

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Uuden lain nojalla voitaisiin rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään. Ehdotettua lakia sovellettaisiin sekä pääministeriin että valtioneuvoston jäsenenä toimiviin muihin ministereihin. Lakia sovellettaisiin myös valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön 12 kuukautta eron myöntämisestä. Lakia ei sovellettaisi valtioneuvoston jäseniin, joiden toimikausi on päättynyt ennen lain voimaantuloa.

Uudessa tehtävässä aloittamisen ajankohtaa koskevan rajoitusajan karenssin määrääminen edellyttäisi, että henkilöllä on tai on ollut valtioneuvoston jäsenenä toimiessaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voitaisiin olennaisella tavalla käyttää uudessa tehtävässä omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi tai uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin muusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden. Edellytyksenä olisi lisäksi, että uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Sääntely korostaisi vaatimusta karenssin edellytysten täyttymisen tapauskohtaisesta harkinnasta ja asettaisi verraten korkean kynnyksen karenssin määräämiselle.

Lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön olisi ilmoitettava aikomuksestaan siirtyä uuteen tehtävään perustettavaksi ehdotettavalle karenssilautakunnalle, joka voisi laissa säädettyjen edellytysten täytyessä määrätä karenssin. Laki sisältäisi säännökset karenssilautakunnan asemasta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista.

Karenssin kohteena olevalla olisi oikeus valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota vastaavaan korvaukseen karenssin ajalta sekä yli kaksi kuukautta kestävältä asian käsittelyn ajalta. Oikeus korvaukseen olisi myös muulla ilmoituksen antajalla siltä osin kuin asian käsittely karenssilautakunnassa on kestänyt yli kaksi kuukautta. Lain soveltamisalaan kuuluvalla valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetulle henkilölle voitaisiin määrätä enintään 30 000 euron seuraamusmaksu, jos hän laiminlöisi uutta tehtävää koskevan ilmoitusvelvollisuutensa taikka enintään 60 000 euron seuraamusmaksu, jos hän rikkoisi velvollisuutensa olla aloittamatta uutta tehtävää hänelle määrätyn karenssin aikana.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutosta sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ehdotetun seuraamusmaksun johdosta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	10
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	11
4.2.3 Vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen ja ministereiden uudelleen työllistymiseen	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	13
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	13
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	16
6 Lausuntopalaute.....	18
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	21
7.1 Laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista	21
7.2 Laki sakon täytäntöönpanosta	39
8 Voimaantulo	39
9 Toimeenpano ja seuranta	39
10 Suhde muihin esityksiin.....	40
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	40
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	40
LAKIEHDOTUKSET	51
Laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista	51
Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	57
LIITE	59
RINNAKKAISTEKSTI.....	59
Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	59

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtioneuvoston asettama valtion virkamieseettinen neuvottelukunta antoi syyskuussa 2014 suosituksen toimenpiteiksi ministerien siirtyessä poliittisesta johtotehtävästä toisiin tehtäviin. Virkamieseettinen neuvottelukunta esitti, että hallituksen järjestäytyessä sen jäsenet sitoutuvat ilmoittamaan aikomuksestaan mahdollisesti siirtyä ministerin tehtävästä toisiin tehtäviin. Neuvottelukunta esitti myös, että ministerien sitoutumisesta saatujen kokemusten perusteella arvioidaisiin, tulisiko säätää lailla ministerin toisiin tehtäviin siirtymistä koskevista velvoitteista. Velvoitteet voisivat koskea ilmoittamista uudesta tehtävästä ennen siihen sitoutumista ja mahdollista karenssiä ennen kuin ministeri ottaa vastaan sellaisen uuden tehtävän, joka voi aiheuttaa eturistiriitaa ministerin tehtävien kanssa.

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO (Groupe d'États contre la corruption) totesi Suomea koskevassa arviointiraportissaan vuonna 2018, että Suomesta puuttuvat ministerin tehtävien päättymisen jälkeisiä tehtäviä koskevat rajoitukset. GRECO piti tätä ongelmallisena ja antoi Suomelle toimenpidesuosituksia muiden ohella ministereiden toimintaan liittyvän korruption estämiseksi. GRECO suositti muun muassa ministereiden niin sanottuun pyörövi-ilmiöön liittyviin eturistiriitatilanteisiin puuttumista ja suositteli, että Suomi laatii menettelytavat, joita ministerien on noudatettava toiminnassaan ministerikauden päätyttyä. Mainitussa raportissa pyörövi-ilmiöllä on viitattu yhteiskunnallisesti tai poliittisesti vaikuttavassa asemassa toimivien henkilöiden siirtymiseen julkisen sektorin palveluksesta yksityiselle sektorille tai päinvastoin siten, että siirtymiseen voi liittyä eturistiriita- ja tiedon väärinkäyttökysymyksiä. Myös taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n (Organization for Economic Co-operation and Development) raporteissa (esim. OECD (2021), Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, ja OECD (2014), Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying) pyörövi-ilmiöllä on viitattu avainvaikuttajien siirtymiseen yksityisen sektorin palvelukseen siten, että poliittisessa toiminnassa tai julkisessa viranhoidossa saatua tietoa tai verkostoja voidaan käyttää yksityisen sektorin toimijan hyödyksi tavalla, joka voi heikentää luottamusta julkisen hallinnon toimintaan.

Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on pitänyt perusteltuna, että lailla säädettäisiin valtion intressit turvaavista menettelytavoista ministerin siirtyessä muihin tehtäviin. Oikeuskansleri otti kantaa lainvalmistelun tarpeellisuuteen tutkiessaan entisen liikenne- ja viestintäministerin menettelystä tehtyjä kanteluita, jotka koskivat hänen siirtymistään pankin hallituksen jäseneksi (OKV/327/1/2019, 4.12.2019).

Virkamiesten karenssisopimuksia koskevia säännöksiä käsitellessään eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että valtioneuvoston olisi syytä selvittää sääntelyn ulottamista ministereihin ottaen kuitenkin sääntelyn sisällössä huomioon nimitysmenettelyn ja valtiosääntöisen aseman erityispiirteet (PeVL 35/2016 vp, s. 2).

Sisäpiiritietoa ja muita salassa pidettäviä tietoja koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, jotka rajoittaisivat ministerin tehtävissä toiminutta hänen hakeutuessaan muihin tehtäviin ministerikauden jälkeisenä aikana. Voimassa oleva lainsäädäntö ei myöskään ole sovellettavissa sen arvioimiseen, onko ministerin siirtyminen toisiin tehtäviin ministerikauden jälkeen ministerin asemaan ja tehtäviin nähden asianmukaista.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkатыönä valtioneuvoston kansliassa.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausunnoille 1.3.2022 ja lausuntoaika päättyi 13.4.2022. Niistä kaikkiaan 51 tahosta, joille lausuntopyyntö lähetettiin, lausunto saatiin Elinkeinoelämän keskusliitto ry:ltä, Helsingin hallinto-oikeudelta, oikeusministeriöltä, Suomen Kristillisdemokraatit (KD) - Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p.:lta, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.:lta, ulkoministeriöltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, valtion virkamieseettiseltä neuvottelukunnalta, valtiovarainministeriöltä ja Vihreä liitto r.p.:lta, eli 10 lausunnonantajalta. Liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, puolustusministeriö, sisäministeriö, Suomen Yrittäjät ry ja ympäristöministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa esitysluonnoksesta. Korkein hallinto-oikeus ja Suomen Kuntaliitto ry ilmoittivat, etteivät ne anna lausuntoa. Esitysluonnos on ollut oikeuskanslerinviraston ennakkotarkastuksessa.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella [VNK001:00/2020](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet).

2 Nykytila ja sen arviointi

Ministerin vapaaehtoinen ilmoitus aikomuksestaan siirtyä muihin tehtäviin

Pääministeri Juha Sipilän hallitus sitoutui yhteisellä ilmoituksellaan hallituksen neuvottelussa valtioneuvoston asettaman valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan suosittamaan menettelyyn ministerien siirtyessä toisiin tehtäviin. Pääministeri Sanna Marinin hallitus antoi sitoumuksen periaatepäätöksenä valtioneuvoston yleisistunnossa samana päivänä, kun tasavallan presidentti nimitti hallituksen tehtäväänsä.

Periaatepäätöksellä valtioneuvoston jäsenet sitoutuivat vapaaehtoisesti ilmoittamaan pääministerille ja valtion virkamieseettiselle neuvottelukunnalle aikomuksestaan siirtyä muihin tehtäviin pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella. Ilmoitus aikomuksesta siirtyä muihin tehtäviin ja tarvittava selvitys annetaan periaatepäätöksen mukaan hyvissä ajoin etukäteen. Ministerin ei kuitenkaan ole tarpeen tehdä ilmoitusta, jos on ilmeistä, ettei eturistiriitaa voitaisi katsoa syntyvän. Sitoutuminen koskee koko ministeriaikaa.

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta voisi tehdyn ilmoituksen perusteella suosittaa ministerille enintään kuuden kuukauden karenssiaikaa ennen uuden tehtävän vastaanottamista, jos ministerin siirtyminen toisiin tehtäviin aiheuttaisi eturistiriidan suhteessa ministerin vastuualueeseen, tehtäviin tai toimialaan nähden, tai jos siirtyminen muutoin olisi omiaan heikentämään luottamusta julkisen hallinnon toimintaan. Mahdollinen karenssi alkaisi siitä, kun tasavallan presidentti olisi vapauttanut ministerin valtioneuvoston jäsenyydestä.

Nykyisessä menettelyssä kyse on periaatepäätöstasoisesta sitoumuksesta ilman lain velvoitteita ilmoittamiseen tai siihen liittyviä muitakaan menettelysäännöksiä. Samalla valtion virkamieseettinen neuvottelukunta voisi, mikäli ministeri antaisi ilmoituksen, vain mahdollisesti suosittaa hänelle karenssirajoitusta. Erillistä korvausta karenssiajalta ei myöskään voitaisi suorittaa suosituksen pohjalta.

Sisäpiiritietoa ja muita salassa pidettäviä tietoja koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, jotka rajoittaisivat ministerin tehtävissä toiminutta

hänen hakeutuessaan muihin tehtäviin ministerikauden jälkeisenä aikana. Voimassa oleva lainsäädäntö ei myöskään ole sovellettavissa sen arvioimiseen, onko ministerin siirtyminen toisiin tehtäviin ministerikauden jälkeen ministerin asemaan ja tehtäviin nähden asianmukaista. Kulloinkin toimivaltaisen hallituksen harkinnassa olevat, hallituskohtaisesti tarkentuvasti toteutuvat valtioneuvoston jäsenten yhteisen sitoumuksen varaan perustuvat järjestelyt ovat käytännössä verrattain toimivia, mutta luonteeltaan vapaaehtoisia ja määräaikaaisia. Niiden sisältö voi vaihdella.

Valtioneuvoston jäsenten karenssin perustumisella tällaisiin hallituskausittaisiin järjestelyihin voi olla yleisempiä, ylimpien valtioelinten toiminnan järjestämisen ennakoitavuutta rajoittavia vaikutuksia. Julkisen hallinnon ja sen institutionaalisen rakenteen tulee olla läpinäkyvää, uskottavaa ja eettisesti kestävä. Tällaisilla hallituskausittaisilla järjestelyillä voi olla valtioneuvoston jäsenten yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa heikentäviä ulottuvuuksia. Valtioneuvoston jäsenten karenssin perustuminen tällaisiin järjestelyihin voisi myös ajan myötä heikentää yleisön luottamusta valtioneuvoston harjoittaman hallitusvallan käytön läpinäkyvyyteen, uskottavuuteen ja vastuullisuuteen sekä mahdollisesti ainakin välillisesti korruption ja muun epäeettisen vaikuttamisen ennalta ehkäisyn tehokkuuteen.

Perustuslaissa säädetyn hallitusvallan käytön vaikuttavuuden kannalta olisikin tarpeen varmistua siitä, että yleinen etu ja hallitusvallan käyttöä kohtaan tunnettu luottamus turvataan valtioneuvoston jäsenen siirtyessä muihin tehtäviin. Hallitusvallan käytön uskottavuus myös edellyttää, että ihmiset voivat perustellusti luottaa päätöksentekojärjestelmään ja siihen, että ministerin siirtyminen toimikautensa päätyttyä julkisen hallinnon ulkopuolisiin tehtäviin ei sellaisenaan anna aiheita epäillä yleisen edun ja hallitusvallan käyttöä kohtaan tunnetun luottamuksen vaarantumista.

Perustuslain ja muun lainsäädännön rajoitukset ministerin tehtäviin

Perustuslain 63 §:n mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Näitä tehtäviä ovat muun muassa palkattu toimi yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaavan toimielimen jäsenyys valtionyhtiössä ja valtion liikelaitoksessa ja hallintotehtävät rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa sekä muissa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävissä yksityisissä yrityksissä. Samoin näitä tehtäviä ovat etujärjestöjen luottamustehtävät valtakunnallisella tai keskusjärjestötasolla sekä hallinto- tai luottamustehtävät sellaisissa yhteisöissä, joilla on kiinteä yhteys asianomaiseen hallinnonalaan. Valtion virkamieslain (750/1994) 23 §:n mukaan virkamies on suoraan lain nojalla virkavapaana virastaan sen ajan, jonka hän on valtioneuvoston jäsenenä.

