudattavan sidonnaisuuksien rekisteröimistä ja ad hoc -ilmoittamista koskevia velvollisuuksia. Käytännösääntöjä koskevissa ohjeissa korostetaan yleisen edun asettamista eturistiriitatilanteissa henkilökohtaisen edun edelle. Lisäksi sääntöjä on annettu erityisistä tilanteista. Esimerkiksi jos valiokunnan jäsenellä, erityisesti puheenjohtajalla, on taloudellinen intressi, johon käsillä oleva asia välittömästi vaikuttaa tai jos jäsen arvioi, että henkilökohtainen intressi voi heijastua valiokunnan työhön tai sen raporttiin, jäsenen tulee vetäytyä kyseisen asian valiokuntakäsittelystä. Lisäksi todetaan, että jos valiokunnassa käsiteltävänä oleva asia välittömästi vaikuttaa parlamentin ulkopuoliseen tahoon, johon edustajalla on taloudellinen intressi, jäsenen tulee harkita, onko hänen sopivaa ottaa osaa asian käsittelyyn. Edustajan tulee myös arvioida, onko asian ja hänen intressinsä välinen yhteys niin läheinen, että edustajan osallistuminen asian käsittelyyn voi rikkoa kieltoa toimia maksettuna asiamiehenä.

Lisäksi eettisissä säännöissä käsitellään sääntöjen rikkomista ja seuraamuksia. Sekä ala- että ylähuoneessa on erityinen menettely rikkomistapauksia varten. Alahuoneessa epäilyn sääntöjen rikkomisesta tutkii erityinen komissaari (Parliamentary Commissioner for Standards), joka raportoi tutkinnan tuloksista alahuoneen erikoisvaliokunnalle (Standard and Privilege Select Committee). Mahdollisista seuraamuksista päättää valiokunta tai vakavimmissa tapauksissa täysistunto. Vaihtoehtoja ovat muun muassa moite/huomautus, anteeksipyyntö, väärinkäytettyjen varojen takaisinmaksu ja (määräaikainen) erottaminen. Alahuoneessa on vuonna 2010 tehty päätös, että valiokuntaan tulee jatkossa osallistumaan maallikkojäseniä, kun valiokunta käsittelee rikkomistapauksia.

Walesin ja Pohjois-Irlannin kansankokousten sekä Skotlannin parlamentin tilanne vastaa pitkälti edellä esitettyä. Erona on ankarampi suhtautuminen sääntöjen rikkomiseen: jäsen, joka esimerkiksi laiminlyö sidonnaisuuksien ilmoittamisen, voi syyllistyä rikokseen. Skotlannin parlamentissa eettisten sääntöjen antaminen perustuu parlamentin työjärjestykseen. Laintasoisia säännöksiä on annettu myös sidonnaisuuksista ja niiden ilmoittamisesta sekä maksetun asiamiehen kiellosta.

Ranska

Ranskan parlamentissa kansalliskokouksen Bureau-elin/kansliatoimikunta (puhemies + 21 muuta jäsentä) on vuonna 2010 antanut eettiset käytännösäännöt, jotka koskevat kansanedustajia. Säännöstö sisältää periaatteet, joiden mukaan kansanedustajien on toimittava. Periaatteet ovat varsin yleisellä tasolla. Pääperiaatteita on kuusi:

- kansanedustajien on toimittava kansakunnan edun nimissä
- riippumattomuus
- puolueettomuus
- vastuullisuus (kansanedustajat päätöksistään vastuussa kansalle ja heidän on toimittava avoimesti)
- rehellisyys
- esimerkillisyys (on edistettävä mainittuja periaatteita).

Säännösten noudattamista valvomaan valitaan henkilö (déontologue), eettisyyden valvoja, jonka valinnan takana on oltava 3/5 kansliatoimikunnan jäsenistä. Valinta tehdään puhemiehen ja vähintään yhden oppositioryhmän puheenjohtajan ehdotuksesta. Tämän henkilön keskeisin tehtävä on eettisiin periaatteisiin liittyvä neuvonta, sidonnaisuusilmoitusten vastaanottaminen ja säilyttäminen sekä valvonta. Hän antaa vuosittaisen raportin, joka on julkinen. Siinä ei kuitenkaan käsitellä yksittäistapauksia. Yksittäistapauksiin liittyvistä puutteista mainittu henkilö informoi asianomaista kansanedustajaa ja puhemiestä. Nämä ilmoitukset eivät ole julkisia.

Jos edustajan havaitaan rikkoneen eettisissä säännöissä mainittuja periaatteita, eettisyyden valvoja tekee tarpeelliset suositukset, jotta edustaja voi toimia velvoitteidensa mukaisesti. Jos edustaja kiistää laiminlyöneensä velvollisuutensa tai jos hänen ei omasta mielestään ole tarpeen noudattaa eettisyyden valvojan suosituksia, asia siirtyy kansalliskokouksen puhemiehelle, jonka on vietävä asia kansliatoimikunnan käsiteltäväksi. Kansliatoimikunta tekee asiassa päätöksen. Jos kansliatoimikunta toteaa rikkomuksen tapahtuneen, se julkistaa johtopäätöksensä.

Senaatissa perustettiin vuonna 2009 eettinen valiokunta (Ethics Committee), jossa poliittiset ryhmät ovat edustettuina. Komitea on vuonna 2010 hyväksynyt kuusi eettistä periaatetta. GRECO on antanut suosituksen erityisten eettisten sääntöjen antamisesta senaatin jäsenille.

Liittopäivät (Bundestag) on hyväksynyt jäseniään koskevat käytännesäännöt. Käytännesääntöjen antaminen perustuu liittopäivien edustajia koskevaan lakiin (seuraavassa edustajalaki). Liittopäivien työjärjestyksen 18 §:ssä säädetään, että käytännesäännöt ovat osa työjärjestystä (liite 1).

Edustajalain 44 a §:ssä säädetään muiden toimien harjoittamisesta ja etuisuuksien vastaanottamisesta sekä sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksista. Pykälän mukaan tarkempia määräyksiä annetaan 44 b §:n mukaisissa käytännesäännöissä.

Edustajalain 44 b §:n mukaan liittopäivät laatii itselleen käytännesäännöt, joiden on erityisesti sisällettävä määräykset koskien

1. tapauksia, joissa on velvollisuus ilmoittaa liittopäivien jäsenyyttä edeltäneet toimet sekä toimet mandaatin ohella;
2. tapauksia, joissa on velvollisuus ilmoittaa mandaatin ohella saatavien tulojen laji ja suuruus niiden ylittäessä määritellyt vähimmäissummat;
3. velvollisuutta pitää kirjaa määritellyt vähimmäissummat ylittävistä lahjoituksista ja velvollisuutta tehdä niistä ilmoitus sekä vastaanottokieltoa ja luovutusvelvollisuutta käytännesäännöissä lähemmin määritellyissä tapauksissa;
4. tietojen julkaisua Virallisessa käsikirjassa ja internetissä;
5. menettelyä sekä puhemiehistön ja puhemiehen toimivaltaa ja velvollisuuksia 44 a §:n momenttien 3 ja 4 mukaisissa ratkaisuissa.

Puhemiehellä on toimivalta tutkia mahdollisia säännösten rikkomuksia (säännösten 8 §). Lievin sanktio on huomautus. Vakavammissa tapauksissa puhemies informoi puhemiehistöä (presidium, puhemies ja viisi varapuhemiestä). Puhemiehistö päättää asianomaista jäsentä kuultuaan, onko käytännesääntöjä rikottu. Jos puhemiehistö toteaa rikkomuksen tapahtuneen, päätös julkaistaan. Vapauttava päätös julkaistaan asianomaisten kansanedustajien pyynnöstä. Puhemies voi määrätä ilmoitusvelvollisuuttaan loukanneelle jäsenelle rahallisen järjestyserangaistuksen, jonka suuruus määräytyy yksittäisen tapauksen vakavuuden ja syyllisyysasteen mukaan. Puhemies määrittelee summan suuruuden (voi olla enintään puolet vuotuisesta edustajanpalkkiosta).

Yhdysvallat

Yhdysvaltojen kongressin edustajainhuone ja senaatti voivat kumpikin antaa omia jäseniään koskevia eettisiä sääntöjä. Tämä valta perustuu perustuslakiin.

