

**Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 13 hallituksen esityksestä
laeiksi Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

Eduskunta on 11 päivänä marraskuuta 1994 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 284.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, hallintoneuvos Ahti Rihto, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, hallitusneuvos Seija Salo valtioneuvoston kansliasta, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, professori Mikael Hiden, apulaisprofessori Ahti Laitinen, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori. Valiokunta on lisäksi saanut professori Antero Jyrängiltä kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Hallituksen esitys

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

Hallitusmuotoon ehdotetaan lisäksi otettavaksi säännös ministerin velvollisuudesta antaa eduskuntaa varten selvitys määrätyistä ulkopuolisista sidonnaisuuksistaan. Ilmoitusvelvollisuuden piirissä olisivat elinkeinotoiminta, omistukset yrityksissä sekä sellaiset ministerin virkatoimiin kuulumattomat tehtävät ja muut sidonnaisuudet, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

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

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Ehdotukset koskevat perustuslain muuttamista, minkä vuoksi ne on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Hallituksen mielestä ei ole estettä käsitellä lakiehdotuksia kiireellisessä perustuslainsäätämisen järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina ja puoltaa niiden hyväksymistä jäljempänä ilmenevin muutoksin ja huomautuksin.

Sidonnaisuuskielto

Hallitusmuodon 36 c §:n 1 momenttiin sisältyisi yleiskielto, jonka mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa tietynlaisia tehtäviä. Julkisiin virkoihin nähden kielto olisi ehdoton ja kattava. Lisäksi kielto olisi voimassa sellaisten muiden tehtävien osalta, joiden hoitaminen voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai haitata luottamusta ministerin toimintaan valtioneuvoston jäsenenä. Momentissa ehdotettu ns. sidonnaisuuskielto on luultavasti omiaan vahvistamaan asenteiden kehittymistä siihen suuntaan, että ministerien toiminnan ja siihen liittyvien erilaisten vaikuttimien seuraamista pidetään valtioneuvoston jäsenyyteen luonnostaan kuuluvana.

Esityksen perusteluihin (s. 13) sisältyy kuu-sikohtainen luettelo sellaisista tehtävistä, joiden hoitamisesta ministerin ainakin tulee pidättäytyä. Luettelon sisältö vastaa hyvin sääntelyn tarkoitusta, joskin hallintotehtävät valtion liikelaikoksissa tulee valiokunnan mielestä lisätä luettelon 3 kohtaan. Näin täydennettynä luetteloa voidaan tämän hetken näkökulmasta pitää kiellettyjen sidonnaisuuksien ytimenä. Valiokunta myös yhtyy esityksen luonnehdintaan siitä, että kysymyksessä on aikaansa sidottu esimerkkiluettelo ja että kiellettyjen sidonnaisuuksien laajuus voi muuttua tulevaisuudessa.

Perustelujen mukaan hallituksen esitys ei suoranaisesti sääntele sitä, voiko ministerin virkatehtäviin kuulua toiminta jonkin saman hallinnonalan viraston tai laitoksen johtoelimessä. Tähän liittyen valiokunta kuitenkin katsoo hallitusmuodon uusien säännöksiin tarkoituksen pakostakin johtavan siihen, ettei ministerin tämän tapaisia virkatehtäviä voida rajoituksitta lisätä esimerkiksi valtioneuvoston toimin.

Niin ikään perustelujen mukaan kysymys ministerin velvollisuudesta luopua kunnallisista luottamustehtävistä tulee ratkaistavaksi tapauskohtaisesti. Valiokunta pitää suotavana, että samanlaisten kunnallisten luottamustehtävien sopivuuteen ministerintoimen kanssa muodostetaan yhtenäinen kanta. Valtioneuvoston jäsenyys näyttäisi tehtävän vaatimusten vuoksi pääsääntöisesti edellyttävän, ettei sen aikana hoideta merkittäviä kunnallisia tai maakunnallisia luottamustehtäviä.

Selvitys sidonnaisuuksista

Hallitusmuodon 36 c §:n 2 momentissa säädetäisiin valtioneuvoston jäsenen velvollisuudesta tehdä eduskuntaa varten selkoa erilaisista sidonnaisuuksistaan. Selvittävät sidonnaisuudet osoitettaisiin perustuslaissa, asian luonteen vuoksi ymmärrettävästi kyllä varsin joustavan säännöksen avulla.

Esityksen perusteluissa (s. 14) on luettelo sidonnaisuuksista, jotka ainakin olisi ilmoitettava ensi vaiheessa. Valiokunnan mielestä luettelo on eräissä suhteissa riittämätön. Luettelo täytyy ensiksikin ymmärtää niin, että se käsittää ministerien sekä kotimaiset että ulkomaiset sidonnaisuudet ja että taloudellisiin vastuisiin kuuluvat myös kolmannen tahon puolesta annetut sitoumukset. Toisaalta varallisuus on otettu huomioon luettelossa puutteellisesti. Lisäksi luettelon ja ehdotetun pykälätekstin vastaavuus on sikäli vajavainen, että lakitekstin sanamuoto ei hevin kata luettelossa mainittuja muita merkittäviä tulolähteitä.