Kielto toimia tällaisissa muissa tehtävissä koskee perustuslain sanamuodon mukaan vain sitä aikaa, jonka henkilö toimii ministerinä. Perustuslain esitoissa todetaan, että ministerillä ei katsota olevan velvollisuutta luopua ministeriksi tullessaan pysyvästi muista tehtävistään, vaan riittävänä pidetään, että hän pidättäytyy hoitamasta perustuslaissa tarkoitettua tehtävää ministerin toimikaudella (HE 284/1994 vp, s. 12). Perustuslaki ei siten lähtökohtaisesti aseta estettä sille, että ministeri toimikautensa päätyttyä siirtyy takaisin aikaisempiin tehtäviinsä. Ellei muita asiaan vaikuttavia näkökohtia ilmene, ministeri voi toimia tällä tavoin silloinkin, kun hänen toimikautensa jälkeen alkava uusi tehtävä on tiedossa tai varmistuu toimikauden aikana (valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 4.12.2019 Dnro OKV/327/1/2019).

Perustuslain esitöiden mukaan ministerin tehtäviä haittaavina tehtävinä pidetään kaikkia sellaisia tehtäviä, jotka tekevät ministerin esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään (HE 284/1994 vp, s. 10 ja 12). Ministerin esteellisyydestä säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 17 a §:ssä (88/2012). Pykälän 1 momentin mukaan ministeri ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Pykälän 2 momentin mukaan ministeriin sovelletaan hallintolain (434/2003) esteellisyyssäännöksiä. Esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovelletaan ministerin toimintaan ministerikauden aikana ja myös silloin, jos hän ministerikaudellaan valmistautuu siirtymään muihin tehtäviin. Ministeri ei saa esteellisenä osallistua asian valmisteluun, esittelyyn, päätöksentekoon tai muuhun käsittelyyn ministeriössä, ministerivaliokunnissa eikä valtioneuvoston yleisistunnossa. Ministerin tulee ilmoittaa esteellisyydestään ja sen perusteista asian käsittelyn yhteydessä. Vastuu esteellisyyсарvioinnista kuuluu valtioneuvoston jäsenelle itselleen, ja hän arvioi itse kysymyksen esteellisyydestään. Esteellisyydelle tulee kuitenkin olla riittävät perusteet, jotta ministeri voi esteellisyyden perusteella vetäytyä asian käsittelystä ja ratkaisemisesta (HE 137/2011 vp, s. 21/I).

Joissakin tapauksissa ministerin esteellisyyden arvioinnissa otetaan huomioon ennen hänen toimikauttaan syntyneet sidonnaisuudet, mutta suurin osa niistä jää säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovelletaan vain valtioneuvoston jäsenenä toimivaan ministeriin. Säännöksiä ei siten sovelleta ministerinä toimineeseen henkilöön ministerikauden jälkeen, jos hän siirtyy yksityisen sektorin tehtäviin.

Viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Salassa pidettäviä tietoja ei saa käyttää omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastaminen ja käyttö on rangaistavaa (viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*, 23 § ja rikoslain (39/1889) 40 luvun 5 §).

Sisäpiirintiedon väärinkäyttö sekä sen oikeudeton välittäminen, luovuttaminen tai ilmaiseminen toiselle on rangaistavaa (rikoslain 51 luvun 1–2 ja 2 a §). Sisäpiiritiedolla tarkoitetaan Euroopan unionin (EU) markkinoiden väärinkäyttöasetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 596/2014 markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta) määriteltyä tietoa. Asetuksen 7 artiklan mukaan sisäpiiritieto on luonteeltaan täsmällistä ja julkistamatonta tietoa, joka liittyy suoraan tai välillisesti yhteen tai useampaan liikkeeselaskijaan taikka yhteen tai useampaan rahoitusvälineeseen ja jolla, jos se julkistettaisiin, todennäköisesti olisi huomattava vaikutus kyseisten rahoitusvälineiden hintoihin tai niihin liittyvien rahoitusjohdannaisten hintaan. Tiedolla, jolla todennäköisesti olisi huomattava vaikutus näihin hintoihin, tarkoitetaan tietoa, jota järkevästi toimiva sijoittaja todennäköisesti käyttäisi yhtenä sijoituspäätöksensä perusteena.

Ministeri antaa nimitetyksi tultuaan eduskuntaa varten selvityksen elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Tiedot sidonnaisuuksista kootaan ministereiksi nimitetyiltä välittömästi nimittämisen jälkeen. Tiedot lähetetään viipymättä eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmällä. Ministerikauden aikana sidonnaisuuksissa tapahtuneista merkitykseltään olennaisista muutoksista on myös ilmoitettava välittömästi.

Valtion virkamieslain 44 a §:n säännökset karenssisopimuksesta

Valtion virkamieslain 44 a §:ssä säädetään viranomaisen ja virkamiehen välisestä karenssisopimuksesta. Säännös tuli voimaan vuoden 2017 alusta lukien. Säännöksen muutos tuli voimaan kesäkuun alusta 2022 lukien (329/2022, HE 187/2021 vp). Säännöksen mukaan viranomainen voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimitystä tai virkamiehen kanssa virkasuhteen aikana ennen uuteen tehtävään siirtymistä kirjallisen sopimuksen, jolla voidaan tietyissä tilanteissa rajoittaa määräajaksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu vastaava toiminta (karenssisopimus).

Karenssisopimuksen tekeminen edellyttää, että henkilöllä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karenssisopimus on edellä mainituissa tilanteissa nimityksen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytys.

Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Kesäkuun alusta 2022 voimaan tulleen muutoksen myötä rajoitusajaksi voidaan kuitenkin sopia enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä, jos sopimus tehdään lain 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa tai 26 §:n 1–4 kohdassa tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn tai nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa. Lain 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetaan Puolustusvoimien niin sanottuja erittelyvirkoja ja 26 §:n 1–4 kohdassa valtion ylimmän johdon virkoja.

Rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

Virkamiehen on ilmoitettava viranomaiselle pykälässä tarkoitettusta siirtymisestä virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen rajoitusaikaa vastaavana määräaikana. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos viranomainen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys säännöksessä tarkoitettusta tilanteesta. Karenssisopimus ei kuitenkaan sido virkamiestä, jos virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.

Virkamiesten karenssisopimuksia koskevia säännöksiä käsitellessään eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että valtioneuvoston olisi syytä selvittää sääntelyn ulottamista ministereihin ottaen kuitenkin sääntelyn sisällössä huomioon nimitysmenettelyn ja valtiosääntöisen aseman erityispiirteet (PeVL 35/2016 vp, s. 2).

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain 49 a §:n mukainen karenssisopimus

Eduskunnan virkamiehistä annettuun lakiin (1197/2003) lisättiin maaliskuun 2020 alusta voimaan tulleella muutoksella (35/2020) karenssisopimusta koskeva säännös. Lakiin lisätyssä 49 a §:ssä säädetään mahdollisuudesta sopia virkamiehen palvelussuhteen päättymisen jälkeiseen aikaan kohdistuvasta karenssista eli määräajasta, jonka aikana rajoitetaan virkamiehen oikeutta siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään valtionhallinnon ulkopuolelle taikka aloittaa elinkeinon tai ammatin harjoittaminen taikka ansiotoimintaan rinnastettava muu toiminta. Karenssiaika on enintään kuusi kuukautta. Virkamiehelle maksetaan karenssiajalta kuukausittain korvaus, jonka tulee vastata säännöllisen työajan palkkausta. Karenssisopimusta koskeva sääntely vastaa sisällöltään valtion virkamieslain 44 a §:n sääntelyä.

Työsopimuslain ja merityösopimuslain mukainen kilpailukieltosopimus

Valtion virkamieslain karencsisopimusta asiallisesti vastaavasta kilpailukieltosopimuksesta säädetään työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 5 §:ssä. Kilpailukieltosopimuksessa voidaan vastaavalla tavalla korvausta vastaan sopia enintään 12 kuukauden rajoitusajasta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen tai aloittaa ammatinharjoittaminen. Vastaava sääntely sisältyy merityösopimuslain (756/2011) 4 luvun 5 §:ään.

Työsopimuslain ja merityösopimuslain kilpailukieltosopimuksia koskevaa sääntelyä on muutettu vuoden 2022 alusta voimaan tulleilla lainmuutoksilla (1018/2021 ja 1019/2021, HE 222/2020 vp) siten, että työnantajan velvollisuus maksaa kilpailukieltosopimuksesta korvausta työntekijälle on laajennettu koskemaan kaikkia kilpailukieltosopimuksia. Lakeihin on tässä tarkoituksessa lisätty säännökset työnantajan velvollisuudesta maksaa työntekijälle korvausta kilpailukieltosopimuksessa sovitulta rajoitusajalta, korvauksen määrästä ja korvauksen maksamisajankohdasta. Korvauksen suuruus riippuu työntekijän palkasta ja kilpailukieltosopimuksessa sovitun rajoitusajan (aika, jonka kilpailukieltosopimus työsuhteen päättymisen jälkeen on voimassa) pituudesta. Jos kilpailukieltosopimuksessa on sovittu enintään kuuden kuukauden rajoitusajasta, korvaus on 40 prosenttia työntekijän palkasta vastaavalta ajalta. Jos sovittu rajoitusaika on yli kuusi kuukautta, korvaus on koko rajoitusajalta 60 prosenttia palkasta. Korvauksen määrän porrastamisen tarkoituksena on ohjata lyhyempien kilpailukieltosopimusten tekoon.

Valtioneuvoston jäsenille maksettavat palkkiot

Valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettu laki (1096/2006) tuli voimaan vuoden 2007 alusta lukien. Ministerille maksettava palkkio säädettiin vastaamaan eduskunnan varapuhemiehelle maksettavaa palkkiota ja pääministerille maksettava palkkio puolestaan eduskunnan puhemiehelle maksettavaa palkkiota. Ministeri saa tehtävästään nykyisin 10 441 euron kuukausipalkkiota ja pääministeri 13 390 euron kuukausipalkkiota. Palkkio on veronalaista tuloa. Lisäksi valtioneuvoston jäsenelle, joka on myös kansanedustaja, maksetaan edustajanpalkkioista annetun lain (328/1947) 1 §:n 3 momentin mukaan puolet edustajalle tulevasta palkkiosta ja kulukorvauksesta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön torjumalla ehdotetun karencsisääntelyn keinoin ennalta mahdollisten eturistiriitatilanteiden syntymisestä aiheutuvaa luottamusvajeen uhkaa valtioneuvoston jäsenen siirtyessä toimikautensa jälkeen julkishallinnon ulkopuolisiin tehtäviin. Ministerit toimivat hallinnonalansa poliittisina johtajina ja saavat laajasti julkisuudelta rajoitettua tietoa sekä käyttävät merkittävää yhteiskunnallista valtaa. Pelkästään mahdollisuus ministerin asemassa saadun tiedon tai siinä muodostuneiden vaikutusvaltasuhteiden hyödyntämisestä ministerikauden jälkeisessä tehtävässä on omiaan heikentämään yleisön luottamusta hallitusvallan käyttöön etenkin, jos uudella tehtävällä on kiinteä yhteys asianomaisen ministerin vastuualueeseen tai toimialaan.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetussa laissa valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karencsista säädettäisiin valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karencsista, jonka nojalla voitaisiin enintään 12 kuukauden määräajaksi rajoittaa valtioneuvoston jäsenenä toimivan henkilön oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä muihin tehtäviin. Ehdotettua lakia sovellettaisiin sekä pääministeriin että valtioneuvoston jäsenenä toimiviin muihin ministereihin. Lakia sovellettaisiin myös valtioneuvoston

jäsenyydestä vapautettuun henkilöön 12 kuukautta eron myöntämisestä. Sääntely käsittäisi myös hallituksen vaihdoksen yhteydessä toimitusministeristönä toimivan hallituksen jäsenet. Lakia ei sovellettaisi valtioneuvoston jäseniin, joiden toimikausi on päättynyt ennen lain voimaantuloa.

Lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön olisi ilmoitettava aikomuksestaan vastaanottaa tai aloittaa palvelus, tehtävä, toimi tai toiminta (*uusi tehtävä*) perustettavaksi ehdotettavalle karenssilautakunnalle. Ilmoitusvelvollisuus koskisi laajasti yksityisen sektorin toimijoiden palvelukseen siirtymistä. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin ei kuitenkaan kuuluisi siirtyminen ehdotuksessa tarkoitetun julkisyhteisön, Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön, kansainvälisen toimielimen tai puolueen palvelukseen. Ilmoitusvelvollisuutta ei olisi myöskään otettaessa vastaan julkinen luottamustehtävä, kuten kansanedustajan, aluevaltuutetun tai kunnanvaltuutetun toimi tai julkisyhteisön edustajiston tai toimielimen jäsenyys. Karenssilautakunta voisi laissa säädettyjen edellytysten täytyessä määrätä uudessa tehtävässä aloittamisen ajankohtaa koskevan rajoitusajan (*karenssi*). Karenssi voitaisiin ehdotuksen mukaan määrätä, jos ilmoituksen antajalla on tai on ollut valtioneuvoston jäsenenä toimiessaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voitaisiin olennaisella tavalla käyttää uudessa tehtävässä omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi tai uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin muusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden. Edellytyksenä olisi lisäksi, että uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön.