Edustajainhuone

Edustajainhuoneen eettinen säännöstö (Code of Official Conduct) sisältyy edustajainhuoneen työjärjestykseen (23 §). Sääntöjä on annettu muun muassa seuraavista asioista:

- käyttäytyminen
- palkkiot ja korvaukset
- lahjat
- vaalikampanjarahat
- syrjintäkielto rekrytoitaessa
- luottamuksellisen aineiston käsittely ja
- matkustaminen.

Edustajainhuoneen erikoisvaliokunta (Committee on Ethics) vastaa säännösten valvonnasta ja rikkomusten tutkinnasta. Valiokuntaa avustaa erityinen toimielin (Office of Congressional Ethics), jonka hallitukseen edustajainhuoneen puhemies nimittää kolme jäsentä ja edustajainhuoneen vähemmistöryhmän johtaja kolme jäsentä. Istuvat kongressin jäsenet, liittovaltion palveluksessa olevat tai edunvalvojat eivät voi olla hallituksen jäseniä. Kyseinen toimielin ilmoittaa tutkimansa tapaukset erikoisvaliokunnalle jatkoarviointia varten.

Senaatti

Senaatin eettinen säännöstö (Code of Official Conduct) on huomattavan laaja. Sen lisäksi muualla lainsäädännössä on säännöksiä, jotka vaikuttavat siihen.

Eettisissä säännöissä käsitellään muun muassa seuraavia asioita:

- sidonnaisuudet (tulot, yritys/osakeomistukset, kiinteistöt, velat, edellinen työnantaja)
- lahjat
- matkustaminen
- postin sekä radio- ja tv-studioiden käyttö vaalityöhön
- rekrytointi- ja työnjohtokäytännöt ja
- äänestäjien asioiden hoitaminen viranomaisissa.

Säännöstö sisältyy senaatin työjärjestykseen (pykälät 34-43), ja se on julkaistu myös erillisenä. Säännösten sisältöä ja tulkintaohjeita on eritelty seikkaperäisesti noin 500-sivuisessa julkaisussa (Senate Ethics Manual).

Senaatin erikoisvaliokunta (Select Committee on Ethics) vastaa säännösten valvonnasta ja rikkomusten tutkinnasta.

Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentin työjärjestyksen 9 artiklassa säädetään jäsenten taloudellisista sidonnaisuuksista, käyttäytymissäännöstä, pakollisesta avoimuusrekisteristä ja pääsystä Euroopan parlamenttiin. Liitteet I, X ja XVI sisältävät tarkempia sääntöjä.

Työjärjestyksen I liite sisältää menettelysäännöt taloudellisten sidonnaisuuksien ja eturistiriitojen alalla. Niissä asetetaan pääperiaatteeksi, että jäsenet toimivat ainoastaan yleisen edun mukaisesti ja suorittavat tehtävänsä pyyteettömästi, nuhteettomasti, avoimesti, huolellisesti, rehellisesti, vastuullisesti ja Euroopan parlamentin mainetta varjellen. Keskeisten velvollisuuksien mukaan jäsenet edustajantoimessaan:

- a. eivät tee mitään sopimusta, joka saisi heidät toimimaan tai äänestämään kolmannen edun mukaisesti, mikä saattaisi vaarantaa heidän äänestysvapautensa,
- b. eivät vaadi, hyväksy tai ota vastaan mitään suoraa tai epäsuoraa taloudellista etua tai muuta palkkiota siitä, että he käyttävät vaikutusvaltaansa tai äänioikeuttaan lainsäädännön, päätöslauselmaesitysten, kirjallisten kannanottojen tai parlamentille tai jollekin sen valiokunnista jätettyjen kysymysten yhteydessä, ja välttävät huolellisesti tilanteita, jotka voivat viitata korruptioon.

Menettelysäännöissä määritellään eturistiriidat ja se, miten jäsenten olisi korjattava eturistiriitatilanne. Menettelysäännöissä ei kielletä eturistiriitoja, vaan pyritään varmistamaan, että jäsenet ilmoittavat viipymättä ja avoimesti kaikki ilmeiset tai mahdolliset eturistiriidat. Eturistiriitaa ei ole, jos jäsen hyötyy siitä, että hän kuuluu tiettyyn väestöön tai laajaan henkilöryhmään. Jos jäsenellä on ilmeinen tai mahdollinen eturistiriita, jota hän ei kykene ratkaisemaan, hänen on ilmoitettava siitä kirjallisesti puhemiehelle. Eturistiriitaa ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa tällä tavalla, jos se käy selvästi ilmi jäsenen ilmoituksesta. Menettelysäännöissä myös veloitetaan jäsenet toimittamaan yksityiskohtainen ilmoitus taloudellisista sidonnaisuuksistaan. Lisäksi menettelysäännöissä käsitellään virallisia lahjoja.

Puhemies voi määrätä seuraamuksia jäsenille, joiden todetaan rikkoneen menettelysääntöjä. Seuraamus voi olla yksi tai useampi seuraavista: huomautus, päivärahan pidättäminen määräajaksi, määräaikainen kielto osallistua mihinkään parlamentin toimintaan tai toiminnan osaan sekä yhdestä tai useammasta tehtävästä pidättäminen tai erottaminen. Puhemies ilmoittaa seuraamuksesta täysistunnossa, ja se pidetään näkyvästi julkaistuna parlamentin verkkosivustolla vaalikauden jäljellä olevan ajan.

Jäsenten toimintaa käsittelevä neuvoa-antava komitea on elin, jonka tehtävänä on antaa jäsenille ohjeita menettelysääntöjen tulkitsemisesta ja soveltamisesta. Neuvoa-antava komitea arvioi puhemiehen pyynnöstä myös menettelysääntöjen väitetyt rikkomistapaukset ja antaa puhemiehelle mahdollisia toimenpiteitä koskevia neuvoja. Neuvoa-antava komitea koostuu viidestä jäsenestä. Puhemies nimittää jäsenet heidän kokemuksensa ja parlamentin poliittisten ryhmien poliittisen tasapainon perusteella. Kukin viidestä jäsenestä toimii vuorollaan puheenjohtajana kuuden kuukauden ajan. Puhemies nimittää myös yhden varajäsenen kustakin poliittisesta

ryhmästä, joka ei ole muuten edustettuna neuvoa-antavassa komiteassa. Neuvoa-antava komitea julkaisee vuosittain kertomuksen toiminnastaan.

Euroopan neuvosto

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on vuonna 2012 hyväksynyt edustajia koskevat eettiset säännöt. Yleiskokouksen työjärjestyksessä veloitetaan edustajat noudattamaan sääntöjä.

Eettisissä säännöissä käsitellään yleisiä periaatteita, jotka edustajien tulee ottaa huomioon (muun muassa vastuullisuus, rehellisyys, esimerkillisyys, yleisen edun mukaan toimiminen). Lisäksi niissä edellytetään tiettyjen eturistiriitojen välttämistä ja niiden ratkaisemista yleisen edun hyväksi. Jos eturistiriitaa ei voida ratkaista, edellytetään sen ilmoittamista. Sidonnaisuudet pitää ilmoittaa suullisesti yleiskokouksen menettelyissä. Lisäksi edellytetään yli 200 euron lahjojen ja muiden etujen ilmoittamista; epäasianmukaisia lahjoja ei kuitenkaan saa vastaanottaa. Myös maksettuna asiamiehenä toimiminen (paid advocate) kielletään sekä käsitellään varojen käyttöä ja luottamuksellisten tietojen käsittelyä.

Jos edustajan epäilleen rikkoneen eettisiä sääntöjä, yleiskokouksen presidentti/puhemies voi selvittää asiaa ja tarvittaessa pyytää erikoisvaliokuntaa (Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs) tutkimaan sitä. Erikoisvaliokunta voi tehdä suosituksen puhemiehen päätökseksi. Jos edustajan todetaan rikkoneen sääntöjä, puhemies voi laatia asiaa koskevan lausunnon, joka voidaan lukea yleiskokouksessa ääneen.

2 Kansanedustajan sidonnaisuudet

Ruotsi

Ruotsin parlamentissa kansanedustajilla on pakollinen ilmoitusvelvollisuus muista kuin kansanedustajan tehtävistään ja taloudellisista sidonnaisuuksistaan. Asiasta on säädetty lailla (Lag om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen 1996:810).

