



26.6.2012

**Oikeuspalvelujen lausunto koskien valtuutettu Sari Näreen ym.  
valtuustoaloitetta päällikkötason viranhaltijoiden sidonnaisuuksien  
selvittämisestä**

HEL 2012-007935 T 00 00 03

Valtuutettu Sari Näreen ym. valtuustoaloitteessa 23.5.2012 esitetään, että ensi vaalikauden alusta lähtien lautakunnille toimitettaisiin tiedoksi keskeisten viranhaltijoiden sidonnaisuudet. Aloitteessa todetaan kaupunginvaltuuston hyväksyneen vuonna 2011 ponnin, joka edellytti mahdollisuutta selvittää ylempien viranhaltijoiden sidonnaisuuksien läpinäkyvyyttä. Ponnin saamassa vastauksessa sidonnaisuuksien selvittäminen rajattiin vain kaupunginjohtajistoon, joka on poliittisesti valittu. Aloitteessa katsotaan, että viranhaltijoiden sidonnaisuuksien läpinäkyvyyttä olisi syytä laajentaa hankinnoista päätävälle viranhaltijoille, esittelijöille ja vähintäänkin virasto- ja osastopäällikkötasolle.

Oikeuspalvelut toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut kantaa valtion virkamiesten sidonnaisuusilmoituksiin valtion vakuusrahaston esteellisyysselvityksiä koskeneessa ratkaisussa 3/51/95. Oikeuskansleri esitti tuolloin valtiovarainministeriön harkittavaksi, olisiko johtavien virkojen täyttämisyjärjestelmää kehitettävä siten, että niihin ilmoittautuneiden henkilöiden tulisi ennen virkanimitystä antaa tai heiltä pyytää sellainen selvitys, joka vaadittiin tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 36 c §:n mukaan ministeriltä. Vastaava ministerin sidonnaisuuksia koskeva säännös on voimassa olevan Suomen perustuslain 63 §:ssä.

Pääosin edellä mainitun ratkaisun seurauksena valtion virkamiehiä koskevaa sidonnaisuussäätelyä muutettiin vuonna 1997. Valtion virkamieslain (750/1994) voimassa olevan 8 a §:n mukaan virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettuun virkaan nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan sekä kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Lainkohtaa sovelletaan lisäksi kyseisiin virkoihin kuuluvien tehtävien hoitajiin. Virkamiesten on myös ilmoitettava viipymättä lainkohdassa tarkoitetuissa sidonnaisuustiedoissa tapahtuvista muutoksista.

Valtion virkamieslaissa ilmoitusvelvollisuus koskee käytännössä kaikkia sellaisia virkamiehen varallisuutta, tehtäviä, sivutoimia ja muita



26.6.2012

sidonnaisuuksia koskevia tietoja, joilla voi olla merkitystä tehtävien hoidon kannalta. Ilmoitus annetaan kuitenkin vain niistä seikoista, joilla voi objektiivisesti arvioiden olla merkitystä harkittaessa henkilön edellytyksiä hoitaa asianomaisen viran tehtäviä. Valtiovarainministeriön laatimassa lomakkeessa "Valtion ylimpiä virkamiehiä koskeva ilmoitus sidonnaisuuksista" täytettäviä sidonnaisuustietokohtia on kaikkiaan 17. Sidonnaisuustiedoista henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat virkamieslain 8 a §:n mukaan salassa pidettäviä, muilta osin tiedot ovat julkisia.

Valtion virkamieslain 8 a §:ssä säädetty sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvoite palvelee ainoastaan virantäyttöharkintaa sekä viran tehtävien hoitoa koskevia vaatimuksia, eikä velvoitteeseen liity laajempaa julkisuustarkoitusta. Sidonnaisuusarvion kannalta oleelliset, henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot annetaan vain nimittävän viranomaisen ja nimitystä valmistelevien virkamiesten käyttöön. Tietoja ei anneta muiden nähtäväksi tai käytettäväksi. Virkamieslain 8 a §:ää koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa todettiin nimenomaan, ettei julkinen intressi vaadi taloudellista asemaa koskevien tietojen julkistamista, vaan riittää, että nimittävällä viranomaisella on tieto niistä (HE 236/1996 s. 6). Niin ikään esitettiin muutos toteutettavaksi siten, että vain nimitettäväksi ehdotettavalla henkilöllä on velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuutensa (s. 4).