Ehdotus ilmentää perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut yleiset edellytykset huomioon ottaen lähtökohtaa siitä, ettei karenssi ole tarkoitettu määrättäväksi kaavamaisesti tai satunnaisesti eikä vähäisin perustein. Karenssia ei saisi määrätä myöskään alaltaan laajemmaksi tai kestoaltaan pitemmäksi kuin se on ehdotetun lain tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä. Karenssi olisi ehdotuksen mukaan määrättävä päättymään viimeistään 12 kuukauden kuluttua siitä, kun henkilölle on myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä. Riittävän pitkällä (enintään 12 kuukautta) karenssilla pyritään turvaamaan se, ettei ministerin tehtävissä saatuja tietoja voisi käyttää valtionhallinnon ulkopuolisessa uudessa tehtävässä omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi tai uuteen tehtävään siirtyminen muusta erityisestä syystä voisi johtaa ilmeiseen eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden. Voidaan arvioida, että valtioneuvoston jäsenenä saadut merkittävät, salassa pidettävät tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamat tiedot tai eturistiriitoja aiheuttavat vaikutusvaltasuhteet ovat viimeistään tässä ajassa menettäneet merkityksensä niin, ettei niitä voida enää uudessa tehtävässä hyödyntää. Julkisuuslain 23 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus ja rikoslain 40 luvun 5 §:n mukainen hyväksikäyttökielto jatkuvat ministerikauden jälkeenkin, eikä ehdotetulla sääntelyllä ole tarkoitus muuttaa näitä velvoitteita.

Karenssin kohteena olevalla olisi oikeus valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota vastaavaan korvaukseen karenssin ajalta sekä yli kaksi kuukautta kestävältä asian käsittelyn ajalta. Oikeus korvaukseen olisi myös muulla ilmoituksen antajalla siltä osin kuin asian käsittely karenssilautakunnassa on kestänyt yli kaksi kuukautta. Lain soveltamisalaan kuuluvalla valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetulle henkilölle voitaisiin määrätä enintään 30 000 euron seuraamusmaksu, jos hän laiminlöisi uutta tehtävää koskevan ilmoitusvelvollisuutensa taikka enintään 60 000 euron seuraamusmaksu, jos hän rikkoisi velvollisuutensa olla aloittamatta uutta tehtävää hänelle määrätyn karenssin aikana. Karenssilautakunnan päätökset olisivat muutoksenhakukelpoisia.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen.

Ehdotetusta sääntelystä saattaa aiheutua valtioneuvoston kanslialle jonkin verran kustannuksia tilanteissa, joissa ilmoituksen antajalle asetetaan uuteen tehtävään siirtymisen perusteella karenssi. Ilmoituksen antajalle maksetaan tällöin karenssin ajalta valtioneuvoston jäsenen palkkiota vastaava korvaus.

Sitä, kuinka usein karenssia tarvitaan, ja kuinka pitkä karenssi kussakin tapauksessa olisi, ei ole kuitenkaan mahdollista ennakolta arvioida. Sääntelyn odotetaan olevan ennemminkin ennaltaehkäisevää siten, ettei karenssien määräämiselle olisi laajamittaista ja säännönmukaista tarvetta. On oletettavissa, että olisi useampiakin peräkkäisiä vuosia, jolloin välttämättä yhtäkään karenssia ei määrättäisi, kun taas poikkeuksellisesti jonain vuonna saattaisi olla tarve määrätä useampia karenseja. Esimerkinomaisesti voi todeta, että yksi puolen vuoden karenssi tarkoittaisi noin 60 000 euron kustannusta ja lakiehdotuksen mukaista enimmäispituutta vastaavan karenssin määräämisestä aiheutuisi noin 120 000 euron kustannus valtioneuvoston kanslialle. Lisäksi ilmoituksen antajalle voisi tulla maksettavaksi korvausta siltä osin kuin ilmoituksen käsittely karenssilautakunnassa on kestänyt yli kaksi kuukautta.

Perusteettoman karenssin ajalta maksettava hyvitys tarkoittaisi puolestaan esimerkiksi puolen vuoden karenssin osalta noin 18 000 euron hyvitystä ja 12 kuukauden karenssin osalta vajaan 40 000 euron hyvitystä. Tilanteiden, joissa hyvitystä tulisi suoritettavaksi, ennakoidaan kuitenkin jäävän erittäin harvinaisiksi.

Mahdolliset karenssien määräämisestä aiheutuvat kustannukset on tarkoitus kattaa valtioneuvoston kanslian momentin 23.01.02 määrärahan puitteissa.

Lakiehdotuksen mukaisen korvaustason voidaan katsoa lisäävän sääntelyn vaikuttavuutta ja korostavan sen ennalta estävää merkitystä. Esityksestä ilmenevien korvausten on myös mahdollista katsoa ehkäisevän sitä, että karenseja määrättäisiin ikään kuin varmuuden vuoksi.

Karenssilautakunnan toiminnasta aiheutuvien hallinnollisten kustannusten arvioidaan jäävän varsin vähäisiksi. Nykyisen hallituksen osalta periaatepäätöksenä tehty sitoumus ei ole johtanut yhdenkään ilmoituksen antamiseen virkamieseettiselle neuvottelukunnalle. Edellisellä vaalikaudella silloinen hallitus oli sitoutunut neuvottelussaan ilmoitusmenettelyyn eikä sen puitteissa tehty yhtäkään ilmoitusta. Julkisuudessa käsiteltiin erään ministerin siirtymistä hallituskauden päättyessä erään pankin luottamuselimeen, mutta sen osalta ilmoitusta ei tehty.

Edellä sanottu ja ehdotetun lain varsin rajattu henkilöllinen soveltamisala huomioon ottaen on oletettavissa, ettei karenssilautakunnan käsiteltäväksi tulisi ohjautumaan mittavassa määrin ilmoituksia muihin tehtäviin siirtymisestä. Nykyisessä hallituksessa on pääministeri ja 18 ministeriä. Lisäksi tällä hetkellä on kolme ministerinä toiminutta, jotka ovat saaneet eron viimeisen 12 kuukauden aikana. Lähtökohtana olisi, että karenssilautakunta kokoontuisi tehtäviensä sitä edellyttäessä.

Lautakunnan toiminnasta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset koostuisivat lähinnä lautakunnan jäsenille maksettavista palkkioista, jotka suoritettaisiin valtioneuvoston kanslian määrärahoista. Karenssilautakunnan sihteerit toimisivat virkasuhteessa työnantajaministeriönsä. Sihteerinä toimimisesta aiheutuvat tehtävät eivät edellyttäisi henkilöresurssien lisäyksiä asianomaisissa ministeriöissä.

Ehdotetun seuraamusmaksun täytäntöönpanotehtävät tulisivat Oikeusrekisterikeskukselle. Koska määrättävien seuraamusmaksujen määrä on arvioitu erittäin vähäiseksi, seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta syntyy Oikeusrekisterikeskukselle lisätyötä vain vähäisessä määrin. Uusia seuraamusmaksuja kuitenkin säädetään jatkuvasti ja usein uusien seuraamusmaksujen vuosittain täytäntöönpantava määrä on vähäinen. Useiden maksujen yhteisvaikutukset ja kokonaistyömäärän lisääntyminen näkyvät Oikeusrekisterikeskuksen työmäärässä viiveellä ja mahdollinen lisäresurssoinnin tarve tulee täsmentymään vasta lain voimaantulon jälkeen. Eri hallinnonalojen seuraamusmaksujen täytäntöönpanossa on kyse pysyväisluonteisesta tehtävästä. Oikeusrekisterikeskukselle syntyvät seuraamusmaksujen aiheuttaman lisätyön kattamiseen tarvittavat lisämäärärahatarpeet käsitellään vuosittaisissa kehys- ja talousarviomenettelyissä.

Vaikutukset yrityksiin

Yksityisen sektorin markkinatoimijoiden kannalta on merkityksellistä, että ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin osaltaan ehkäistä poliittisista johtotehtävistä saatujen vaikutusvaltasuhteiden hyödyntämisestä mahdollisesti aiheutuvan epäreilun kilpailuedun saamista lakiehdotuksessa tarkoitetuissa siirtymistilanteissa. Sääntelyllä arvioidaan siten olevan välillisesti myös markkinoiden toimintaa ja tasapuolisuutta parantavia vaikutuksia. Sääntely saattaisi lisätä jonkin verran epävarmuutta yksityisen sektorin toimijoissa näiden rekrytoidessa uusiin tehtäviin hakeutuvia ministereitä. Ehdotuksen ei kuitenkaan arvioida vaikuttavan merkittävästi halukkuuteen rekrytoida ministerin tehtävässä toimineita.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Luottamusta ylimpien valtioelinten toimintaan ja julkiseen hallintoon voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä demokraattisen yhteiskunnan perusarvoista. Demokraattisessa oikeusvaltiossa viranomaiset toimivat lain mukaan, julkisen valvonnan kohteena ja virkavastuun alaisina. Oikeusvaltiokäsitykseen liittyy kiinteästi ajatus siitä, että julkisen hallinnon ja sen institutionaalisen rakenteen tulee olla läpinäkyvää, uskottavaa ja eettisesti kestävää myös hallinnon ulkopuolelta tarkasteltuna. Ylintä hallitusvaltaa käyttävien ja poliittisessa johtoasemassa olevien ministereiden toiminta muodostaa demokraattisten arvojen suojaamisen kannalta erityisen kohderyhmän.

Ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus torjua ennakolta valtioneuvoston jäsenten uuteen tehtävään siirtymisestä mahdollisesti aiheutuvia eturistiriitatilanteita ja luottamusvajeen uhkaa. Voidaan olettaa, että tällaisella ennalta ehkäisevällä sääntelyllä voitaisiin merkittävästikin vähentää eturistiriitatilanteiden ja luottamusvajeen riskiä. Sääntelyssä on mahdollista katsoa olevan ainakin välillisesti kyse myös korruption ja muun epäeettisen vaikuttamisen ennalta ehkäisemisestä. Muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien korruptionvastaisen yleissopimuksen (United Nations Convention against Corruption, UNCAC) 5 artiklassa edellytetään, että sopimuksen allekirjoittaneiden maiden tulee kehittää ja implementoida tehokkaita ja koordinoituja korruptionvastaisia strategioita, jotka toimivat porttina korruptionvastaisen yleissopimuksen ehtojen täytäntöönpanoon. Korruption torjunta on myös yksi Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteista (Sustainable Development Goals).

Ehdotetussa sääntelyssä ei kuitenkaan voida katsoa olevan kyse laajamittaisen yhteiskunnallisen ongelman korjaamisesta. Entiset ministerit ovat yleensä jatkaneet kansanedustajina tai muussa poliittisessa luottamustehtävässä taikka muutoin julkisen hallinnon tehtävissä. Hallituskauden aikaiset ministerinvaihdokset ovat usein liittyneet puolueiden sisäisiin järjestelyihin tai perhevapaisiin rinnastuviin tilanteisiin. Viimeisen kymmenen vuoden aikana on ollut muutamia yksittäisiä tapauksia, joissa ehdotetun lain mukainen karenssi olisi saattanut tulla harkittavaksi.

Virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden muihin tehtäviin siirtymistä koskevan oikeudellisen ja kansainvälisen kehityksen valossa ministerikauden jälkeen uuteen tehtävään siirtymiseltä vaadittavaa menettelyä ei ole kuitenkaan perusteltua jättää enää yleisten toimintatapojen tai kulloinkin toimivaltaisen hallituksen harkinnassa olevan valtioneuvoston periaatepäätöksenä ja mahdollisesti hallituskohtaisesti tarkentuvasti toteutuvan valtioneuvoston jäsenten yhteisen sitoumuksen varaan. Ehdotetun sääntelyn voidaan kokonaisuutena arvioida vahvistavan yleisön luottamusta demokraattisen oikeusvaltion rakenteisiin, julkiseen hallintoon sekä valtioneuvoston harjoittaman hallitusvallan käytön läpinäkyvyyteen, uskottavuuteen ja vastuullisuuteen.

Ehdotetulla sääntelyllä on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ehdotettavan sääntelyn nojalla voitaisiin rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään. Sääntely on siten merkityksellistä lain soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapauden kannalta. Tätä on arvioitu tarkemmin esityksen seuraavassa jaksossa 4.2.3. Ehdotetulla karenssisääntelyllä suojattaisiin yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Sääntelyllä lisättäisiin myös yleisemmin luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen, joka on perustuslain 21 §:ssä turvattu hyvän hallinnon keskeinen elementti.

Ehdotetulla lailla annettaisiin yleiset säännökset valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvän karenssin määräämisen edellytyksistä ja siihen liittyvistä menettelyistä. Säännöksiä sovellettaisiin valtioneuvoston jäseniin ja viimeisen 12 kuukauden aikana valtioneuvoston jäsenenä toimineisiin. Ehdotetulla sääntelyllä vahvistettaisiin sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta ja 21 §:ssä tarkoitettua oikeusturvaa nykytilaan verrattuna. Jotta valtioneuvoston toiminnan häiriötön jatkuminen voitaisiin turvata uuteen tehtävään siirtymistä koskevaa ilmoitusta käsiteltäessä, ehdotetaan asiakirjojen julkiseksi tuloa rajattavaksi tilanteissa, joissa ilmoituksen antaja toimii valtioneuvoston jäsenen tehtävässä. Ehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 12 §:n 2 momentista ilmenevän julkisuusperiaatteen kannalta. Ehdotetulla seuraamusmaksulla on liityntä perustuslain 8 §:n rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja siihen liittyvään täsmällisyysvaatimukseen, vaikka ne eivät sellaiseenaan kohdistu seuraamusmaksun kaltaisten hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn. Ehdotettu seuraamusmaksu on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden kannalta.

Ehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on arvioitu tarkemmin esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.