Ilmoitusvelvollisuus on muun muassa seuraavista asioista:

- osakeomistuksista, osuuksista kauppayhtiössä (handelsbolag) tai taloudellisessa yhdistyksessä
- yrityksen hallituksen jäsenyydestä tai toiminnasta tilintarkastajana
- julkisista tehtävistä muun muassa kunnissa ja landsting-viranomaisessa
- itsenäisestä tuloa tuottavasta toiminnasta muun muassa maanviljelijänä, lääkärinä, asianajajana tai toimittajana
- palkka- ja eläke-etuuksista, entisestä ja tulevasta työnantajasta

- liikekiinteistön omistuksesta ja
- taloudellisista eduista tai sihteerij- ja selvityspalveluista, joita ei kustanna valtio, kansanedustajan puolue tai kansanedustaja itse.

Rekisteri on julkinen. Sitä ylläpitää kammarkansliet. Ilmoitus on tehtävä neljän viikon kuluessa kansanedustajan tehtävän alkamisesta. Myös muutokset on ilmoitettava neljän viikon kuluessa. Ilmoitusvelvollisuus koskee vain kansanedustajia, ei heidän läheisiä henkilöitään. Jos kansanedustaja ei ole täyttänyt ilmoitusvelvollisuuttaan, puhemies ilmoittaa siitä täysistunnossa.

GRECO on antanut suosituksen järjestelmän kehittämiseksi niin, että taloudellisista sidonnaisuuksista saadaan myös määrällisiä tietoja (muun muassa sivutoimesta saadut tulot). Lisäksi GRECO suosittaa ilmoitusvelvollisuuden ulottamista merkittäviin velkoihin ja taloudellisiin vastuisiin.

Norja

Norjan parlamentissa kansanedustajilla on pakollinen ilmoitusvelvollisuus muista kuin kansanedustajan tehtävistään ja taloudellisista sidonnaisuuksistaan. Asiasta on säännös parlamentin työjärjestyksen 74 §:ssä. Sen nojalla on annettu parlamentin sisäinen säädos.

Ilmoittaa tulee muun muassa seuraavat seikat:

- nimitykset yksityisen tai julkisen sektorin yhtiöiden hallituksiin, etujärjestöihin ja valtion tai kunnan elimiin sekä se, maksetaanko kyseisen toimen hoitamista korvausta; palkatonta tehtävää puolueessa ei ilmoiteta
- itsenäinen tuloa tuottava liiketoiminta, kuten työskentely maanviljelijänä, lääkärinä, asianajajana, toimittajana tai konsulttina: lisäerittely on annettava, jos yksittäisestä lähteestä kalenterivuoden aikana saatu tulo ylittää 50 000 Norjan kruunua (noin 6 000 euroa)
- palkkatyö tai sopimussuhteinen työ
- aiempien työnantajien kanssa tehdyt virkavapautta koskevat sopimukset ja taloudellisuonteiset sopimukset (muun muassa palkanmaksun jatkuminen tai sosiaalietuuksien, eläkeoikeuksien tai vastaavien myöntäminen edustajantoinen ajalta)
- työsuhde tai vastaava sopimus tulevien työnantajien tai sopimuskumppaneiden kanssa, myös silloin, kun sopimus tulee voimaan vasta edustajan jätettyä edustajantoinensa
- ne yhtiöt, järjestöt tai henkilöt, jotka antavat edustajalle taloudellista tukea, muun muassa aineellisia resursseja, sihteeripalveluja ja vastaavia sen lisäksi, mitä parlamentti edustajalle antaa,
- kiinteä omaisuus, joka on arvoltaan merkittävä ja jota käytetään liiketaloudellisiin tarkoituksiin; kiinteistöä, joka on pääasiallisesti asumis- tai lomakäytössä, ei ilmoiteta
- liiketaloudelliset intressit, kuten osakkeet, osuudet ja vastaavat, jotka ovat yli yhden prosentin yhtiön kokonaispääomasta

- ulkomaan matkat/vierailut, joiden kuluja ei kokonaan kateta julkisista varoista tai puolueen tai kansanedustajan henkilökohtaisista varoista, jos matka/vierailu liittyy edustajantyöhön
- lahjat ja muut taloudelliset etuudet, joiden arvo on yli 2 000 Norjan kruunua (noin 240 euroa), jos lahjalla/edulla on yhteys kansanedustajan työhön.

Rekisteri on julkinen, ja tiedot julkaistaan parlamentin kotisivuilla. Ilmoitus on tehtävä kuukauden kuluessa kansanedustajan tehtävän alkamisesta. Myös muutokset on ilmoitettava kuukauden kuluessa. Tehtyjä ilmoituksia ei tarkisteta millään tavalla. Ilmoitusvelvollisuus koskee vain kansanedustajia, ei heidän läheisiä henkilöitään. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä ei ole sanktioita.

Ilmoitusvelvollisuus koskee myös lahjoja ja muita etuja.

Tanska

Tanskan parlamentissa kansanedustajilla on vapaaehtoinen mahdollisuus ilmoittaa muista kuin kansanedustajan tehtävistään ja taloudellisista sidonnaisuuksistaan. Ilmoituksesta on säädetty parlamentin sisäisellä säädöksellä.

Ilmoitusmahdollisuus on muun muassa seuraavista asioista:

- palkatusta tehtävästä, hallituksen jäsenyydestä ja itsenäisestä ammatinharjoittamisesta
- organisaatioista tai henkilöistä, jotka antavat kansanedustajalle taloudellista tukea, sihteeripalvelua tai muuta vastaavaa sen lisäksi, mitä Folketinget ja asianomainen puolue kansanedustajalle antavat
- kotimaisen lahjanantajan lahjoista, joiden arvo todennäköisesti ylittää 3000 Tanskan kruunua (noin 400 euroa) ja lahjalla on yhteys kansanedustajan toimintaan
- matkoista/vierailuista ulkomaille, jos kuluja ei kokonaan kateta valtion varoista, puolueen varoista tai kansanedustajan omista varoista, jos matkalla/vierailulla on yhteys kansanedustajan toimintaan,
- ulkomaisen organisaation tai henkilön antamasta lahjasta tai taloudellisesta edusta, jos sen arvo todennäköisesti ylittää 3000 Tanskan kruunua (noin 400 euroa) ja jos sillä on yhteys kansanedustajan toimintaan
- osakeomistuksista, joiden arvo todennäköisesti ylittää 75000 Tanskan kruunua (noin 10 000 euroa)
- aikaisemman työnantajan kanssa tehdyistä sopimuksista, jotka kohdistuvat aikaan kansanedustajana ja
- tulevan työnantajan kanssa tehdyistä sopimuksista.

Jos kansanedustaja päättää tehdä ilmoituksen, on se tehtävä kuukauden kuluessa kansanedustajan toimen aloittamisesta. Muutokset on ilmoitettava kuukauden kuluessa niiden tapahtumisesta. Ilmoitukset julkaistaan parlamentin kotisivuilla. Ilmoitusmahdollisuus koskee vain kansanedustajia, ei heidän läheisiä henkilöitään. Koska ilmoittaminen on vapaaehtoista, sen laiminlyönnistä ei ole sanktioita.

Ilmoitusmahdollisuus koskee myös lahjoja ja muita etuja.

GRECO on antanut suosituksen muuttaa sidonnaisuuksien ilmoittaminen pakolliseksi. Lisäksi GRECO suosittelee ilmoitusjärjestelmän kehittämistä muun muassa siten, että sivutoimista saadut tulot sekä omaisuus ja velat ilmoitetaan.

Islanti

Islannin parlamentissa kansanedustajilla on pakollinen ilmoitusvelvollisuus taloudellisista ja muista sidonnaisuuksistaan. Velvollisuus perustuu parlamentin puhe-miesneuvoston antamaan päätökseen.

Ilmoitusvelvollisuus on muun muassa seuraavista asioista:

- osakeomistuksista ja muusta omaisuudesta
- yritysten antamasta taloudellisesta tuesta
- saaduista lahjoista
- veloista, velasta vapauttamisesta ja
- jäsenyyksistä yritysten hallituksissa.