Kaupungin luottamushenkilöiden sidonnaisuuksien läpinäkyvyyden edistämiseksi tehtiin 24.11.2010 valtuustoaloite, jossa esitettiin selvitettäväksi mahdollisuuksia julkaista luottamushenkilöiden sidonnaisuudet kaupungin verkkosivulla. Oikeuspalvelut esitti lausuntonaan 22.2.2011, että tietojenantoon velvoittavan säännöksen puuttuessa sidonnaisuustietojen antaminen saattaa perustua ainoastaan vapaaehtoisuuteen ja tietojenantajan omaan aktiivisuuteen. Sidonnaisuustietojen antamiseen velvoittavan säännöksen puuttumiseen viitattiin niin ikään kunnanvaltuutettujen sidosten ilmoittamisesta tehtyyn kansalaisaloitteeseen annetussa lausunnossa 5.9.2006. Kaupunginvaltuuston myöhemmin 11.5.2011 hyväksymässä toivomusponnassa edellytettiin, että edistettäessä luottamushenkilöiden sidonnaisuuksien läpinäkyvyyttä selvitettäisiin myös mahdollisuudet saada ylempien viranhaltijoiden sidonnaisuudet läpinäkyviksi. Kuten nyt käsiteltävänä olevassa aloitteessa todetaan, ponnien johdosta annetussa vastauksessa sidonnaisuustietojen selvittäminen rajattiin kaupunginjohtajistoon.

Vastauksessa todettiin myös, että luottamushenkilöiden sidonnaisuustietoja voidaan julkaista heidän itse päättämässään laajuudessa lukuun ottamatta vaalirahoitusta koskevia tietoja. Lisäksi kuntalain (365/1995) 32 §:n nojalla luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on valtuuston



26.6.2012

tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa tai esteellisyytensä arvioinnissa.

Kunnallisista viranhaltijoista annetussa laissa (304/2003, jäljempänä viranhaltijalaki) ei ole valtion virkamieslain 8 a §:ää vastaavaa säännöstä, eikä viranhaltijoiden sidonnaisuuksien selvittämiseen ole otettu kantaa myöskään viranhaltijalakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 196/2002). Kuntalain kokonaisuudistusta kartoittaneen työryhmän selvityksessä (Valtionvarainministeriön julkaisuja 10/2011) on toisaalta pohdittu mahdollisuutta tarkistaa säännöksiä sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Selvityksessä sidonnaisuussääntelyn tarkistamistarve koskee kuitenkin kunnallisten luottamushenkilöiden asemaa, johon kuntalakiuudistuksen yhteydessä on tarkoitus kiinnittää huomiota. Kuten todettu, luottamushenkilöiden sidonnaisuuksien ilmoittaminen perustuu tällä hetkellä vapaaehtoisuuteen muulta osin kuin vaalirahoitusta koskien. Työryhmä ei selvityksessään kuitenkaan ottanut kantaa kunnallisten viranhaltijoiden sidonnaisuuksiin tai asiaa mahdollisesti koskevaan sääntelytarpeeseen.

Valtion virkamieslain sidonnaisuussääntelyä koskenut muutos on ajalta ennen henkilötietolain (523/1999) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) voimaan tuloa. Henkilön sidonnaisuudet ovat luonteeltaan henkilötietoja, joita koskevat henkilötietojen yleiset käsittelysäännöt. Henkilön taloudellista asemaa koskevien tietojen ohella, jotka on määritelty salassa pidettäviksi myös valtion virkamieslain sidonnaisuussäännöksessä, tietyt sidonnaisuuksia koskevat henkilötiedot saattavat tulla arvioitaviksi arkaluonteisina tietoina, kuten henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuina henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista koskevinä tietoina.