4.2.3 Vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen ja ministereiden uudelleen työllistymiseen

Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus estää valtioneuvoston jäsenten siirtymistä yksityisen sektorin tehtäviin tai muutoinkaan rajoittaa työvoiman liikkuvuutta julkisen ja yksityisen sektorin välillä, vaan torjua enintään 12 kuukautta tehtävässä aloittamisen ajankohtaa rajoittavan karenssin keinoin tällaisiin siirtymisiin liittyvien eturistiriitatilanteiden syntymisestä mahdollisesti aiheutuvan luottamusvajeen uhkaa. Ministerin tehtäviin liitettävä karenssi ei myöskään sinällään estäisi esimerkiksi työsopimuksen tekemistä tai luottamustoimen vastaanottamista, vaan rajoitaisi uudessa tehtävässä aloittamisen ajankohtaa. Sääntelyllä ei siten arvioida olevan merkittäviä

vaikutuksia valtioneuvoston jäsenenä toimivien tai toimineiden henkilöiden uudelleen työllistymisen mahdollisuuksiin, vaikka se saattaisi lisätä jonkin verran epävarmuutta yksityisen sektorin toimijoissa näiden rekrytoidessa uusiin tehtäviin hakeutuvia ministereitä. Ehdotuksen ei arvioida myöskään vähentävän kiinnostusta ministerin tehtävää kohtaan.

Esityksellä ei lähtökohtaisestikaan rajoitettaisi valtioneuvoston jäsenten siirtymistä toimikautensa päätyttyä muuhun julkisen hallinnon tehtävään tai poliittiseen luottamustehtävään.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Sopimusperusteinen ja valtioneuvoston periaatepäätökseen perustuva malli

Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoisena toteuttamiskeinona edellytyksiä säättää valtion virkamieslain 44 a §:n mukaisen karenssisopimuksen tai muun siihen asiallisesti rinnastuvan sopimusperusteisen mallin omaksumisesta myös valtioneuvoston jäsenille määrättävän karenssin lähtökohdaksi. Karenssisopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen sopimus, joka on työsopimuslain 3 luvun 5 §:ssä tarkoitettua, yksityisoikeudellisessa työsuhteessa käytettävissä olevaa kilpailukieltosopimusta vastaava sopimus (HE 90/2016 vp, s. 21). Sopimuksen tekemiselle säädettyjen edellytysten täytyessä viranomaisen harkitsee ja päättää, edellyttävätkö tehtävät käytännössä karenssisopimuksen tekemistä. Viranomaisen voi valtion virkamieslain 44 a §:n 2 momentin nojalla asettaa karenssisopimuksen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisen edellytykseksi.

Valtioneuvoston muodostaminen ja ministereiden valinta kuuluvat perustuslain 61 §:n mukaan kansanvaltaisessa ja parlamentaarisessa hallitustavassa eduskunnalle ja sen valitsemalle pääministerille. Eduskunnan täysistunnossa suoritettavan pääministerivaalin jälkeen tasavallan presidentti nimittää pääministerin esityksestä muut ministerit. Samalla tasavallan presidentti myöntää perustuslain 64 §:n nojalla eron entiselle hallitukselle. Ministerit ovat perustuslain 60 §:n mukaisesti virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Ministerin tehtävä on siten ennen muuta poliittinen luottamustehtävä, johon nimittämistä ei ole katsottu perustelluksi rajoittaa erityisillä kelpoisuusehdoilla tai muilla ministeriksi valittavan muodollista pätevyyttä edellyttävillä vaatimuksilla (HE 1/1998 vp, s. 111).

Ministereiden erityisestä valintatavasta ja nimitysmenettelystä johtuen valtion virkamieslain 44 a §:ssä tarkoitettua tai siihen rinnastuvaa karenssisopimusta ei ole pidetty perusteltuna asettaa valtioneuvoston jäseneksi nimittämisen tai ministerin tehtävässä toimimisen edellytykseksi. Toisaalta myöskään nykyisen käytännön mukaista ja kunkin toimivaltaisen hallituksen harkinnassa olevaa valtioneuvoston periaatepäätökseen nojautuvaa valtioneuvoston jäsenten sitoumusta muihin tehtäviin siirtymisen rajoituksista ei voida pitää asian merkityksen ja siihen liittyvien painavien yhteiskunnallisten intressien vuoksi vallitsevassa oikeuskehityksessä enää riittävänä. Periaatepäätös on luonteeltaan hallituksen poliittinen ja ohjeellinen kannanotto, jolla ei ole oikeudellista sitovuutta.

Edellä selostetuista lähtökohdista käsin valmistelussa on päädytty ehdottamaan, että valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssimenettelystä sekä siihen sisältyvistä velvoitteista, seuraamuksista ja toimivaltuuksista säädettäisiin lain tasolla. Esityksessä on pyritty myös säännöspäätöksellä varmistumaan siitä, että ilmoituksen kohteena olevan uuden tehtävän erityis-

piirteet tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi karenssin määrittämisen edellytyksiä arvioitaessa. Mahdollista karenssia ei saisi määrätä kategorisin perustein eikä asiallisesti ja ajallisesti laajemmaksi kuin se on ehdotetun lain tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä.

Lain soveltamisalaan ehdotetaan kuuluviksi valtioneuvoston jäsenet ja viimeisen 12 kuukauden aikana valtioneuvoston jäsenenä toimineet henkilöt. Valmistelun yhteydessä on arvioitu, ettei karenssisääntelyn tavoite huomioon ottaen sääntelyn soveltamista vain valtioneuvoston jäseniin voida pitää riittävän kattavana. Lainsäädäntöön sisältyy jo nykyisellään velvoitteita, jotka ulottuvat viranomaisen palveluksessa toimimisen taikka luottamustehtävän hoitamisen jälkeiseen aikaan. On lähdetty siitä, että ministerikauden jälkeiseen aikaan kohdistuvia velvoitteita voidaan asettaa, kunhan valmistelussa otetaan huomioon valtioneuvoston jäsenten ja toimikautensa päättäneiden valtioneuvoston jäsenten oikeusaseman eroavaisuudet. Kun valtioneuvoston jäsenenä saadut merkittävät, salassa pidettävät tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamat tiedot tai eturistiriitoja aiheuttavat vaikutusvaltasuhteet menettävät merkityksensä ajan mittaan, on valmistelussa päädytty ehdottamaan, että muiden kuin valtioneuvoston jäsenenä toimivien osalta lain henkilöllinen soveltamisala määräytyisi ministerin tehtävien hoitamisen päättymisestä kuluneen ajan perusteella.

Valmistelussa henkilöllinen soveltamisala ja karenssin pituus on pyritty määrittelemään siten, että turvattaisiin lain tavoite ja täytettäisiin valtioneuvoston jäsenen ja valtioneuvoston jäsenenä toimineen henkilön perusoikeuksia rajoittavalta sääntelyltä edellytettävät vaatimukset.

Valmistelun kuluessa on arvioitu, että valtioneuvoston jäsenenä saadut merkittävät, salassa pidettävät tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamat tiedot tai eturistiriitoja aiheuttavat vaikutusvaltasuhteet ovat viimeistään 12 kuukaudessa menettäneet merkityksensä niin, ettei niitä voida enää uudessa tehtävässä hyödyntää. Ehdotuksen mukaan karenssi voitaisiin määrätä valtioneuvoston jäsenten lisäksi vain henkilöille, joille on myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä viimeisen 12 kuukauden aikana. Karenssi olisi määrättävä päättymään viimeistään 12 kuukauden kuluttua eron myöntämisestä. Julkisuuslain 23 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus ja rikoslain 40 luvun 5 §:n mukainen hyväksikäyttökielto jatkuvat ministerikauden jälkeenkin, eikä ehdotetulla sääntelyllä ole tarkoitus muuttaa näitä velvoitteita.

Valtioneuvoston jäsen saa tehtävissään laajasti tietoja ja käyttää merkittävää yhteiskunnallista valtaa. Ministeri saa tietoja sekä hoitaessaan oman toimialansa tehtäviä että osallistuessaan ministerin asemassa valtioneuvoston päätöksenteon valmisteluun ja päätöksentekoon. Ministeri saa asemassaan tietoonsa laaja-alaisesti esimerkiksi kansallisen turvallisuuteen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen ja Suomen ulkosuhteisiin liittyviä tietoja. Mahdollisuudella määrätä tapauskohtaisen harkinnan perusteella tarvittaessa 12 kuukauden enimmäispituisen karenssi voitaisiin myös käytännössä suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Kansainvälisesti tarkastellen karenssit ovat melko pitkiä. Esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on arvioitu tarkemmin valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvän karenssin pituutta suhteessa valtion virkamieslain 44 a §:n mukaisen karenssin keston.

Perustuslain 63 §:n 1 momenttiin sisältyy jo kielto hoitaa ministerikauden aikana ministerin tehtäviä haittaavia tehtäviä sekä 2 momenttiin velvoite antaa selvitys sidonnaisuuksista. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus puuttua näihin säännöksiin. Tämän vuoksi ehdotetussa laissa tarkoitettu karenssi voitaisiin määrätä kohdistumaan vain valtioneuvoston jäsenyyden päättämisen jälkeiseen aikaan, vaikka toimivaltaisen hallituksen jäsenet olisivat myös lakiehdotuksessa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia.

Karenssin määrittämistä koskevan toimivallan organisoinnin vaihtoehdot

Karensin määräämistä koskeva toimivalta kuuluisi lakiehdotuksen mukaan tätä tehtävää varten valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettavalle karenssilautakunnalle. Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtona edellytyksiä osoittaa karenssin määräämistä koskeva toimivalta olemassa olevalle valtion virkamieseettiselle neuvottelukunnalle. Asianomainen neuvottelukunta on muiden valtionhallinnon sivuelinorganisaatioon kuuluvien neuvottelukuntien tavoin luonteeltaan neuvoa-antava sekä toimialansa viranomaisten ja sidosryhmien välistä vuoropuhelua edistävä asiantuntijaelin. Neuvottelukuntatyypisille toimielimille ei ole valtion hallintoa järjestettäessä tarkoitettu antaa julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Lakiehdotuksen sisältämät toimivaltuudet merkitsisivätkin perustavanlaatuista muutosta virkamieseettisen neuvottelukunnan asemaan ja tehtäviin sekä edellyttäisivät perustuslain 119 §:n 2 momentti huomioon ottaen sen laintasoista uudelleenorganisointia. Tätä ei voida pitää perusteltuna eikä neuvottelukunnan perustehtävien näkökulmasta tarkoituksenmukaisena.

Ehdotettu lautakuntamalli mahdollistaisi riippumattoman päätöksenteon ja varmistaisi karenssin määräämiseltä vaadittavan erityisasiantuntemuksen. Ehdotetun sääntelyn katsotaan muodostavan myös lain soveltamisalan piiriin kuuluvien henkilöiden oikeusaseman kannalta asianmukaisen sääntelyperustan.

Säännökset ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin ja karenssin rikkomisen seuraamuksista

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset valtion virkamieslain 44 a §:ssä tarkoitettuun sopimussakkoon asiallisesti rinnastuvasta hallinnollisesta sanktiosta niiden tilanteiden varalta, joissa lakiehdotuksessa tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus laiminlyödään tai karenssi rikotaan.

Valtioneuvoston jäsenenä on valtiosääntöinen erityisasema ja siihen liittyvä oikeudellinen ja poliittinen vastuunalaisuus. Ministerin tehtävään valituksi tulleilta henkilöiltä on mahdollista katsoa voitavan odottaa myös ministerikautensa jälkeen erityistä vastuullisuutta lakisääteiden velvoitteidensa noudattamisessa ja huolehtimista siitä, ettei uuteen tehtävään siirtymisestä aiheudu valtion etua tai muuta julkista intressiä vaarantavaa eturistiriitaa. Valtioneuvoston jäsenet ovat eduskunnan, ylimpien laillisuusvalvojien ja muun hallituksen toimintaan kohdistuvan julkisen valvonnan ohella myös jatkuvan julkisen arvioinnin kohteena. Myös entiset valtioneuvoston jäsenet ovat tyypillisesti julkisen huomion kohteena välittömästi ministerikautensa jälkeen.

Edellä selostetun perusteella valmistelun kuluessa on arvioitu erityisesti mallia, jossa olisi säädetty karenssilautakunnan mahdollisuudesta antaa oma-aloitteinen lausunto ilmoituksen antamisen tarpeellisuudesta ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvalla henkilöllä, joka ei ole antanut ilmoitusta uuteen tehtävään siirtymisestä. Lausuntopalautteen perusteella tehdyssä jatkovalmistelussa mallista on luovuttu. On arvioitu, että sääntelyn johdonmukaisuuden, uskottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta olisi perusteltua, että ehdotukseen sisällytettäisiin mahdollisuus määrätä seuraamuksia sääntelyn keskeisimpien velvoitteiden vastaisesta menettelystä. Hallinnollisia seuraamuksia ei ole valmistelun yhteydessä pidetty riittävinä eikä kaikilta osin asiayhteyteen käytännössä soveltuvina keinoina varmistaa säännösten noudattaminen. Toisaalta rikkomusten laadun ei ole arvioitu ehdottomasti edellyttävän rikosoikeudellisten rangaistusten käyttöä. Siten karenssilautakunnalle on ehdotettu toimivaltuutta määrätä hallinnollinen sanktio eli seuraamusmaksu ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä ja karenssin rikkomisesta. Valtioneuvoston jäsenten virkatoimien arviointi toteutuu perustuslaissa säädetyn ministerivastuun kautta ja kattaa myös toimien rikosoikeudellisen arvioinnin. Seuraamusmaksua koskevaa säännöstä ei ehdoteta ulotettavaksi valtioneuvoston jäsenenä toimiviin.