Molemmat viimeksi mainitut näkökohdat tulisivat huomioon otetuiksi täydentämällä lakitekstin sanontaa maininnalla merkittävästä varallisuudesta. Valiokunta onkin muuttanut lakiehdotusta tällä tavoin ja myös korjannut lakitekstiä sanonnallisesti.

Valiokunnan tekemä lisäys kohdistuu luettelon muiden kohtien ulkopuolelle jääviin tulolähteisiin ja sellaiseen muuhun varallisuuteen kuten kiinteään omaisuuteen, johon yleisen elämänteko-

kemuksen mukaan kohdistuu arvomuutosta koskevia odotuksia. Näiltä osin merkittävyyskriteeri tarkoittaa varallisuusarvon suuruutta. Kriteeri voisi saada sisältöä myös sen tehtäväkonaisuuden perusteella, joka asianomaiselle valtioneuvoston jäsenelle kuuluu ministereiden tehtävienjaossa.

Valiokunta toteaa selvästi, että esimerkiksi tavanomaisena pidettävä asunto ei säännönmukaisesti kuuluisi selvittävien seikkojen piiriin. Jos ministerillä sen sijaan on omistukseensa useita asuntoja ja niistä tuloja, tilanne voidaan katsoa momentissa tarkoitetuksi elinkeinotoiminnaksi tai muuksi merkittäväksi varallisuudeksi (luettelon 3 kohta ”muut merkittävät tulolähteet”).

Eduskunnan asema

Esityksessä omaksuttu malli sidonnaisuusselvityksen tekemisestä eduskuntaa varten ja toimittamisesta eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmällä vastaa valtiosääntömme mukaista parlamentaarista hallitustapaa.

Esityksen mukaan kirjelmä esiteltäisiin eduskunnan täysistunnossa, jossa asiasta voitaisiin käydä keskustelu. Kirjelmää ei lähetettäisi valiokuntaan eikä eduskunta tekisi kirjelmän johdosta päätöstä.

Jälkimmäinen ehdotus on puollettavissa, koska normaalitilanteessa eli uuden valtioneuvoston tultua muodostetuksi kysymys valtioneuvoston eduskunnassa nauttimasta luottamuksesta tulee joka tapauksessa esille osapuulleen samoihin aikoihin hallitusmuodon 36 a §:n mukaan. Tulee omaksua sellainen käytäntö, että sidonnaisuus selvityksistä laadittava kirjelmä saatetaan eduskuntaan ennen valtioneuvoston ohjelmatie-donantoa.

Valiokunta ei pidä perusteltuna, että eduskuntakeskustelun käyminen kyseisen valtioneuvoston kirjelmän johdosta olisi jotenkin harkinnanvaraista, mihin mahdollisuuteen niin esityksen perustelut kuin lakitekstikin viittaavat. Valiokunta on muuttanut lakiehdotusta tältä osin niin, että asiasta aina käydään keskustelu täysistunnossa.

Uudistus jättää kehittyvän valtiokäytännön varaan sen täsmentämisen ja muuttamisen, mikä ovat ministerien kiellettyjä sidonnaisuuksia ja mistä sidonnaisuuksista on annettava selvitys eduskuntaa varten. Tällöin on selvää, että eduskunta voi asianomaisissa yhteyksissä, kuten hallituksen kertomusta käsitellessään, muodostaa kantansa tällaisiin seikkoihin. Valiokunnan mie-

lestä valtioneuvoston on tarpeen kulloisessakin kirjelmässään tehdä lähemmin selkoa siitä, mil-laisista sidonnaisuuksista ministereiltä on pyy-detty selvitystä.

Esityksen perusteella jää käytännön varaan, että ministerit saattavat sopivin tavoin eduskun-nan tietoon ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuulu- vissa sidonnaisuuksissaan toimikautensa aikana tapahtuvat, merkitykseltään olennaiset muutok- set. Valiokunta pitää muutostietojen toimitta- mista eduskuntaan tärkeänä, minkä johdosta

valiokunta edellyttää valtioneuvoston kehittävän sellaisen järjestelmän, joka ta- kaa, että ministerit toimittavat tarkoite- tut muutostiedot eduskuntaan, jotta ne voidaan jakaa kaikille kansanedustajille.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, lisätään Suomen Hallitusmuotoon uusi 36 c § seuraavasti:

36 c §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Valtioneuvoston jäsenen on viivytyksettä *ni- mitetyksi tultuaan* annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuude- taan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuu-

lumattomista tehtävistään ja muista sidonnai- suuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaes- sa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, lisätään valtiopäiväjärjestyksen 3 lukuun uusi 38 b § seuraavasti:

38 b §

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

dään asiasta keskustelu. Eduskunta ei tee päätös- tä kirjelmän johdosta.

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Edelleen valiokunta ehdottaa,

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 1995

että lakiehdotukset käsiteltäisiin valtio- päiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jä- senet Jansson, Kaarilahti, Koskinen, J. Leppä-

nen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Vist- backa, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä vara- jäsen Helle.