Ilmoitukset ovat julkisia, ja tiedot julkaistaan parlamentin kotisivuilla. Ilmoitus on tehtävä kuukauden kuluessa kansanedustajan tehtävän alkamisesta, myös muutokset on ilmoitettava kuukauden kuluessa. Tehtyjä ilmoituksia ei tarkisteta millään tavalla. Ilmoitusvelvollisuus koskee vain kansanedustajia, ei heidän läheisiä henkilöitään. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä ei ole sanktioita.

Ilmoitusvelvollisuus koskee myös lahjoja.

GRECO on antanut suosituksen edustajien ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta muun muassa tietoihin veloista ja taloudellisista vastuista.

Viro

Edustaja on edustajan asemaa koskevan lain (The Status on Member of Parliament Act, SMPA) mukaan velvollinen ilmoittamaan taloudelliset sidonnaisuutensa siten kuin korruption ehkäisyä koskevassa laissa (the Anti-Corruption Act) säädetään. Jälkimmäinen laki on virkamiehiä koskeva yleislaki, joka osin koskee myös edustajia.

Ilmoituksen tarkoitus on antaa yleiskuva edustajan taloudellisista sidonnaisuuksista. Ilmoituksessa on annettava tiedot edustajan henkilökohtaisesta omaisuudesta sekä puolison kanssa yhteisesti omistetusta omaisuudesta. Ilmoitus kattaa muun muassa: kiinteän omaisuuden; ajoneuvot, jotka on merkitty julkiseen rekisteriin; osakkeet ja muut arvopaperit; velat ja vastuut, jos velka ylittää kuuden kuukauden palkan tai 3 500 euroa vuodessa; muut tulolähteet; pankkitilit. Myös rekisteriin merkityn avio-varallisuutta koskevan sopimuksen jäljennös on annettava kuukauden kuluessa sopimuksen voimaantulon jälkeen. Ilmoitus on annettava kuukauden kuluessa toimen

alkamisesta ja sen jälkeen vuosittain kuukauden kuluessa siitä, kun veroilmoitus on annettava. Uusi ilmoitus on annettava kuukauden kuluessa, jos taloudelliset sidonnaisuudet ovat muuttuneet vähintään 30 % tai yli 6 500 euroa.

Määrätty erikoisvaliokunta vastaanottaa ja säilyttää sidonnaisuusilmoitukset ja tarvittaessa huolehtii niiden julkistamisesta. Se voi myös tarkistaa annettujen tietojen oikeellisuuden, ja sillä on valtuus tehdä se, jos korruptiota epäillään (lähteinä voidaan käyttää esimerkiksi verotustietoja, luottolaitosten tietoja ja julkisia rekistereitä). Jos epäily osoittautuu aiheelliseksi, asia siirretään viranomaisille. Ilmoitukset julkaistaan virallisessa lehdessä.

Taloudellisten sidonnaisuuksien ilmoittamatta jättäminen määräaikana merkitsee säännösten mukaan velvollisuuksien rikkomista. Seuraamukset / kurinpitotoimet voivat olla mahdollisia, mutta näistä ei ole säädetty edustajien osalta. Ilmoituksen jättämisestä määräajan jälkeen taikka vaillinaisena tai virheellisenä voi seurata sakko (enintään 1 200 euroa). Jos ilmoitusta ei ole jätetty määräaikana, tieto laiminlyönnistä julkaistaan kuukauden kuluessa virallisessa lehdessä. Vuonna 2014 otetaan käyttöön sidonnaisuuksia koskeva sähköinen rekisteri.

Lisäksi edustaja on velvollinen antamaan parlamentin johtokunnalle selvityksen sivutoimistaan. Vuonna 2014 taloudellisia sidonnaisuuksia ja sivutoimia koskevat ilmoitukset yhdistyvät yhdeksi ilmoitukseksi.

Latvia

Latviassa on korruption ja eturistiriitojen ehkäisemiseksi annettu erityislainsäädäntöä, joka eräin poikkeuksin koskee myös kansanedustajia. Lain toimeenpanoa valvoo korruption ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi vuonna 2003 perustettu viranomainen (KNAB).

Mainitussa laissa säädetään muun muassa yhteensopimattomista toimista, eturistiriitojen ehkäisemisestä sekä taloudellisen aseman ja sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Kansanedustajia koskevat rajoitukset yhteensopimattomista toimista ja sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, mutta eivät säännökset eturistiriitojen ilmoittamisesta ja asian käsittelystä vetäytymisestä.

Kansanedustajan tulee vuosittain ilmoittaa seuraavat sidonnaisuudet:

- sivutoimet (riippumatta siitä, saako palkkaa/palkkiota vai ei)
- osakkeet, osuudet yms.
- lahjat (kaikki rahalahjat sekä muut, joiden arvo ylittää tietyn raja-arvon)
- edustustehtävissä saadut lahjat (tällaiset lahjat kuuluvat valtiolle ja on rekisteröitävä erityiseen rekisteriin)
- kiinteä ja muu omaisuus
- tulot (mukaan lukien säästöt)
- velat ja lainat sekä
- sopimuskumppanit.

Sidonnaisuustiedot ovat pääosin julkisia. Ei-julkisia ovat muun muassa tiedot velkojasta ja sopimuskumppanista. Sidonnaisuusilmoitukset annetaan valtion viranomaiselle State Revenue Service (SRS). Puolison ja muiden läheisten sidonnaisuustietoja ei vaadita. Sidonnaisuustietojen valvonta kuuluu paitsi SRS:lle myös KNAB:lle.

Sidonnaisuusilmoituksen laiminlyönnistä tai muun eturistiriitojen ehkäisemisestä annetun lain säännöksen rikkomisesta voi seurata hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia. Hallinnollisia seuraamuksia on erilaisia (esimerkiksi sakko/mak-su, määräaikainen erottaminen).

Ilmoitusvelvollisuus koskee myös lahjoja ja muita etuja.

Yhdistynyt kuningaskunta

Sekä alahuoneen että ylähuoneen jäsenet ovat velvollisia ilmoittamaan sidonnaisuutensa, jotka voivat vaikuttaa heidän tehtäväänsä tai toimintaansa edustajana. Sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus perustuu eettisiin sääntöihin ja alahuoneen päätöksiin (resolution).

Ala- ja ylähuoneessa on kaksi erillistä, mutta osin päällekkäistä mekanismia edustajien sidonnaisuuksien ilmoittamiseen: sidonnaisuuksien rekisteröiminen ja niiden ad hoc -ilmoittaminen parlamentin menettelyissä.

Sidonnaisuusrekistereiden tiedot ovat julkisia. Sidonnaisuudet pitää ilmoittaa viimeistään kuukauden kuluessa edustajantoimen alkamisesta, ja tämän jälkeen jäsen tulee pitää rekisteritiedot ajan tasalla. Muutokset pitää ilmoittaa neljän viikon kuluessa.

Sidonnaisuudet, jotka pitää ilmoittaa, on jaettu eri kategorioihin (ks. taulukko 1). Myös eräät perheenjäsenten sidonnaisuudet pitää ilmoittaa (ks. taulukko 2). Eräät sidonnaisuudet pitää rekisteröidä vain tietyn vähimmäisarvon ylittävissä tapauksissa (ks. taulukko 3).

Edellä mainittu koskee myös Walesin ja Pohjois-Irlannin kansankokousta samoin kuin Skotlannin parlamenttia, vaikkakin sidonnaisuuksien rekisteröinnin yksityiskohdissa on eroja.