Lakiehdotuksen tavoitteena on suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Sanktioinnin suhteellisuusvaatimuksen on valmistelussa arvioitu täyttyvän. Hallinnollisen sanktion

käyttöönottoa on pidetty välttämättömänä sääntelyn vaikuttavuuden ja toimivuuden varmistamiseksi ja siten sääntelyn tavoitteen saavuttamiseksi. Valmistelussa on arvioitu, ettei sääntelyn tavoite olisi saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla. Lisäksi valmistelussa on pidetty perusteltuna, että ehdotettu ja valtion virkamieslain 44 a §:n mukainen karensijärjestelmä muodostaisivat myös seuraamusten osalta johdonmukaisen kokonaisuuden, ottaen huomioon valtioneuvoston jäsenten valtiosääntöisen aseman erityispiirteet. Sanktiointi olisi tarkoitettu ennen kaikkea ennaltaehkäiseväksi ja seuraamusmaksu olisi tarkoitus määrätä vain vakavissa velvoitteiden laiminlyönnin tai rikkomisen tilanteissa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ruotsissa on voimassa ministereitä ja valtiosihteereitä koskeva karenssilaki (Lag (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet). Karenssin pituus on maksimissaan 12 kuukautta.

Laki sisältää säännökset karenssin määräämisestä ministerin tai valtiosihteerin siirtyessä muihin kuin valtiollisiin tehtäviin. Lain soveltamisalan piiriin kuuluvalla voidaan asettaa rajoitusaika, jonka aikana hän ei voi ottaa vastaan toimeksiantoja tai siirtyä muun kuin valtion palvelukseen taikka ryhtyä harjoittamaan tiettyä elinkeinoa. Karenssia koskevan määräyksen kohteena olevalla on oikeus saada karenssiajalta ministerin tai valtiosihteerin palkkiota vastaava korvaus, jos hän ei voi karenssin johdosta aloittaa uutta tehtävää tai palvelussuhdetta taikka vakiintunutta elinkeinotoimintaa.

Karenssin määrää tätä tehtävää varten perustettu lautakunta (Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner). Vuonna 2020 lautakunnan tehtävät laajennettiin koskemaan myös valtakunnantilintarkastajalle ja valtionalouden tarkastusjohtajalle määrättäviä siirtymäkauden rajoituksia. Vuoden 2021 aikana lautakunta vastaanotti muihin tehtäviin siirtymisestä kaksi ilmoitusta, joista kumpikaan ei antanut aiheutta karenssin määräämiseen (Redogörelse till riksdagen 2021/22: NSÖ1). Esitystä laadittaessa on tarkasteltu myös Ruotsin sääntelyratkaisuja mahdollisina tapoina ratkaista esityksen laadinnassa esille nousseita kysymyksiä.

Norja

Vuoden 2016 alussa voimaan tullessa Norjan niin sanotussa karenssilaisissa (Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte / karanteneloven, LOV-2015-06-19-70) säädetään menettelystä, jonka mukaan poliitikoille ja virkamiehille voidaan asettaa enintään kuuden kuukauden pituinen karenssiaika ennen toisiin tehtäviin siirtymistä. Karenssin sijasta tai lisäksi voidaan asettaa myös enintään 12 kuukauden ajaksi väliaikainen kielto käsitellä entiselle vastuualueelle kuuluneita asioita.

Karenssin määrää tätä tehtävää varten perustettu riippumaton lautakunta (Karantenenemnda). Jos karenssilakia tai lautakunnan päätöksiä on rikottu, voi lautakunta velvoittaa lopettamaan lainvastaisen toiminnan. Lautakunnalla on myös tietyin edellytyksin toimivalta määrätä rikkomuksen kohteena olevan karenssin ajalta saadut tulot menetetyiksi sekä määrätä rikkomuksen johdosta rangaistusluonteinen rikkomusmaksu. Mainittu rikkomusmaksu saa asetuksen (Forskrift til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og

statsansatte, FOR-2015-12-02-1380) mukaan vastata enintään kuuden kuukauden karenssikorvausta. Lautakunta käsitteli vuonna 2021 kaikkiaan 65 uusiin tehtäviin siirtymistä koskevaa asiaa, joista 22 johti karenssin määräämiseen (Karantenenemnda Årsmelding 2021; 26.4.2022).

Norjan hallituksen vuonna 2020 asettama komitea on arvioinut nykyisen karenssilain mahdollisia muutostarpeita toukokuussa 2021 antamassaan raportissa. Komitea ehdottaa muun muassa, että väliaikainen kielto käsitellä entiselle vastuualueelle kuuluneita asioita voitaisiin tietyissä tapauksissa pidentää enintään 18 kuukauteen. Lisäksi ehdotetaan, ettei karenssikorvausta tietyin edellytyksin myönnettäisi uutta elinkeinotoimintaa harjoittamaan siirtyvälle. Karenssikorvauksen maksaminen voitaisiin myös lopettaa ja jo maksettu korvaus periä takaisin, jos karenssipäättöstä rikottaisiin.

Tanska

Tanskassa ei ole salassapitovelvollisuussäännösten lisäksi rajoitteita, jotka velvoittaisivat ministereitä tai virkamiehiä palvelussuhteen päättymisen jälkeen. Salassapitovelvollisuuden rikkomisesta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen korkeintaan kuuden kuukauden ajaksi.

Eräiden muiden maiden lainsäädäntö

OECD:n julkaiseman raportin (Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access) mukaan julkisia viranhaltijoita koskevaa eettistä sääntelyä on käytössä lähes kaikissa kehittyneissä maissa. Sen sijaan korkeimpia poliittisia päättäjiä kuten ministereitä ja kansanedustajia koskeviin eettisiin toimintatapoihin liittyvä sääntely on harvinaisempaa ja toteuttamistavoiltaan vaihtelevaa. Tarkastelun kohteena olevasta 40 maasta 14:ssä todettiin olevan ministerien eettisiä toimintatapoja koskeva ”code of conduct” –standardi tai vastaava käytännösäännöstö. Poliittisten toimijoiden karensseja koskevaa lainsäädäntöä on raportin mukaan käytössä 26:ssa maassa. Karenssisääntelyllä pyritään tyypillisesti rajoittamaan väliaikaisesti (cooling-off –period) siirtymistä ministerin, kansanedustajan tai erityisavustajan tehtävästä esimerkiksi lobbareiksi tai poliittisen tehtävän vastuualueella toimivan yksityisen sektorin toimijan palvelukseen.

Karenssilainsäädännön sisältö ja karenssin enimmäispituus vaihtelevat eri maissa. Esimerkiksi Saksassa sovelletaan 18 kuukauden mittaista karenssia poliitikoille tehtävissä, joiden hoitamisen katsotaan voivan vaarantaa julkista etua. Karensista päättää kolmijäseninen eettinen asiantuntijaryhmä. Italiassa sovelletaan ministerikauden jälkeisiin tehtäviin siirryttäessä vuoden karenssiaikaa ja Espanjassa ja Iso-Britanniassa on käytössä enimmillään kahden vuoden karenssi-aika. Ranskassa puolestaan sovelletaan kolmen vuoden karenssia. Iso-Britanniassa riippumaton selvityshenkilö on hiljattain ehdottanut karenssin pidentämistä viiteen vuoteen. Karenssisääntelyä on useissa maissa viime vuosien aikana tiukennettu. Tähän on vaikuttanut muun ohella se, että virkamiesten ja poliitikkojen tehtäväkierto ja työskentely sekä julkisella että yksityisellä sektorilla on yleistynyt. Lisäksi julkinen sektori hankkii nykyisin yhä useammin palveluja yksityiseltä sektorilta.

Myös suhtautuminen karenssiajalta maksettavaan taloudelliseen hyvitykseen tai vastaavaan korvaukseen vaihtelee eri maissa. Korvauksen maksaminen koko karenssiajalta on OECD:n raportin mukaan varsin poikkeuksellista. Esimerkiksi Ranskassa siirtymisestäään ilmoittaneet hallituksen jäsenet saavat kolmen kuukauden entistä kuukausipalkkiotaan vastaavan korvauksen.

Kaikissa OECD:n raportissa tarkastelun kohteena olleissa maissa ei ole säädetty ilmoitusvelvoitteiden laiminlyönnin tai karenssiajan rikkomisen johdosta määrättävistä seuraamuksista tai

sanktioista. Niissä maissa, joissa sanktiot ovat käytössä, on tyypillisesti säädetty myös karenssin noudattamisen valvontaan liittyvistä toimivaltuuksista. Espanjassa sanktio voidaan määrätä tiettyin edellytyksin myös yksityisen sektorin toimijalle, joka rekrytoi karenssisäännöksiä rikko-
neen henkilön laiminlyönnistä määrätyn seuraamusluonteisen rajoitusajan kuluessa.

Euroopan komissio

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 245 artiklan mukaan tehtäväänsä ryhtyessään komission jäsenet antavat vakuutuksen siitä, että he osoittavat kunniallisuutta ja pidättyvyyttä, kun heille toimikauden päätyttyä tarjotaan tiettyjä tehtäviä tai etuja. Jos komission jäsen ei noudata näitä velvollisuuksiaan, unionin tuomioistuin voi päättää, että hänen oikeutensa eläkkee-
seen tai muihin vastaaviin etuuksiin lakkaa.

Euroopan komission jäsenten toimintasäännöistä annetun komission päätöksen (2018/C 65/06) mukaan komission entisten jäsenten on ilmoitettava komissiolle vähintään kaksi kuukautta etu-
käteän aikomuksesta harjoittaa ammattitoimintaa tehtäviensä päättymistä seuraavien kahden vuoden aikana. Komissio määrittää, onko suunniteltu toiminta luonteeltaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 245 artiklan mukaista. Entisen jäsenen on tehtäviensä päättymistä seuraavien kahden vuoden ajan pidättäydyttävä voimakkaista vaikuttamispyrkimyksistä komission jäsenten ja näiden alaisten keskuudessa sellaisten kysymysten suhteen, joista hän vastasi tehtäviensä yhteydessä. Entisen puheenjohtajan osalta edellä mainitut ajanjaksot ovat kolme vuotta. Velvollisuuksia ei sovelleta, jos entinen jäsen hoitaa julkista tehtävää. Jos toimintasääntöjä on rikottu tavalla, joka ei ole riittävän vakava, jotta asia saatettaisiin unionin tuomio-
istuimen käsiteltäväksi, komissio voi päättää esittää varoituksen ja tarvittaessa julkaista sen.

6 Lausuntopalaute

Lausuntopalautteessa kolme lausunnonantajaa kymmenestä lausunnon antaneesta kannatti val-
tioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista säätämistä lain tasolla. Kolme lausunnon-
antajaa piti esitystä perusteltuna tai esitti muutoin eri sanamuodoin yleisiä myönteisiä luonneh-
dintoja esityksestä. Muut lausunnonantajat eivät selkeästi ilmaisseet kokonaisarviota asiasta tai
kiinnittivät huomiota vain joihinkin esityksen osiin.

Yksi lausunnonantajista ei kannattanut lakia ehdotetussa muodossa vaan katsoi, että valtioneu-
voston jäsenen kanssa tulisi laatia karenssisopimus. Yksi lausunnonantaja piti ehdotettua ka-
renssin 12 kuukauden kestoja erittäin pitkänä ja esitti harkittavaksi karenssin kuuden kuukauden
kestoja. Yksi lausunnonantajista nosti esille, ettei lakiin ole ehdotettu erityisiä seuraamuksia tai
pakkokeinoja ja katsoi, että niiden puuttuminen saattaa heikentää sääntelyn johdonmukaisuutta
ja uskottavuutta ja asiaa olisi syytä vielä arvioida. Lausuntopalautteen perusteella erityisesti ka-
renssin 12 kuukauden kestoja koskevia perusteluja tarkennettiin. Jatkovalmistelussa osana lau-
suntopalautteen perusteella tehtyä sääntelyn kokonaistarkastelua uudelleenarvioitiin sääntelyn
vastaisen menettelyn seuraamuksia ja lisättiin ehdotukseen seuraamusmaksua koskeva säännös.
Oikeuskanslerinviraston ennakkotarkastuksessa katsottiin tarpeelliseksi täydentää ehdotuksen
sääntämisjärjestysperusteluja seuraamusmaksun henkilöllisten soveltamisalarajausten osalta.
Sääntämisjärjestysperusteluja tarkennettiin näiltä osin.

Lain soveltamisalaa koskien lausuntopalautteessa katsottiin, että esityksessä tulisi arvioida, oli-
siko karenssista perusteltua säätää sellaisen tehtävän osalta, jota ministeri on hoitanut ennen
nimitystään valtioneuvoston jäseneksi ja johon hän aikoo palata toimikautensa päätyttyä. Pidet-
tiin tarpeellisena, että esityksessä arvioitaisiin lakiehdotuksen suhdetta ministerin velvollisuu-
teen ilmoittaa sidonnaisuuksistaan eduskunnalle. Lausuntopalautteessa esille nostettujen seik-

kojen perusteella säännöskohtaisia perusteluja ja säätämisyjärjestysperusteluja tarkennettiin. Ennakkotarkastuksessa pidettiin perusteluna tarkistaa lakiehdotuksen sanamuotoa sellaisen tehtävän osalta, johon ministeri aikoo palata toimikautensa päätyttyä. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momenttiin lisättiin tätä koskeva uusi 4 kohta. Lisäksi ennakkotarkastuksessa pidettiin tarpeellisenä selostaa ehdotuksessa tarkemmin, mikä on karenssilautakunnalle tehtävän ilmoituksen ja eduskunnalle annettavan sidonnaisuusselvityksen suhde käytännössä. Säännöskohtaisia perusteluja ja säätämisyjärjestysperusteluja tarkennettiin edelleen.