Viranhaltijalaissa tai kuntalaissa ei ole säännöstä, jonka perusteella viranhaltijoilta voitaisiin edellyttää sidonnaisuustietojen ilmoittamista. Koska asiaa koskevaa velvoittavaa säännöstä ei ole, viranhaltijalla olisi joka tapauksessa oikeus olla antamatta tietoja. Niin ikään sidonnaisuustiedot ovat osin luonteeltaan siten salassa pidettäviä, että kyseisten henkilötietojen säännönmukaista toimittamista yleisesti lautakuntien tietoon ei voida pitää mahdollisena. On syytä ottaa huomioon, että viranhaltijan tulee joka tapauksessa lisäksi tehtävässään noudattaa viranhaltijalain 17 §:n mukaisia yleisvelvoitteita sekä 18 §:n mukaisia velvoitteita koskien sivutoimen ja kilpailevan toiminnan kieltoja. Viranhaltijan esteellisyydestä taas on kuntalain 52 §:n mukaan voimassa, mitä hallintolain (434/2003) 27–30 §:ssä säädetään. Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.



26.6.2012

Viranhaltijaa koskevan esteellisyysääntelyn sekä kilpailevaa toimintaa koskevan kiellon ja sivutoimikiellon voidaan ratkaisevalta osin arvioida täyttävän saman tavoitteen, kuin mihin sidonnaisuuksien ilmoittamisella pyrittäisiin. Sidonnaisuustietojen ilmoittaminen perustuisi esteellisyysääntelyä vastaavalla tavalla viranhaltijan oma-aloitteisuuteen ja viranhaltijan omaan harkintaan. Yleistä sidonnaisuuksien ilmoittamista ei voitaisi pitää perusteltuna, vaan kuten valtion johtavien virkamiesten kohdalla, ilmoitus tulisi antaa ainoastaan niistä seikoista, joilla voi objektiivisesti arvioiden olla merkitystä, kun harkitaan henkilön edellytyksiä hoitaa asianomaisen viran tehtäviä.

Virkamieslain 8 a §:ssä viitattu 26 § koskee tiettyjen virkamiesten irtisanomista muulla syyllä kuin virkamieslain 25 §:n 2 momentissa säädetyin irtisanomisperustein, kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy. Tällaisia virkoja ovat muun muassa valtiosihteeri, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä näitä virka-asemaltaan vastaavat ministeriön virkamiehet, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään, sekä muun muassa valtioneuvoston asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt. Lain esitöiden mukaan virkasuhteen aikana ilmi tuleva, virkamiehen puolueettomuuden vaarantava sidonnaisuus voisi olla valtion virkamieslain 26 §:ssä säädetty irtisanomisperuste. Viranhaltijalaissa ei säädetä vastaavanlaisesta erityisperusteisesta irtisanomisesta, johon myös sidonnaisuusilmoitussääntely osin välillisesti virkamieslain esitöiden perusteella liittyy. Virkamiehen irtisanominen, milloin luottamus virkamiehen toimintaan olisi sidonnaisuuden vuoksi vaarantunut, olisi 8 a §:ää koskevien esitöiden (HE 236/1996 s. 7) perusteella mahdollista virkamieslain 26 §:n nojalla. 26 § pykälässä säädetään nimenomaan niistä valtion korkeista viroista, joihin liittyvä irtisanomissuoja on valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentissa säädettyjä, virkamiehestä johtuvia perusteita väljempi. Pykälässä luetellut virkamiehet voidaan irtisanoa silloin, kun siihen on syytä, ja tällaisena syynä voidaan pitää sidonnaisuuteen liittyviä seikkoja.

Viranhaltijalain 11 §:n mukaan työnantajan on huolehdittava siitä, että viranhaltijalle annetaan virkasuhteesta johtuvat etuudet ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat. Samalla työnantajan tulee luonnollisesti huolehtia siitä, ettei se aseta viranhaltijalle sellaisia virkasuhteesta johtuvia velvollisuuksia, jotka saattavat olla viranhaltijan kannalta poikkeuksellisen ankaria tai palvelussuhteen ehtojen tai suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Koska sidonnaisuustietojen pakollista luovuttamista koskevalla vaatimuksella puututaan viranhaltijan oikeuksiin, sidonnaisuustietojen luovuttamisen tulisi ehdottomasti perustua asiaa koskevaan lainsäädännökseen. Jonkinlaista vapaaehtoisuuteen perustuvaa järjestelmää voitaneen harkita myös viranhaltijoiden kohdalla. Tällaiseen järjestelmään saattaisi kuitenkin