Taulukko 1. Rekisteröitävät sidonnaisuudet					
Kategoria	Alahuone	Ylähuone	Walesin kansalliskokous/ parlamentti	Pohjois-Irlannin kansalliskokous / parlamentti	Skotlannin parlamentti
Johto- ja hallintotehtävät	✓	✓	✓	✓	✓
Palkattu työ tai toimi / Palkkio yritykseltä, joka tarjoaa palveluja parlamentille	✓	✓	✓	✓	✓
Asiakkaat	✓	✓	✓	✓	
Sponsorointi	✓	✓	✓	✓	
Lahjat, edut ja vieraanvaraisuus	✓	✓	✓	✓	✓
Ulkomaan vierailut	✓	✓	✓	✓	✓
Ulkomailta saadut lahjat ja edut	✓	✓		✓	
Maa- ja muu omaisuus	✓	✓	✓	✓	✓
Osakkeenomistus	✓	✓	✓	✓	✓
Laina- ym. sopimukset	✓	✓		✓	
Muut (muu relevantti sidonnaisuus, joka ei kuulu aiempiin kategorioihin)	✓	✓		✓	
Perheenjäsenet, jotka on palkattu parlamentin varoilla	✓		✓	✓	✓ mahdollista vuoteen 2015 saakka
Jäsenyys toimi- ym. elimessä, jonka toimintaa parlamentti rahoittaa			✓		
Luottamustoimet / valtion virat				✓	
Palkattomat / palkkiottomat sidonnaisuudet (esim. palkkiottomat johtotehtävät, ammatiliiton tai kansalaisjärjestön jäsenyys jne.)		✓	✓	✓	

Taulukko 2. Rekisteröitävät perheenjäsenten sidonnaisuudet

Kategoria	Alahuone	Ylähuone	Walesin kansallis-kokous/ parlamentti	Pohjois-Irlannin kansallis-kokous / parlamentti	Skotlannin parlamentti
Johto- ja hallintotehtävät			Puoliso tai huollettava lapsi		
Palkattu työ tai toimi			Puoliso tai huollettava lapsi		
Asiakkaat			Puoliso tai huollettava lapsi		
Lahjat, edut ja vieraanvairaus	Puoliso ja muu henkilö	Puoliso	Puoliso tai huollettava lapsi	Puoliso	
Ulkomaan vierailut	Puoliso	Puoliso	Puoliso tai huollettava lapsi	Puoliso tai huollettava lapsi	
Ulkomailta saadut lahjat ja edut	Puoliso ja muu henkilö	Puoliso		Puoliso tai huollettava lapsi	
	Puoliso		Puoliso tai huollettava lapsi		
Maa- ja muu omaisuus	Puoliso		Puoliso tai huollettava lapsi	Yhteisesti omistettut	
Osakeomistus	Omistettu yhdessä puolison, kumppanin tai huollettavan lapsen kanssa tai tällaisen henkilön puolesta	Omistettu yhdessä puolison tai huollettavan lapsen kanssa tai tällaisen henkilön puolesta	Puoliso tai huollettava lapsi	Omistettu yhdessä puolison tai huollettavan lapsen kanssa tai tällaisen henkilön puolesta	
Jäsenyys toimi- ym. elimessä, jonka toimintaa parlamentti rahoittaa			Puoliso tai huollettava lapsi		
Palkkio yritykseltä, joka tarjoaa palveluja parlamentille			Puoliso tai huollettava lapsi		

Taulukko 3. Rekisteröitävien sidonnaisuuksien kynnys-/vähimmäisarvot					
Kategoria	Alahuone	Ylähuone	Walesin kansallis-kokous/parlamentti	Pohjois-Irlannin kansallis-kokous /parlamentti	Skotlannin parlamentti
Palkka (vuodessa) (Annual salaries as of 1 January 2012)	£65 738		£53 852	£43 101	£57 520
Johto- ja hallintotehtävät	Yli 0.1% palkasta (£66)	Kaikki		0.5 % palkasta (£215.5)	1 % palkasta (£575.2)
Palkallinen toimi	Yli 0.1% palkasta (£66)	Yli £1 000 vuodessa		0.5 % palkasta (£215.5)	1 % palkasta (£575.2)
Sponsorointi	Yhteensä yli £1,500 yli £500 lahjoituksina	£500	Yli 25% ehdokkaan vaalikustannuksista	£1 000	
Lahjat, edut ja vieraanvaraisuus	Yli 1 % palkasta (£660)	£500	0.5 % palkasta (£269.26)	0.5 % palkasta (£215.5)	1 % palkasta (£575.2)
Ulkomaan vierailut	Yli 1 % palkasta (£660)	£500		0.5 % palkasta (£215.5)	
Ulkomaan lahjat ja edut	Yli 1 % palkasta (£660)			0.5 % palkasta (£215.5)	
Maa- ja muu omaisuus	Arvo suurempi kuin parlamentin palkka vuodessa tai tulo suurempi kuin 10 % parlamentin palkasta	Arvo suurempi kuin £250 000 – tuloa yli £5 000 vuodessa	Arvo suurempi kuin parlamentin palkka vuodessa tai tulo suurempi kuin 10 % parlamentin palkasta	Arvo suurempi kuin parlamentin palkka vuodessa tai tulo suurempi kuin 10 % parlamentin palkasta	50 % palkasta (£28 760)
Osakeomistus	Suurempi kuin 15 % osakepääomasta taikka 15 % tai vähemmän osakepääomasta, mutta suurempi kuin parlamentin palkkio vuodessa	Merkittävä äänivallan tuova omistisuus tai arvoltaan yli £50 000	Markkina-arvo 1 % osakepääomasta ja osakeomistuksen arvo ylittää 50 % vuoden palkasta	Markkina-arvo 1 % osakepääomasta ja osakeomistuksen arvo ylittää 50 % vuoden palkasta	Markkina-arvo 1 % osakepääomasta ja osakeomistuksen arvo ylittää 50 % vuoden palkasta
Lainat	Lainat yli £1 500				
Muu		£500			

Kategoria	Alahuone	Ylähuone	Walesin kansallis-kokous/ parlamentti	Pohjois-Irlannin kansallis-kokous / parlamentti	Skotlannin parlamentti
Perheenjäsenet, jotka on palkattu parlamentin varoilla/etuisuuksilla	1 % palkasta (£660)			0.5 % palkasta (£215.5)	
Virat				0.5 % palkasta (£215.5)	

Lisäksi edustajan tulee ilmoittaa relevantit sidonnaisuutensa parlamentin menettelyissä (täysistunnossa, valiokuntatyössä sekä valtiopäivätoimien, esimerkiksi kirjallisten kysymysten, yhteydessä). Ilmoitusvelvollisuus on laajempi kuin rekisteröimisvelvollisuus, sillä ad hoc -ilmoittaminen koskee paitsi nykyisiä myös menneitä ja potentiaalisia intressejä.

Sidonnaisuuksien ilmoittamatta jättäminen merkitsee eettisten sääntöjen rikkomista.

Ilmoitusvelvollisuus koskee myös lahjoja ja muita etuja.

GRECO on antanut suosituksen harkita ilmoitettavan osakeomistuksen ja lahjan raja-arvon laskemista.

Alankomaat

Alahuoneen jäsenen tulee ilmoittaa parlamentin ulkopuoliset tehtävänsä ja sidonnaisuutensa sekä niistä saamansa tulot. Ilmoitus tulee tehdä vuosittain. Tiedot talletetaan rekisteriin, joka on julkinen. Sidonnaisuuksista ja niiden ilmoittamisesta säädetään alahuoneen jäsenten palkkioista/korvauksista annetussa laissa [Remuneration (Members of the House of Representatives) Act] ja alahuoneen työjärjestyksessä.

Ylähuoneen jäsenten tulee ilmoittaa parlamentin ulkopuoliset toimensa/tehtävänsä ja sidonnaisuutensa. Tästä säädetään ylähuoneen jäsenten palkkiosta/korvauksista annetussa laissa [Remuneration (Members of the Senate) Act].

Sidonnaisuustietoja ei edellytetä jäsenen puolisolta.

Sidonnaisuustietojen ilmoittamisen laiminlyömistä ei ole sanktioitu.

GRECO on antanut suosituksen laajentaa ilmoitusvelvollisuutta muun muassa omaisuus- ja velkatietoihin.

Ranska

Ranskassa edustajan varallisuustietojen ilmoittamista on edellytetty vuodesta 1998 lähtien. Sivutoimia ja muita sidonnaisuustietoja on alettu edellyttää myöhemmin.

Järjestelmää on vastikään muutettu siten, että vuoden 2014 helmikuusta lukien varallisuustiedot annetaan erityislainsäädännön nojalla (Institutional Act on Transparency in Public Life) parlamentin ulkopuoliselle erityisviranomaiselle (Supreme Authority for Transparency in Public Life), joka tarkistaa annetut tiedot ja valvoo varallisuuden karttumista. Tiedonantovelvollisuus on laaja ja kattaa irtaimen ja kiinteän omaisuuden, rahoitusomaisuuden ja pankkitilit sekä vastuut. Varallisuustiedot tulee antaa kahden kuukauden kuluessa edustajantoimen alkamisesta. Myös muutokset tulee ilmoittaa. Lisäksi edellytetään uuden ilmoituksen antamista edustajantoimen päättyessä. Edustajan varallisuustiedot ovat julkisia vain tietyille tahoille, ja tietoihin tutustutaan paikan päällä (GRECO on antanut suosituksen tietojen julkisuudesta ja julkistamisesta). Seuraamukset ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä ja tahalliseen virheelliseen tiedon antamisesta ovat ankaria (sakko ja/tai vankeusrangaistus).