Uuteen tehtävään siirtymistä koskevan ilmoitusvelvollisuuden osalta tulisi lausuntopalautteen mukaan arvioida, onko rajausta perusteltu niiden 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa lueteltujen tehtävien osalta, joihin siirryttäessä ei tarvitse tehdä ilmoitusta karenssilautakunnalle. Katsottiin, että ilmoitus tulisi tehdä aina, kun valtioneuvoston jäsenyyden päätyttyä 12 kuukauden aikana haudutaan tehtävään, jota ei laissa ole suoraan säädetty ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Menettely ilmoitusten käsittelemiseksi voisi tällaisissa 3 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa olla yksinkertaistettu. Lausuntopalautteen pohjalta 3 §:n 1 ja 3 momentin perusteluja on selkiytetty.

Ilmoituksen sisältöä ja karenssin määrittämisen edellytyksiä koskevilta osin lausuntopalautteessa katsottiin tarpeelliseksi ehdotuksen 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun ministerin asemassa saadun tiedon osalta täsmentää ainakin perusteluissa sitä, että karenssin määrittämisen edellytyksiä koskevassa arvioinnissa tulisi tarkastella laajasti kaikkia ministerin virkatehtävien hoitamiseen liittyviä rooleja. Olisi syytä arvioida, tulisiko 4 §:n mukaiseen ilmoituksen sisältöön lisätä velvollisuus antaa selvitys siitä, onko ministeri osallistunut pääasiallisten virkatehtäviensä lisäksi sellaisten asioiden valmisteluun, jotka olisivat ilmoituksen käsittelyn kannalta merkityksellisiä. Olisi hyvä arvioida, voisiko esimerkiksi perusteluihin otettavilla esimerkeillä kuvata, mitä ministerin tehtävässä käsiteltäväksi tulevia tietoaineistoja käsite ”julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamasta tiedosta” käytännössä tarkoittaisi. Lausuntopalautteessa esitettiin harkittavaksi 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun muun erityisen syyn osalta, voitaisiinko sen soveltamisalaa täsmentää esimerkiksi perusteluja laajentamalla. Ehdotettiin, että 6 §:n perusteluissa voitaisiin selkeämmin tuoda esille, ettei kyseisellä sääntelyllä poisteta muusta lainsäädännöstä seuraavia velvoitteita koskien esimerkiksi vaitiolovelvollisuutta ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökieltoa.

Lausuntopalautteessa esitetyn pohjalta 6 §:n 1 momentin säännöskohtaisia perusteluja tarkennettiin momentin soveltamisalan osalta erityisesti kuvaamalla valtioneuvoston jäsenen tehtäviä ja sisällyttämällä mukaan esimerkkejä mahdollisista soveltamistilanteista. Säännöskohtaisiin perusteluihin sisällytettiin viittaukset julkisuuslain 23 §:ään ja rikoslain 40 luvun 5 §:ään. Ehdotuksen 4 §:ää muokattiin lausuntopalautteessa ehdotetulla tavalla ja sen säännöskohtaisia perusteluja tarkennettiin.

Ehdotuksen 8 §:ssä tarkoitettua karenssin ajalta maksettavaa korvausta koskevilta osin yksi lausunnonantaja katsoi, ettei korvausta tulisi maksaa valtion varoista. Pykälän 1 momentin osalta lausuntopalautteessa pidettiin tarkoituksenmukaisena edellyttää kaikissa tilanteissa henkilön muiden tulojen huomioon ottamista korvauksen määrää arvioitaessa. Lisäksi pidettiin tarkoituksenmukaisena, että pykälän perusteluja tarkennettaisiin ja huomioon otettaisiin myös muut mahdolliset valtion varoista maksettavat palkat tai muut vastikkeet kuin kansanedustajan tehtävästä maksettava palkkio. Pidettiin tarpeellisenä selkeyttää lakiehdotusta siltä osin, onko tarkoituksena, että korvauksen perusteena olisi vain yksi karenssi kerrallaan.

Lausuntopalautteen johdosta säätämisyjärjestysperusteluja tarkennettiin siltä osin kuin on kyse elinkeinovapauden rajoituksista ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään niiden kohteena oleville elinkeinonharjoittajille mahdollisesti aiheutuvien taloudellisten menetysten osalta

edellyttämästä kohtuullisesta kompensatiosta. Jatkovalmistelussa osana lausuntopalautteen perusteella tehtyä sääntelyn kokonaistarkastelua päädyttiin seuraamusmaksua koskevan säännöksen lisäämisen ohella muokkaamaan ehdotusta siten, että karenssin ajalta maksettavasta korvauksesta ei tehtäisi vähennyksiä.

Karenssilautakunnan asettamisen ja kokoonpanon osalta lausuntopalautteessa esitettiin harkittavaksi, että laissa mahdollistettaisiin kahta suurempi määrä karenssilautakunnan sihteereitä. Lausuntopalautteen johdosta ehdotuksen 10 §:ää muutettiin siten, että karenssilautakunnalle nimitettäisiin sen toiminnan kannalta tarvittava määrä sihteereitä. Ennakkotarkastuksessa kiinnitettiin huomiota lakiehdotukseen sisällytetyn seuraamusmaksun ja sen määräämistä koskevan karenssilautakunnan toimivaltuuden johdosta lautakunnan kelpoisuusvaatimuksiin ja ehdotettiin harkittavaksi niiden täydentämistä. Säännöskohtaisia perusteluja muokattiin.

Lausuntopalautteessa katsottiin, että 13 §:ssä tarkoitettu ilmoituksen julkiseksi tulon ajankohtaa koskeva poikkeus julkisuusperiaatteesta tulisi perustella tarkemmin. Myös säätämisyjärjestysperusteluja olisi tältä osin perusteltua tarkentaa. Esityksessä ei ole tarkasteltu erikseen karenssilautakunnan selvityspyyntöjen ja sen hankkiman selvityksen julkiseksi tulon ajankohtaa ja sen suhdetta 13 §:ään. Lausuntopalautteen mukaan karenssilautakunnan 14 §:ssä tarkoitetun omaaloitteisen lausunnon osalta esityksestä ei käy ilmi, miten lautakunta hallintolain mukaisesti käsittelee sille mahdollisesti saapuvia ilmiäntöjä tai muita sivullisten aloitteesta saamia tietoja. Esityksen perusteluja tulisi tältä osin täydentää. Lausuntopalautteen perusteella 13 §:ää muokattiin ja sisällytettiin poikkeuksen alaan myös karenssilautakunnan selvityspyynnöt ja niiden perusteella saadut tiedot. Säännöskohtaisia ja säätämisyjärjestysperusteluja muokattiin näiltä osin. Erityisesti julkisuusperiaatteesta tehdyn poikkeuksen perusteluja tarkennettiin. Karenssilautakunnan omaaloitteinen lausunto poistettiin lakiehdotuksesta, koska siihen sisällytettiin seuraamusmaksu.

Muutoksenhaun osalta lausuntopalautteessa todettiin, että käytännössä valitusmenettely muodostuneen usein niin pitkäksi, että karenssi olisi kulunut loppuun ennen kuin asia olisi lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Oikeussuojakeino jäisi käytännössä monin osin jälkikäteiseksi.

Lausuntopalautteessa nostettiin esille, että olisi vielä tarpeellista tarkastella asetuksenantovaltuuden alaa, termien käytön johdonmukaisuutta sekä yhtiöoikeudellisia termejä ja sääntelyn suhdetta yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn. Lausuntopalautteen perusteella sekä säännöskohtaisia perusteluja että lakiehdotusta tarkennettiin mainittujen seikkojen osalta. Ennakkotarkastuksessa asetuksenantovaltuuden ja työjärjestyksen alaa katsottiin tarpeelliseksi edelleen selventää. Ehdotusta tarkennettiin poistamalla asetuksenantovaltuus.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi 6.7.2022. Arviointineuvosto katsoi lausunnossaan, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto nosti esiin neljä keskeisintä puutetta ja kehittämiskohdetta ja suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Arviointineuvosto katsoi, että vaihtoehtojen käsittely tavoitteen saavuttamiseksi on puutteellinen. Kansainvälisen vertailun perusteella käytännöt vaihtelevat eri maissa, mutta esitysluonnoksessa on käsitelty vaihtoehtoja suppeasti. Esitysluonnoksessa tulee täydentää vaihtoehtojen vertailua. Arviointineuvosto katsoi, että vaikutukset oikeusturvaan jäävät epäselviksi. Esitysluonnoksessa tulisi konkretisoida karenssiin liittyvän prosessin pituutta erilaisissa tilanteissa

esimerkein, etenkin silloin, jos karenssi riitautetaan. Arviointineuvoston mukaan kappaletta ulkomaisesta lainsäädännöstä tulisi täydentää. Esitysluonnoksessa on kuvattu muiden maiden sääntelyä informatiivisesti, mutta esitysluonnoksesta ei selviä, ovatko muiden maiden ratkaisut vaikuttaneet Suomen sääntelyyn. Lisäksi arviointineuvoston lausunnon mukaan esitysluonnoksessa tulisi yksilöidä ne perusoikeudet, joihin esitys vaikuttaa ja selvittää perusoikeusvaikutukset. Sääätämisyjärjestyksen perusteluissa esitetty kuvaus ei korvaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Esityksessä pyrittiin ottamaan huomioon arviointineuvoston lausunto siten, että etenkin lukuja 2, 4.2, 5 ja 7.1 täydennettiin arviointineuvoston huomioiden perusteella. Muihin lukuihin tehtiin vähäisempiä täsmennyksiä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista

1 §. *Lain tavoite.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi sen tavoitetta määrittävä säännös. Sen mukaan lain tavoitteena on suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön rajoittamalla määräjäksi ehdotetussa laissa säädetyin edellytyksin valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä muihin tehtäviin.

Ehdotetussa 1 §:ssä ei perustettaisi toimivaltaa siinä tarkoitetun rajoituksen määrittämiseksi, vaan se olisi ymmärrettävä lain soveltamista yleisesti ohjaavaksi säännökseksi.

Pykälässä käytetty hallitusvallan käsite saisi sisältönsä perustuslain 3 §:n 2 momentista, jossa sillä viitataan tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle kuuluviin valtaoikeuksiin ja päätöksentekoon.

Säännöksestä ilmenisi lisäksi se lain soveltamista määrittävä keskeinen lähtökohta, jonka mukaan siinä tarkoitettu rajoitus voisi kohdistua vain valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jälkeiseen aikaan. Ehdotetulla lailla ei siten puututtaisi perustuslain 63 §:n 1 momentin alaan kuuluihin tilanteisiin, joissa rajoitetaan ministerin tehtäviin kuulumattomien tehtävien hoitamista valtioneuvoston jäsenyyden aikana.

2 §. *Soveltamisala.* Pykälässä määriteltäisiin lain henkilöllinen soveltamisala. Sen mukaan lakia sovellettaisiin valtioneuvoston jäseniin eli kulloisenkin hallituksen jäsenenä toimiviin ministereihin. Säännös käsittäisi myös hallituksen vaihdoksen yhteydessä toimitusministeristönä toimivan hallituksen jäsenet. Entiseen valtioneuvoston jäsenen lakia sovellettaisiin 12 kuukautta tehtävän päättymisen jälkeen. Lain soveltamisalaa määrittävä 12 kuukauden ajanjakso laskettaisiin alkavaksi siitä päivästä, kun tasavallan presidentti on myöntänyt henkilölle eron valtioneuvoston jäsenen tehtävästä.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajautuisivat ilman eron myöntämistä valtioneuvoston jäsenen tehtävistä eronneeksi katsotut henkilöt. Näissä on kyse perustuslain 64 §:n 3 momentissa tarkoitetuista tilanteista, joissa ministeri valitaan tasavallan presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi.

3 §. *Velvollisuus ilmoittaa uuteen tehtävään siirtymisestä.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön velvollisuudesta ilmoittaa aikomuksestaan siirtyä uuteen tehtävään valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jälkeen.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi *1 momentin* sanamuodon mukaan henkilön ”aikomusta” siirtyä uuteen tehtävään. Ilmoitusvelvollisuutta ei ole sääntelyn merkityksen ja sen vaikuttavuuden vuoksi pidetty tarkoituksenmukaisena rajata esimerkiksi jo tehtyyn työsopimukseen tai lupautumiseen luottamustehtävän vastaanottamisesta. Pelkkä yleisluontoinen aikomus siirtyä uuteen tehtävään ei kuitenkaan vielä sellaisenaan perustaisi ilmoitusvelvollisuutta, vaan ilmoitusvelvollisuuden perustavalta uuteen tehtävään siirtymiseltä edellytettäisiin riittävää todennäköisyyttä sekä henkilön sitoutumista siirtymisestä. Tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi pidemmälle edennyttä rekrytointiprosessia, jossa henkilö on valittu hakijoiden joukosta loppuvaiheen haastatteluihin, joissa neuvotellaan tehtävän ehdoista. Tällaiseen haastatteluun kutsutulla henkilöllä on yleensä todennäköisiä perusteita katsoa voivansa tulla valituksi tehtävään. Kyse voisi olla myös henkilön asettumisesta pyynnöstä ehdolle avoinna olevaan tehtävään, luottamustoimeen tai pitemmälle suunnitellusta ja toteutumassa olevasta elinkeinotoiminnan aloittamisesta.

Ehdotetulla sääntelyllä ei puututtaisi perustuslain 63 §:n 1 momentista johtuvaan kieltoon hoitaa ministerikauden aikana ministerin tehtäviä haittaavia tehtäviä eikä pykälän 2 momentin mukaiseen veloitteeseen antaa selvitys sidonnaisuuksista. Perustuslain 63 §:n 2 momentin mukaan ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Eduskunta on edellyttänyt, että sille toimitetaan tiedot ministerien ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvissa sidonnaisuuksissa ministerikauden aikana tapahtuvista, olennaisista muutoksista.