26.6.2012

liittyä huomattavia ongelmia. Käytännössä viranhaltijan tulisi luovuttaa edelleen tietoja, joiden luovuttamiseen hänellä ei lain tai virkasuhteensa perusteella olisi velvollisuutta, mutta joiden mahdollisesta vaikutuksesta virkatehtävien hoitoon tai esimerkiksi esteellisyyteen viranhaltijan tulee lainsäädännön perusteella joka tapauksessa oma-aloitteisesti pitää huolta. Lisäksi sidonnaisuusvaikutusten arvioinnin kannalta oleelliset tiedot ovat suurelta osin sellaisia, joita tulee pitää salassa pidettävänä, ja joiden käsittelyä ei välttämättä voida pitää perusteltuna edes vapaaehtoisuuden perusteella.

Tiettyjen tietojen käsittelyyn viranhaltijan tulisi mahdollisesti myös antaa nimenomainen suostumuksensa henkilötietolain perusteella. Samalla viranhaltija voisi kuitenkin joutua tilanteeseen, jossa tietojen luovuttamatta jättäminen saattaisi johtaa esimerkiksi perusteettomaan epäilyyn viranhaltijan luotettavuudesta, vaikka tietojen luovuttamatta jättämistä voitaisiin edellä esitettyjen seikkojen johdosta pitää hyvinkin perusteltuna. Näin vapaaehtoisuuteen perustuvasta mallista voisi todellisuudessa muodostua viranhaltijan kannalta pakollinen käytäntö. Sidonnaisuustietojen luovuttamista koskevan vapaaehtoisuudenkin toimintamallin käyttöönoton osalta tulisi myös kuulla viranhaltijoiden edustajia. Lisäksi tulisi arvioida, olisiko tietojen vapaaehtoisellekaan luovuttamiselle perustetta muulloin kuin ainoastaan niissä tilanteissa, joita esimerkiksi valtion virkamieslain sidonnaisuusäännös koskee, eli käytännössä vain virkaa täytettäessä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kaikkiaan sidonnaisuustietojen ilmoittamista koskeva kysymys on sen kaltainen, että tietojen ilmoittamistarpeen, siihen liittyvien toimintamallien, rajoitusten sekä toteuttamismahdollisuuksien arvioinnin on aiheellista katsoa kuuluvan lainsäätäjän harkintaan erityisesti huomioiden viranhaltijoiden yleisen oikeusturvan sekä etenkin yksityisyydensuojan. Huomioiden myös, millaisia seikkoja sidonnaisuusarvion kannalta oleelliset tiedot koskevat, tietojen antamista koskevasta velvollisuudesta olisi myös yleisellä tasolla perusteltua säätää lailla. Kunnes asiaa koskeva oikeustila mahdollisesti vastaisuudessa muuttuu, voidaan pitää ilmeisen riittävänä viranhaltijalaista, kuntalaista, hallintolaista sekä virkavastuun osalta rikoslaista viranhaltijalle johtuvia sidonnaisuuskysymyksiin liittyviä vaatimuksia. Kun sidonnaisuustietojen vapaaehtoiseenkin ilmoittamiseen liittyy merkittäviä oikeusturvakysymyksiä, ei vapaaehtoisuuteen perustuvaa käytäntöä voida sitäkään pitää ongelmattomana. Lisäksi voidaan perustellusti epäillä, vaikuttaisiko sidonnaisuustietojen toimittaminen ylipäätään sellaisia väärinkäytöstilanteita ehkäisevästi, joihin valtuustoaloitteessa viitataan.



26.6.2012

---

Oikeuspalvelut toteaa, ettei viranhaltijoiden sidonnaisuustietojen toimittamista tiedoksi lautakunnille ensi vaalikauden alusta voida edellä mainittujen seikkojen johdosta pitää perusteltuna.

Lisätiedot

Mäkinen Kaisa, ma. kaupunginasiainmies, puhelin: 310 36178  
kaisa.makinen(a)hel.fi

---

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
oike@hel.fi

**Käyntiosoite**

Helsinki  
<http://www.hel.fi/hallintokeskus>

**Puhelin**

+358 9 310 36187

**Faksi**

+358 9 310 36173

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

**Alv.nro**  
FI02012566