Muut sidonnaisuustiedot tulee antaa paitsi edellä mainitulle erityisviranomaiselle myös parlamentille. Tällaisia ovat muun muassa tiedot edustajantoimen ohella harjoitettavista sivutoimista sekä lahjoista, matkoista ja muista eduista. Tiedot sivutoimista tulee antaa myös edustajan puolison osalta. Myös sivutoimista saadut tulot ilmoitetaan (tätä ei edellytetä puolison osalta). Tiedot ovat pääosin julkisia ja ovat saatavilla parlamentin verkkosivuilla. Tietojen ilmoittamista valvoo kansalliskokouksen edustajien osalta eettisyyden valvoja.

Saksa

Liittopäivien edustajien sidonnaisuuksista säännellään edustajalaissa. Tarkempia määräyksiä annetaan käytäntösäännöissä.

Edustajalain 44 a §:ssä säädetään mandaatin hoitoon liittyvistä kysymyksistä seuraavasti:

Pykälän 1 momentin mukaan liittopäivien jäsenen keskeinen tehtävä on mandaatin hoito. Tästä huolimatta ammatin tai muun toimen harjoittaminen mandaatin ohella on pääsääntöisesti sallittua.

Pykälän 2 momentin mukaan liittopäivien jäsen ei saa ottaa mandaatin hoitamisesta vastaan muita etuisuuksia tai varallisuushyötyjä kuin laissa on määritetty. Kiellettyä on erityisesti rahan tai rahanarvoisten etuisuuksien vastaanottaminen, jotka annetaan vain siksi, että niitä vastaan odotetaan edustettavan tai vietävän läpi antajan intressejä liittopäivillä. Lisäksi on kiellettyä vastaanottaa rahaa tai rahanarvoisia etuisuuksia, jos suoritus annetaan ilman liittopäivien jäsenen kohtuullista vastasuoritusta. Tämä ei estä vastaanottamasta lahjoituksia.

Pykälän 3 momentin mukaan 2 momentissa kielletyt etuisuudet tai varallisuushyödyt tai niiden vasta-arvo on luovutettava liittotasavallan kassaan. Puhemies vaatii suorituksen hallintotoimen kautta, sikäli kun etuisuuden tai varallisuushyödyn saamisesta ei ole kulunut yli kolmea vuotta. Liittopäivien jäsenyyden menettämisellä ei ole vaikutusta vaatimukseen. Tarkempia määräyksiä annetaan 44 b §:n mukaisissa käytäntösäännöissä.

Pykälän 4 momentin toimet ennen mandaatin vastaanottamista sekä toimet ja tulot mandaatin ohella, jotka saattavat viitata mandaatin hoitamisen kannalta merkittäviin sidonnaisuuksiin, on käytäntösääntöjen (44 b §) mukaisesti ilmoitettava ja julkaistava. Jos ilmoitusvelvollisia toimia tai tuloja ei ilmoiteta, voi puhemiehistö määrätä rahallisen järjestysrangaistuksen, joka voi olla suuruudeltaan enintään puolet vuotuisesta edustajanpalkkiosta. Puhemies vaatii järjestysrangaistuksen suorituksen hallintotoimen kautta. Tarkempia määräyksiä annetaan 44 b §:n mukaisissa käytäntösäännöissä.

Käytäntösäännöissä annetaan tarkempia määräyksiä. Niiden mukaan kansanedustajalla on ilmoitusvelvollisuus muista kuin kansanedustajan tehtävistään (säännösten 1 ja 2 §). Pykälissä on lueteltu suuri määrä tehtäviä, jotka on ilmoitettava. Tehtävien lisäksi on ilmoitettava osakeomistus yhtiössä, jos sen perusteella kansanedustajalla on huomattava vaikutusvalta yhtiössä. Lisäksi on ilmoitettava muista tehtävistä saadut tulot, jos ne ylittävät 1 000 euroa kuukaudessa tai 10 000 euroa vuodessa.

Ilmoitus on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa kansanedustajan tehtävän alkamisesta, muutokset on ilmoitettava kolmen kuukauden kuluessa muutoksesta. Ilmoitus tehdään puhemiehelle. Puhemies antaa tarkempia määräyksiä ilmoitusvelvollisuudesta.

Suurin osa ilmoitettavista tiedoista on julkisia: ne julkaistaan parlamentin Official Handbook –julkaisussa ja Bundestagin nettisivuilla. Ilmoitusvelvollisuus koskee vain kansanedustajia, ei heidän läheisiä henkilöitään.

Yhdysvallat

Sidonnaisuuksien ilmoittamisesta säädetään laissa (Ethics in Government Act of 1978, EIGA), joka koskee myös kongressin edustajainhuoneen ja senaatin jäseniä. Sidonnaisuuksia käsitellään myös toimintasäännöissä.

Ilmoittaa tulee muun muassa kongressin ulkopuoliset toimet ja sopimukset, tulot (lähde ja määrä), lahjat, matkakustannukset, omaisuus ja velat sekä sopimukset liittyen arvopapereihin tai kiinteään omaisuuteen. Taloudellisia tietoja edellytetään myös puolison ja huollettavan lapsen osalta. Sidonnaisuusilmoitukset annetaan erikoisvaliokunnalle. Myöhästymisestä seuraa 200 dollarin maksu. Erikoisvaliokunta voi ryhtyä lisätoimenpiteisiin, jos kyse on virheellisistä tai epätäydellisistä tiedoista.

Eturistiriidoista todetaan, että asemaa ja luottamuksellisia tietoja ei saa käyttää henkilökohtaisen edun saamiseksi. Jäsenen täytyy pidättäytyä äänestämästä, jos jäsenellä on välitön henkilökohtainen tai taloudellinen intressi asiassa (osakkeiden omistaminen julkisesti noteeratussa yhtiössä ei kuitenkaan sinällään muodosta eturistiriitaa). Lisäksi jäsenen edellytetään ilmoittavan eettisten asioiden erikoisvaliokunnalle etukäteen, jos jäsen ryhtyy neuvottelemaan tulevasta toimesta yksityisen työnantajan kanssa. Lisäksi jäsenelle on asetettu vuoden karenssi aika toimikauden päättymisestä toimia edunvalvojana.

Euroopan parlamentti

Jäsenten tulee menettelysääntöjen mukaan tehdä puhemiehelle ilmoitus taloudellisista sidonnaisuuksistaan ja niiden muutoksista. Ilmoitukseen on sisällytettävä seuraavat tiedot:

- a. jäsenen ammatillinen toiminta kolmelta Euroopan parlamentin edustajantoimen vastaanottamista edeltäneeltä vuodelta sekä samalta ajanjaksolta hänen osallistumisensa yritysten, kansalaisjärjestöjen, yhdistysten tai muiden oikeushenkilöinä olemassa olevien elinten johtokuntiin tai hallituksiin
- b. palkkiot, jotka jäsen saa edustajantoimen hoitamisesta jossain toisessa parlamentissa
- c. jäsenen edustajantoimensa ohella harjoittama säännöllinen palkallinen toiminta joko työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana
- d. osallistuminen yritysten, kansalaisjärjestöjen, yhdistysten tai muiden oikeushenkilöinä olemassa olevien elinten johtokuntiin tai hallituksiin tai muun palkallisen tai palkattoman ulkoisen toiminnan harjoittaminen

- e. muu satunnainen palkallinen ulkopuolinen toiminta (kirjoitus-, konferenssi- ja asiantuntijatehtävät mukaan luettuina), jos kokonaiskorvaus ylittää 5 000 euroa kalenterivuoden aikana
- f. osallistuminen yritykseen tai yhteenliittymään, jos tällä on mahdollisia seurauksia julkiselle politiikalle tai jos osallistuminen antaa jäsenelle merkittävää vaikutusvaltaa kyseisen elimen asioihin
- g. poliittiseen toimintaan liittyvä kolmannen osapuolen jäsenelle myöntämä tuki, olipa se taloudellista taikka annettu työvoiman tai materiaalin muodossa, jonka hän saa Euroopan parlamentin myöntämän tuen lisäksi, sekä kyseisen kolmannen osapuolen nimi
- h. kaikki muut taloudelliset sidonnaisuudet, jotka saattavat vaikuttaa jäsenen tehtävien hoitoon.