Ehdotetussa 1 momentissa olisi kyse lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön vielä epävarmasta ”aikomuksesta” siirtyä uuteen tehtävään. Esimerkiksi valtioneuvoston jäsenen ilmoitusta ulkopuolisista sidonnaisuuksistaan koskevan valtioneuvoston kanslian ohjeen mukaan valtioneuvoston jäsenen tulee ilmoittaa sellaiset sidonnaisuudet, joilla voi objektiivisesti katsoen olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä tai jotka valtioneuvoston jäsen muuten haluaa saattaa eduskunnan tietoon. Selvityksen antamiseen vasta muotoutumassa olevista sidonnaisuuksista ei ohjeisteta. Kunkin tapauksen olosuhteiden perusteella jäisi valtioneuvoston jäsenen harkittavaksi, olisiko uuteen tehtävään siirtymisestä karenssilautakunnalle annettavaan ilmoitukseen liittyen tarpeen antaa myös valtioneuvoston jäsenen sidonnaisuusselvitys.

Jos karenssilautakunta antaisi valtioneuvoston jäsenen ilmoituksen perusteella karenssin sisältävän päätöksen, voitaisiin lähtökohtana pitää, että valtioneuvoston jäsenen tulisi antaa selvitys sidonnaisuuksistaan, ellei kyseisen tapauksen erityisistä olosuhteista muuta johtuisi.

Perustuslain 63 §:n 1 momentissa tarkoitettuina ministerin tehtäviä haittaavina tehtävinä pidetään kaikkia sellaisia tehtäviä, jotka tekevät ministerin esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään. Ministerin esteellisyydestä säädetään valtioneuvostosta annetun lain 17 a §:ssä. Esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovelletaan ministerin toimintaan ministerikauden aikana ja myös silloin, jos hän ministerikaudellaan valmistautuu siirtymään muihin tehtäviin. Vastuu esteellisyysarvioinnista kuuluu valtioneuvoston jäsenelle itselleen, ja hän arvioi itse kysymyksen esteellisyydestään.

Ilmoitusvelvollisuus uuteen tehtävään siirtymisestä sisältäisi implisiittisesti myös ennakollisen ilmoittamisen aikomuksesta erota valtioneuvoston jäsenen tehtävästä uuteen tehtävään siirtymisen vuoksi. Karenssilautakunnalle annettavalla ilmoituksella ei olisi tältä osin perustuslain 64 §:stä ilmenevää eron pyyntöön rinnastuvaa merkitystä.

Ehdotetussa 1 momentissa luettelaisiin ilmoituksen antamista edellyttävät tilanteet. Ilmoitus olisi momentin *1 kohdan* mukaan ensinnäkin annettava aikomuksesta siirtyä sellaisen työnantajan palvelukseen, joka ei ole valtio, hyvinvointialue, kunta, itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettu yliopisto, puoluelain (10/1969) 1 §:ssä tarkoitettu puolue, Euroopan unioni tai sellainen kansainvälinen järjestö tai kansainvälinen toimielin, jonka toimintaan Suomi jäsenvaltiona osallistuu. Ilmoitusvelvollisuus koskisi siten laajasti yksityisen sektorin toimijoiden palvelukseen siirtymistä.

Ilmoitusvelvollisuuden perustavalla palvelukseen siirtymisellä tarkoitetaan ehdotuksessa siirtymistä toistaiseksi voimassa olevaan tai määräaikaiseen työsopimussuhteeseen tai muuhun toimeen palkkaa, palkkiota, etuutta tai muuta korvausta vastaan. Palkan tulkinnassa voidaan ottaa soveltuvin osin huomioon, mitä ennakoperintälain (1118/1996) 13 §:ssä tarkoitetaan palkalla. Ilmoitusvelvollisuuden kannalta ei olisi sinänsä merkitystä sillä, onko kyse päätoimisesta vai sivutoimisesta palvelussuhteesta.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin ei kuuluisi siirtyminen 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön, Euroopan unionin, kansainvälisen järjestön, kansainvälisen toimielimen tai puolueen palvelukseen asianomaisen palvelussuhteen laadusta riippumatta. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuulumattomalla palvelussuhteella valtioon tarkoitetaan ehdotetussa 1 kohdassa virka- tai työsopimussuhdetta, jossa valtio on työnantajana. Kyse olisi palvelussuhteesta valtion viranomaiskoneistoon kuuluvaan tahoon, kuten virastoon tai laitokseen. Valtion liikelaitokset ja valtionyhtiöt eivät ole valtion viranomaisia eivätkä ne kuulu valtion budjettitalouden piiriin, joten siirtyminen niiden palvelukseen kuuluisi säännöksessä tarkoitettun ilmoitusvelvollisuuden alaan.

Vastaavasti palvelussuhteella hyvinvointialueeseen tai kuntaan tarkoitettaisiin 1 kohdassa virka- tai työsopimussuhdetta, jossa hyvinvointialue tai kunta on työnantajana. Myös hyvinvointialueen ja kunnan liikelaitokset ovat niiden hallintoon kuuluvia viranomaisia. Sen sijaan osakeyhtiöt, joissa hyvinvointialue tai kunta on osakkaana, ovat niiden organisaatiosta erillisiä oikeushenkilöitä, joten siirtymisestä niiden palvelukseen olisi ehdotuksen mukaan ilmoitettava.

Ilmoitusvelvollisuuden piiristä rajatut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka on yleensä perustettu erityisellä säädöksellä. Ne eivät kuulu varsinaiseen julkiseen hallintokoneistoon, mutta ne hoitavat niille erikseen säädettyjä julkisia tehtäviä. Tällaisia ovat esimerkiksi Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos ja Työterveyslaitos. Kunnalliseen toimintaan liittyviä julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa kunnallisesta eläketurvasta huolehtiva Keva sekä Kuntien takauskeskus. Rajausta käsitteisi myös yliopistolaissa tarkoitettut itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena tai säätiönä toimivat yliopistot.

Säännöksessä tarkoitettuja kansainvälisiä järjestöjä tai kansainvälisiä toimielimiä, joiden toimintaan Suomi jäsenvaltiona osallistuu, ovat lähinnä hallitusten tai valtioiden väliset järjestöt, kuten OECD, Yhdistyneet kansakunnat ja sen alaiset rahastot, ohjelmat ja erityisjärjestöt sekä Euroopan neuvosto.

Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäisi siirtyminen puoluelain 1 §:ssä tarkoitettun puoluekisteriin merkityn rekisteröidyn yhdistyksen palvelukseen.

Ilmoitus olisi momentin *2 kohdan* mukaan annettava otettaessa vastaan hallituksen, hallintoneuvoston, johtoryhmän tai vastaavan toimielimen jäsenyys tai näihin merkitykseltään rinnastuva muu vastuullinen tehtävä tai toimi valtion liikelaitoksessa taikka yksityisoikeudellisessa yhteisössä, säätiössä, yhdistyksessä tai muussa yksityisoikeudellisessa oikeushenkilössä. Säännös käsitteisi myös luottamustehtävät valtionyhtiöissä. Muuna vastuullisena tehtävänä tai toimena

pidettäisiin esimerkiksi yrityksen toiminnan kannalta merkittävää hallintotehtävää, kuten tilintarkastajana toimimista. Ilmoitusvelvollisuus koskisi myös tehtäviä valtakunnallisen ja keskustason ammatillisissa etujärjestöissä, työnantajien etujärjestöissä, elinkeinoelämän etujärjestöissä sekä Suomen Kuntaliitossa samoin kuin tehtäviä muissa valtakunnallisissa tai muuten merkittävässä järjestöissä, kuten kansalais-, hyväntekeväisyys-, kulttuuri- ja urheilujärjestöissä. Myös tehtävät aluetason tai paikallistason järjestössä olisi lähtökohtaisesti ilmoitettava, jos niihin liittyy erityinen vastuu järjestön toiminnasta.

Säännöksestä ilmenevän rajauksen mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei olisi otettaessa vastaan julkinen luottamustehtävä, kuten kansanedustajan toimi tai muu yleisillä vaaleilla valittu luottamustehtävä taikka julkisyhteisön edustajiston tai toimielimen jäsenyys. Ilmoitusvelvollisuuden piirin ulkopuolelle rajautuvia muita julkisia luottamustehtäviä olisivat esimerkiksi aluevaltuutetun ja kunnanvaltuutetun toimet samoin kuin julkisyhteisön tai julkisoikeudellisen laitoksen hallituksen, lautakunnan, johtokunnan, komitean, toimikunnan ja neuvottelukunnan jäsenyydet.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisi myös aikomus aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu vastaava toiminta. Yleisin elinkeinonharjoittamisen muoto on toiminimi, jonka kautta yksittäinen henkilö voi harjoittaa elinkeinotoimintaa. Itsenäinen elinkeinonharjoittaja toimii omissa nimissään ja vastaa itse omista taloudellisista sitoumuksistaan. Myöskään itsenäinen ammatinharjoittaja ei toimi palvelussuhteessa, vaan tuottaa palvelunsa itsenäisesti suoraan asiakkaalle. Säännöksessä tarkoitettuna muuna vastaavana toimintana pidetään esimerkiksi työskentelyä toimitusjohtaja- tai johtajasopimuksella taikka toimimista neuvonantosopimuksella.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisuus olisi myös aikomuksesta jatkaa sellaista 1–3 kohdassa tarkoitettua palvelusta, tehtävää, toimea tai toimintaa, jonka hoitamisesta lain soveltamisalaan kuuluva henkilö on valtioneuvoston jäsenenä pidättäytynyt. Kyse olisi paluusta tehtävään, jonka hoitamisesta valtioneuvoston jäsen on saanut ministerikautensa ajaksi vapaata tai jonka hoitaminen on muutoin keskeytyneenä valtioneuvoston jäsenenä toimimisen ajan. Kyseessä voisi olla esimerkiksi valtioneuvoston jäsenyyttä edeltäneen yksityisen sektorin palvelussuhteen jatkaminen ministerikauden jälkeen. Perustuslain 63 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Tehtävästä ei tarvitse luopua pysyvästi, vaan jääminen virkavapaalle tai lomalle valtioneuvoston jäsenyyden ajaksi on riittävää.

Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jääviksi ehdotetuissa uusissa tehtävissä entisen valtioneuvoston jäsenen tietojen ja vaikutusvallan voitaisiin katsoa jäävän julkisen hallintokoneiston käyttöön.

Ehdotetun 2 momentin mukaan ilmoitus annettaisiin karenssilautakunnalle, josta säädettäisiin lakiehdotuksen 9 §:ssä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan ilmoitusta ei olisi kuitenkaan tarpeen antaa, jos 1 momentissa tarkoitettua uuden tehtävän luonteen perusteella olisi ilmeistä, etteivät karenssin määrittämisen edellytykset täyty. Tällä tarkoitettaisiin lähinnä tilanteita, joissa on kyse yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti hyvin vähämerkityksisestä tehtävästä eikä uudella tehtävällä olisi merkityksellistä yhteyttä niiden toimialojen tehtäviin tai asioihin, joista henkilö on valtioneuvoston jäsenenä vastannut. Ilmoitusvelvollisuus ei koskisi myöskään sellaisia hallinto- ja luottamustehtäviä, joiden hoitaminen ei voisi muodostaa säännöksessä tarkoitettua eturistiriitaa. Tällaisia ovat esimerkiksi hallintotehtävät ministerin 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 tarvitsisi ilmoittaa. Vähämerkityksistä elinkeinon- tai ammatinharjoittamista olisi esimerkiksi pienimuotoinen ja yhteiskunnallisia vaikutuksia vailla oleva toiminta, jolta puuttuu varsinainen tulonhankkimistarkoitus. Momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta olla antamatta ilmoitusta tietyissä muutoin pykälän mukaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvissa tilanteissa. Henkilö voisi halutessaan tällöinkin antaa ilmoituksen aikomuksestaan siirtyä uuteen tehtävään.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi *4 momentin* mukaan uuden tehtävän vastaanottamista tai aloittamista sekä valtioneuvoston jäsenenä ollessa, että jäsenyyden päättymistä välittömästi seuraavan 12 kuukauden aikana. Ilmoitusvelvollisuus olisi siten voimassa siitä päivästä, kun tasavallan presidentti on valtioneuvoston jäsenen tehtävänsä nimittänyt ja jatkuisi 12 kuukautta tehtävän päättymisestä.

Ilmoitus olisi säännöksen mukaan annettava myös, jos henkilö valtioneuvoston jäsenenä tai jäsenyyttä välittömästi seuraavan 12 kuukauden aikana aikoo ottaa vastaan tai aloittaa uuden tehtävän aiemmin ilmoittamansa lisäksi tai jos aiemmin ilmoitetun uuden tehtävän sisältö muuttuisi olennaisella tavalla. Ilmoitus olisi siten annettava, kun ilmoituksen antamista edellyttävä tilanne on käsillä, riippumatta mahdollisista aiemmista muista uusista tehtäviä koskevista ilmoituksista. Olennaisella muutoksella aiemmin ilmoitetun uuden tehtävän sisällössä tarkoitettaisiin tilannetta, jossa henkilön tehtäviä muutettaisiin saman työnantajan palveluksessa siten, että voidaan katsoa olevan kyse kokonaan uudesta toimenkuvasta. Kyse voisi olla myös tehtävien muutoksesta tilanteessa, jossa henkilö on poikkeusperusteiden nojalla jättänyt aiemmin ilmoittamatta uuteen tehtävään siirtymisestä ja tehtäviä laajennetaan tai muutetaan olennaisella tavalla.