Tiedot julkaistaan parlamentin verkkosivustolla. Tietoja ei vaadita edustajan puoliosasta tai muista läheisistä.

Euroopan neuvosto

Yleiskokouksen työjärjestyksen liitteeseen sisältyvät säännökset sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Säännökset edellyttävät, että edustaja ilmoittaa ennen puheenvuoroa valiokunnassa tai täysistunnossa sidonnaisuutensa, jonka voidaan arvioida olevan asian käsittelyn kannalta relevantti. Sama ilmenee myös eettisistä säännöistä.

3 Kansanedustajan vastaanottamat lahjat ja muut edut

Ruotsi

Ruotsin kansanedustajilla on pakollinen ilmoitusvelvollisuus muista kuin kansanedustajan tehtävistään ja taloudellisista sidonnaisuuksistaan. Asiasta on säädetty lailla (Lag om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen 1996:810).

Ilmoitusvelvollisuus koskee muun muassa jatkuvaa aineellista etua (stadigvarande materiell förmån) samoin kuin sihteeri- ja selvityspalveluja, joita ei kustanna valtio, kansanedustajan puolue tai kansanedustaja itse.

Lakiehdotuksen valmistelun pohjana oli työryhmän esitys kansanedustajien taloudellisten intressien vapaaehtoisesta rekisteröinnistä. Työryhmän esityksen mukainen ilmoitusvelvollisuus koski myös yli 1500 Ruotsin kruunun (noin 170 euroa vuoden 2014 kurssilla) arvoisia lahjoja. Niitä koskeva kohta poistettiin kuitenkin

perustuslakivaliokunnan mietinnön perusteella lopullisesta laista. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (bet. 1995/96:KU13) katsottiin, että rekisteröinti ja 1500 kruunun raja olisivat voineet antaa väärän viestin lahjan vastaanoton luvallisuudesta, koska myös näissä tilanteissa lahjan vastaanotto voidaan katsoa rangaistavaksi lahjussäännösten nojalla.

Vuodesta 2007 lähtien on pidetty rekisteriä puhemiehen saamista ulkomaisista lahjoista. Rekisteristä ilmenee lahja, lahjan antaja, maa, vastaanottaja sekä päivämäärä. Joskus merkitään myös, missä lahjaa säilytetään.

GRECO on antanut Ruotsille suosituksen antaa ohjeet edustajien vastaanottamista lahjoista ja muista eduista.

Kansanedustajien saamia lahjoja koskevan säätelyn laatiminen on parhaillaan pohdittavana Ruotsin parlamentissa. Asiasta on valmistunut kansliapäällikkö Anna Wallinin raportti, jossa suositellaan pakollista rekisteröintiä kansanedustajan tehtävän puitteissa ja eduskunnan lukuun vastaanotetuille lahjoille. Pakollisen rekisteröinnin arvioidaan vaativan lakia.

Norja

Edustajat ovat velvollisia ilmoittamaan omat asemansa ja taloudelliset sidonnaisuutensa siten kuin suurkäräjäedustajien nimityksistä ja taloudellisista intresseistä pidettävästä rekisteristä annetussa määräyksessä säädetään.

Edustajan oikeutta vastaanottaa lahjoja, jotka johtuvat hänen edustajanasemastaan, ei ole rajoitettu. Poikkeuksen muodostavat lainvastaiset toimet, kuten lahjonta tai korruptio.

Rekisteriin on ilmoitettava lahjat tai muut taloudelliset etuudet, joiden arvo on yli 2 000 Norjan kruunua (noin 240 euroa) ja jotka on vastaanotettu koti tai ulkomaisilta antajilta, kun lahja/etuus liittyy asianomaisen edustajantyöhön. Etuuden antajan nimi, luonne ja antamisajankohta on ilmoitettava.

Kun ulkomaanmatka/vierailu liittyy asianomaisen edustajantyöhön eikä sen kuluja kokonaan korvata julkisista varoista, asianomaisen edustajan puolueen tai hänen henkilökohtaisista varoistaan, on ilmoitettava rekisteriin, kuka vastasi kuluista, missä maassa on vierailtu ja milloin matka tehtiin.

Ilmoittamisvelvollisuus sisältää myös aiempien työnantajien kanssa tehdyt virkavapautta koskevat sopimukset ja taloudellisuonteiset sopimukset, muun muassa sopimukset palkanmaksun jatkumisesta tai sosiaalietuuksien, eläkeoikeuksien ja vastaavien myöntämisestä siltä ajalta, jona asianomainen on suurkäräjäedustajana. Rekisteriin tulee ilmoittaa myös työsuhde, sopimusperustainen työ tai vastaavat sopimukset tulevien työnantajien tai sopimuskumppanien kanssa, myös silloin, kun työsuhde tai sopimus tulee voimaan vasta asianomaisen edustajan jätettyä edustajantoimensa. Lisäksi on ilmoitettava niiden yhtiöiden, järjestöjen, laitosten tai hen-

kilöiden nimet, jotka antavat edustajalle taloudellista tukea, muun muassa aineellisia resursseja, sihteeripalveluja ja vastaavia sen lisäksi, mitä suurkäräjät edustajan käyttöön tarjoaa.

Norjan suurkäräjäedustajien eettisten ohjeiden mukaan edustaja ei saa suurkäräjillä esittää tai ajaa mitään asiaa maksua vastaan, ei liioin vastaanottaa mitään korvausta tai muunlaista palkkiota tai lahjaa, joka voi olla tarkoitettu vaikuttamaan häneen siten, että hän tietyissä asiassa suurkäräjillä ottaa jonkin tietyn kannan. Lahjat, jotka vastaanotetaan suurkäräjien puolesta instituutiona, on luovutettava suurkäräjille, elleivät ne ole arvoltaan vähäisiä. Edustajat eivät saa vastaanottaa lahjoja tai muita taloudellisia etuuksia, joiden tarkoituksena on saattaa kyseenalaiseksi heidän vilpittömyytensä. Tämän vuoksi tulee aina arvioitavaksi se, voiko lahja tai muu vastaava olla tarkoitettu vaikuttamaan edustajan kantaan jossain tietyissä asiassa tai useammassa asioissa. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sellaisiin seikkoihin kuin lahjan arvo ja se yhteys, jossa se on vastaanotettu.

Tanska

Tanskan parlamentissa kansanedustajilla on vapaaehtoinen mahdollisuus ilmoittaa muista kuin kansanedustajan tehtävistään ja taloudellisista sidonnaisuuksistaan.

Ilmoitusmahdollisuus on muun muassa seuraavista asioista:

- organisaatioista tai henkilöistä, jotka antavat kansanedustajalle taloudellista tukea, sihteeripalvelua tai muuta vastaavaa sen lisäksi, mitä Folketinget ja asianomainen puolue kansanedustajalle antaa
- kotimaisen lahjanantajan lahjoista, joiden arvo todennäköisesti ylittää 3 000 Tanskan kruunua (noin 400 euroa) ja lahjalla on yhteys kansanedustajan toimintaan
- matkoista/vierailuista ulkomaille, jos kuluja ei kokonaan kateta valtion varoista, puolueen varoista tai kansanedustajan omista varoista, jos matkalla/vierailulla on yhteys kansanedustajan toimintaan
- ulkomaisen organisaation tai henkilön antamasta lahjasta tai taloudellisesta edusta, jos sen arvo todennäköisesti ylittää 3 000 Tanskan kruunua ja jos sillä on yhteys kansanedustajan toimintaan.

Islanti

Islannin parlamentissa kansanedustajilla on pakollinen ilmoitusvelvollisuus taloudellisista ja muista sidonnaisuuksistaan. Ilmoitusvelvollisuus on muun muassa yritysten tai yksityisten antamasta taloudellisesta tuesta, kuten toimistopalveluista, jos tuki ylittää 50 000 Islannin kruunua (336 euroa) vuodessa. Ilmoittaa tulee myös saman raja-arvon ylittävät lahjat, jotka on saatu kansanedustajan tehtävän vuoksi.

Islantiin ja ulkomaille tehtävät matkat tulee ilmoittaa, jos ne liittyvät kansanedustajan tehtävään ja jos niiden kuluja ei kokonaan kateta valtion varoista, puolueen varoista tai kansanedustajan omista varoista. Ilmoittaa tulee matkan maksaja, matkan

kesto ja matkakohteet.

Ilmoitusvelvollisuus koskee myös lainanantajan kanssa tehtyjä sopimuksia, jotka koskevat lainan anteeksiantoa tai lainanehtoihin tehtyjä lievennyksiä.

Kansanedustajan tulee ilmoittaa entisen työnantajansa kanssa tehty taloudellinen sopimus, sisältäen muun muassa sopimukset lomista, palkattomasta poissaolosta, palkanmaksun tai etujen, kuten eläkeoikeuden jatkumisesta kansanedustajana olon ajalta. Samoin tulee ilmoittaa sopimukset tulevan työnantajan kanssa, vaikka sopimus tulisi voimaan vasta kansanedustajakauden päätyttyä.

Viro

Korruption ehkäisyä koskeva laki (the Anti-Corruption Act, ACA) kieltää ottamasta vastaan lahjaa, joka voi vaikuttaa edustajantoimen hoitamiseen. Kielto koskee myös edustajan läheisiä. Lahjan, joka on otettu vastaan kiellon vastaisesti, katsotaan tulevan parlamentille. Parlamentissa ei kuitenkaan ole käytäntöä lahjojen ilmoittamisesta tai rekisteröimisestä.

GRECO on antanut suosituksen parlamentin sisäisten sääntöjen ja ohjeiden luomisesta kansanedustajille lahjojen, vieraanvaraisuuden ja muiden etujen vastaanottamisesta sekä näiden säännösten noudattamisen valvonnasta.

Latvia

Kansanedustajien on vuosittain annettava ilmoitukset kaikista rahalahjoista sekä muista lahjoista, jotka ylittävät tietyn raja-arvon.

Yhdistynyt kuningaskunta

Sekä alahuoneen että ylähuoneen jäsenet ovat velvollisia ilmoittamaan sidonnaisuudet, jotka voivat vaikuttaa heidän tehtäväänsä tai toimintaansa edustajana.

Rekisteröidä tulee muun muassa:

- lahjat, edut ja vieraanvaraisuus, joiden arvo ylittää alahuoneessa 1 %:n palkasta (£660, noin 800 euroa) ja ylähuoneessa £500 (noin 600 euroa)
- ulkomaanvierailut, joiden kustannukset ylittävät alahuoneessa 1 %:n palkasta (£660) ja ylähuoneessa £500
- ulkomaanedut, joiden arvo ylittää alahuoneessa 1 %:n palkasta (£660).

GRECO on antanut suosituksen lahjoja koskevien ohjeiden selkeyttämisestä. Lisäksi ilmoitettavan lahjan raja-arvon laskemista tulisi harkita.

Alankomaat

Alahuoneen jäsenen tulee ilmoittaa yli 50 euron arvoiset lahjat. Lahjojen vastaanottamista sinällään ei ole kuitenkaan rajoitettu. Myös kolmannen osapuolen kutsusta tehdyt ulkomaan matkat tulee ilmoittaa. Tiedot talletetaan eri rekistereihin, jotka ovat julkisia.

Ranska

Kansanedustajien on ilmoitettava kansalliskokouksen eettisyyden valvojalle kaikista saamistaan lahjoista tai etuisuuksista, joiden arvo on yli 150 euroa. Lisäksi heidän on ilmoitettava kaikista kutsusta tekemistään täysin tai osittain maksetuista matkoista.

GRECO on antanut suosituksen lahjoja ja muita etuja koskevien ohjeiden tarkistamisesta sekä ilmoitusten julkistamisesta (mukaan lukien kutsut ja matkat).

Saksa

Liittopäivien jäsenen on pidettävä kirjaa kaikenlaisista lahjoituksista, jotka hän on saanut käyttöönsä poliittista tehtäväänsä varten. Lahjoitus, jonka arvo ylittää kalenterivuoden aikana 5 000 euroa, on ilmoitettava puhemiehelle. Puhemiehen on julkistettava yli 10 000 euron arvoiset lahjoitukset. Rahanarvoisia lahjoja, jotka on saatu parlamenttien välisten tai kansainvälisten suhteiden hoitamisesta, ei katsota mainituiksi lahjoituksiksi, mutta ne on kuitenkin ilmoitettava puhemiehelle. Lahjat, jotka liittopäivien jäsen saa mandaattiinsa liittyvänä vieraslahjana, on ilmoitettava ja luovutettava puhemiehelle. Jäsen voi tehdä anomuksen lahjan pitämisestä lahjan arvoa vastaavaa maksua vastaan. Puhemies päättää puhemiestistön kanssa ilmoitettujen vieraslahjojen ja oikeudettomasti vastaanotettujen lahjoitusten käytöstä.

Yhdysvallat

Lahjojen vastaanottaminen on pääsääntöisesti kielletty. Poikkeuksena ovat muun muassa alle 50 dollarin lahjat muulta kuin edunvalvojalta. Määrätynlaisiin ilmaistilaisuuksiin osallistuminen on sallittua (esimerkiksi vastaanotot, joilla tarjotaan arvoltaan kohtuullista ruokaa ja juomaa ja joissa kutsujataholla ja osallistujamäärällä ei ole merkitystä). Ulkopuolisen maksamille matkoille on saatava erikoisvaliokunnan lupa etukäteen.

Euroopan parlamentti

Menettelysääntöjen mukaan jäsenten on edustajantointa hoitaessaan kieltäydyttävä vastaanottamasta lahjoja tai vastaavia etuisuuksia lukuun ottamatta kohteliaisuusyistä annettuja lahjoja tai etuisuuksia, joiden likimääräinen arvo on alle 150 euroa. Euroopan parlamentin virallisina edustajina kohteliaisuusyistä vastaanotetut lahjat

ovat periaatteessa parlamentin omaisuutta, ja ne on toimitettava puhemiehelle. Jos lahjan arvo on alle 150 euroa eikä sillä ole ilmeistä aineetonta arvoa parlamentille, edustaja voi poikkeuksellisesti saada pitää lahjan. Epäselvissä tilanteissa edustaja voi pyytää lahjan arvosta jäsenten hallinnollisen yksikön arvion. Jäsenten hallinnollisten asioiden yksikkö pitää yllä rekisteriä lahjoista, jotka ovat parlamentin omaisuutta. Rekisteri julkaistaan parlamentin verkkosivustolla.

Jäsenten on ilmoitettava osallistumisestaan kolmansien osapuolten järjestämiin tilaisuuksiin, kun kolmas osapuoli korvaa heidän matka-, majoitus- tai oleskelukunsa tai maksaa nämä kulut suoraan. Ilmoitus on tehtävä tilaisuuteen osallistumista seuraavan kuukauden loppuun mennessä. Tietoja on annettava kolmannesta osapuolesta, maksettujen kustannusten tyypistä ja tilaisuudesta, johon jäsen osallistui. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos järjestäjä on EU:n organisaatio, YK tai muu tunnustettu kansainvälinen järjestö, jäsenvaltion kunnallinen tai alueellinen viranomainen, poliittinen puolue tai säätiö, työmarkkinaosapuoli, kirkko tai uskonnollinen järjestö. Ilmoitusvelvollisuutta ei myöskään ole, jos kyseessä ovat olleet ainoastaan ruokailukulut, sisäänpääsymaksu tai vastaava, jonka arvo on ollut alle 150 euroa, tai jos puhemiesneuvosto tai toimisto (Bureau) on valtuuttanut delegaation, jonka jäsenten kulut kokonaan tai osaksi maksaa kolmas taho.

Sidonnaisuusilmoitukseen tulee sisällyttää tieto poliittiseen toimintaan liittyvästä kolmannen osapuolen jäsenelle myöntämästä tuesta, olipa se taloudellista taikka annettu työvoiman tai materiaalin muodossa, jonka hän saa Euroopan parlamentin myöntämän tuen lisäksi, sekä kyseisen kolmannen osapuolen nimi.



EDUSKUNTA RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-3551-7 (NID.) • ISBN 978-951-53-3552-4 (PDF)

ISSN 1239-1638