Ehdotetun *5 momentin* mukaan ilmoitus olisi annettava hyvissä ajoin ennen uuteen tehtävään siirtymistä tai sen olennaista muuttumista siten, että karenssilautakunnalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus arvioida karenssin määräämisen edellytysten täyttyminen ja tehdä sitä koskeva päätöksensä ennen uuteen tehtävään siirtymistä. Säännös korostaisi ilmoituksen antamisen merkitystä sääntelyn kohteena olevien eturistiriitatilanteiden ennalta estämiseksi. Ilmoituksen antamisajankohdan riittävyys olisi mahdollista arvioida karenssilautakunnan käsittelemien asioiden keskimääräisen käsittelyajan perusteella. Tältä osin merkityksellinen on hallintolain 23 a §, jonka mukaan viranomaisen on määriteltävä odotettavissa oleva käsittelyaika sen toimialaan kuuluvissa keskeisissä asiaryhmissä.

4 §. Ilmoituksen sisältö. Pykälässä säädettäisiin vähimmäistiedoista, jotka tulisi sisällyttää karenssilautakunnalle annettavaan ilmoitukseen. Säännöksessä määritellyt tiedot ovat välttämättömiä, jotta lautakunta kykenisi arvioimaan karenssin tarpeen ja sen määräämisen edellytysten täyttymisen.

Ehdotuksen mukaan ilmoituksen antajan olisi toimitettava kaikki asian käsittelyyn liittyvät tarpeelliset tiedot karenssilautakunnalle. Näillä tarkoitettaisiin asian käsittelemiseksi tarpeellisia ilmoituksen antajan nimi- ja yhteystietoja sekä tietoa 3 §:n 1 momentissa tarkoitettusta tahosta, jonka palveluksesta, tehtävästä tai toimesta on kyse, taikka elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen aloittamisesta. Ilmoituksessa olisi mainittava myös uuteen tehtävään siirtymisen ajankohta. Tieto siirtymisen ajankohdasta voisi olla myös arvio uudessa tehtävässä aloittamisen ajankohdasta esimerkiksi tilanteessa, jossa rekrytointiprosessi on ilmoitusta annettaessa vielä meneillään.

Ilmoitukseen tulisi lisäksi sisällyttää selvitys uuden tehtävän pääasiallisesta sisällöstä ja sen suhteesta niiden toimialojen asioihin, joista ilmoituksen antaja on valtioneuvoston jäsenenä vastannut tai joiden käsittelyyn hän on valtioneuvoston jäsenenä muutoin ilmoituksen käsittelyn kannalta olennaisella tavalla osallistunut. Selvityksellä tarkoitetaan ehdotetussa yhteydessä tehtävän pääasiallisen kuvauksen ohella lähinnä ilmoituksen antajan näkemystä tehtävien keskinäisestä suhteesta. Ministeri osallistuu valtioneuvoston jäsenenä muun muassa valtioneuvoston päätöksenteon valmisteluun erilaisissa ministereiden välisissä kokoonpanoissa, kuten hallituksen neuvotteluissa, ministerityöryhmissä ja ministerivaliokunnissa sekä päätöksentekoon valtioneuvoston yleisistunnossa. Jos ministeri olisi valtioneuvoston jäsenenä oman toimialansa ulkopuolella osallistunut joidenkin asioiden käsittelyyn tavalla, jolla voisi olla merkitystä karenssin määrittämisen kannalta, tulisi hänen esittää myös tältä osin näkemys ministerin tehtävien ja uuden tehtävän keskinäisestä suhteesta. Esimerkiksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan jäsenenä oleva ministeri saa laaja-alaisesti tietoa julkiseen talouteen liittyvistä kysymyksistä. Siltä osin kuin on kyse sen ajanjakson pituudesta, jolta asioiden käsittelyyn osallistumisesta tulisi sisällyttää selvitystä ilmoitukseen, tulisi ottaa huomioon, että tiedot ja vaikutusvaltasuhteet alkavat ajan kuluessa menettää merkitystään. Jos ilmoitus olisi puutteellinen, lautakunnan tulisi hallintolain 22 §:n mukaan pyytää ilmoituksen antajaa täydentämään ilmoitustaan. Ilmoituksen antajalle olisi hallintolain 34 §:n mukaisesti varattava myös tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta tai kuulematta jättämiselle ole mainitun lain 34 §:n 2 momentin mukaista perustetta. Karenssilautakunta voisi käyttää hallintolain mukaisten selvityskeinojen lisäksi myös ehdotetussa laissa säädettäviä tiedonsaantikeinojaan.

5 §. *Karenssilautakunnan päätös ja uuteen tehtävään siirtymisen rajoitukset.* Pykälässä säädettäisiin karenssilautakunnan velvollisuudesta arvioida saamansa ilmoituksen perusteella karenssin edellytysten käsilläolo ja ratkaista päätöksellään karenssin määrittämisen edellytysten täyttyminen. Pykälä sisältäisi lisäksi säännökset uuteen tehtävään siirtymisen ajallisista rajoituksista asian käsittelyn kuluessa sekä mahdollisen karenssin sisältävän päätöksen johdosta. Jos karenssilautakunta antaisi valtioneuvoston jäsenen ilmoituksen perusteella karenssin sisältävän päätöksen, voitaisiin lähtökohtana pitää, että valtioneuvoston jäsenen tulisi antaa perustuslain 63 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan, ellei kyseisen tapauksen erityisistä olosuhteista muuta johtuisi.

Pykälän 1 momentista ilmenevänä lähtökohtana olisi, että karenssilautakunnan olisi ensi vaiheessa perehdyttävä sille annettuun ilmoitukseen ja tehtävä sen perusteella oikeudellinen kokonaisarvionsa siitä, voiko tehtävään siirtyminen johtaa ehdotetussa laissa tarkoitetulla tavalla karenssin edellytysten täyttymiseen. Tämän jälkeen lautakunnan olisi ratkaistava, täytyvätkö laissa säädetyt edellytykset karenssin määrittämiseksi. Karenssilautakunnalle ehdotetaan jätettäväksi asioiden moninaisuuden vuoksi harkintavaltaa karenssin määrittämisen suhteen silloinkin, kun karenssin määrittämisen edellytysten voitaisiin muodollisesti katsoa täyttyvän. Harkintaa ohjaisivat etenkin hallintolain 2 luvusta ilmenevät harkintavallan käyttöä rajoittavat oikeusperiaatteet. Karenssin sisältöä rajoittaisivat osaltaan ehdotetun 7 §:n säännökset karenssin ajallisesta kestosta.

Jos karenssin määrittämisen edellytykset eivät täytyisi, karenssilautakunnan olisi ehdotetun 1 momentin mukaan päätöksellään vahvistettava, ettei uuteen tehtävään siirtymiselle ole ehdotetussa laissa tarkoitettuja rajoituksia. Päätös olisi hallintolain 45 § huomioon ottaen tällöinkin perusteltava. Karenssilautakunnan olisi siten aina annettava ilmoituksen johdosta päätöksensä, jossa voisi sinänsä olla kyse myös ilmoituksen tutkimatta jättämisestä, jos edellytyksiä sen tutkimiselle ei olisi esimerkiksi tietojen olennaisen puutteellisuuden vuoksi.

Asiaa käsiteltäessä olisi otettava huomioon tarve saada karenssia koskeva asia ratkaistuksi ennen uudessa tehtävässä aloittamiseksi tarkoitettua ajankohtaa. Käsittelyssä olisi siksi annettava

erityistä painoarvoa hallintolain 23 §:stä ilmenevälle vaatimukselle asian käsittelemisestä ilman aiheutonta viivytystä. Ilmoituksen antajalla on tarve saada asiansa käsitellyksi ennen uudessa tehtävässä aloittamisen arvioitua ajankohtaa. Ilmoituksen käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevaa vaatimusta ilmentävät myös ehdotetun 8 §:n säännökset oikeudesta korvaukseen tapauksissa, joissa ilmoituksen käsittely on kestänyt yli kaksi kuukautta.

Pykälän 2 *momentin* mukaan ilmoituksen antaja ei saisi aloittaa ilmoituksensa kohteena olevaa uutta tehtävää karenssilautakunnan käsittelyn kuluessa eli ennen kuin karenssilautakunta on antanut ilmoituksen johdosta 1 momentissa tarkoitetun päätöksensä. Säännöksellä pyritään välttämään mahdollisten eturistiriitatilanteiden syntyminen ilmoituksen käsittelyvaiheessa. Jos karenssilautakunnan päätös sisältäisi karenssin, ilmoituksen antajan tulisi lisäksi pidättäytyä aloittamasta uutta tehtävää, kunnes hänelle määrätty karenssiaika olisi kulunut loppuun. Säännös ilmentää osaltaan myös ajatusta siitä, ettei ilmoituksen antajalla tulisi käsittelyn tai karenssin aikana olla 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tahoon, jonka uudesta tehtävästä on kyse, muita kuin karenssin asiallisena kohteena olevan uuden tehtävän käytännön järjestelyihin liittyviä yhteydenottoja.

Ehdotetun 3 *momentin* mukaan karenssilautakunnan olisi karenssin sisältävässä päätöksessään nimenomaisesti todettava, että ilmoituksen antajalla on oikeus 8 §:n mukaiseen ministerin palkkiota vastaavaan korvaukseen karenssin ja kaksi kuukautta ylittäneeltä osin myös ilmoituksen käsittelyn ajalta. Ehdotuksen 3 §:n 5 momentin mukaan ilmoitus olisi annettava hyvissä ajoin ennen uuteen tehtävään siirtymistä, jotta karenssilautakunnalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus arvioida karenssin määräämisen edellytysten täyttyminen ja tehdä sitä koskeva päätöksensä ennen uuteen tehtävään siirtymistä. Karenssin määrääminen edellyttäisi asian huolellista selvittämistä ja arviointia. Ilmoituksen antajalle olisi hallintolain 34 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Asian käsittely saattaisi edellyttää myös erilaisten kirjallisten lisäselvitysten hankkimista. Toisaalta asian luonteen vuoksi korostuisi vaatimus asian käsittelystä karenssilautakunnassa ilman aiheutonta viivytystä. Ilmoituksen antajalla on tarve saada asiansa käsitellyksi ennen uudessa tehtävässä aloittamisen arvioitua ajankohtaa.

Momentin säännös täydentäisi hallintolain 44 §:ssä säädettyjä päätöksen sisältöä koskevia vaatimuksia. Ehdotuksessa on pidetty karenssin oikeusvaikutusten vuoksi perusteltuna varmistua säännösperusteisesti ilmoituksen antajan tietoisuudesta korvauksen saamisen suhteen. Ehdotettu 8 § sisältää säännökset karenssilautakunnan velvollisuudesta pyytää ilmoituksen antajalta korvauksen maksamiseksi tarpeelliset tiedot samanaikaisesti karenssin sisältävän tai yli kaksi kuukautta kestäneen käsittelyn johdosta annettavan päätöksensä kanssa.

6 §. Karenssin määräämisen edellytykset. Pykälässä säädettäisiin karenssin määräämisen edellytyksistä. Karenssin määräämisen edellytyksiä tulisi harkita tapauskohtaisesti. Karenssi ei ole tarkoitettu määrättäväksi kaavamaisesti tai satunnaisesti eikä vähäisin perustein. Karenssia ei saisi määrätä myöskään alaltaan laajemmaksi tai kestoaltaan pitemmäksi kuin se on ehdotetun lain tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä. Sääntelyä tulee soveltaa yhdessä hallintolain 6 §:stä ilmenevien hyvän hallinnon perusteita ja hallinnon oikeusperiaatteita koskevien säännösten kanssa.

Ehdotuksen mukaan karenssi voitaisiin määrätä 1 momentin 1 tai 2 kohdasta ilmenevin perustein, minkä lisäksi edellytyksenä olisi, että uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön.

Ehdotetun 1 momentin 1 kohdan mukaan karenssin määrittäminen edellyttäisi, että ilmoituksen antajalla on tai on ollut valtioneuvoston jäsenenä toimiessaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa tehtävässä omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Virkamiehen vaitiolovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökielto ulottuvat myös virkasuhteen jälkeiselle ajalle sekä julkisuuslain 23 §:n että rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan. Viranomaisen toiminnan julkisuutta koskevien säännösten mukaan ministeri ei saa paljastaa tehtävässään saamiaan salassa pidettäviä tietoja tai käyttää niitä hyödykseen taikka jonkun muun hyödyksi tai vahingoksi. Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto jatkuvat ministerikauden jälkeenkin, eikä ehdotetulla sääntelyllä ole tarkoitus muuttaa näitä velvoitteita.

Vaitiolovelvollisuudella ja hyväksikäyttökiellolla ei voida kuitenkaan kattavasti estää ennalta tilanteita, joissa valtioneuvoston jäsenenä saatuja salassa pidettäviä tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamia tietoja voitaisiin olennaisella tavalla käyttää uudessa tehtävässä omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin jonkin salassapitoperusteen tai jonkin muun salassapitosäännöksen nojalla salassa pidettävien tietojen lisäksi momentin 1 kohta kattaisi julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamat tiedot, kuten tiedot valmisteilla olevasta asiakirjasta.

Momentin 1 kohdassa ei olisi kyse yksinomaan valtioneuvoston jäsenen oman toimialansa tehtävien hoidossa saamista tiedoista. Kyse voisi olla myös muita toimialoja koskevista tiedoista, joita ministeri on valtioneuvoston jäsenenä käsitellyt. Valtioneuvoston jäsen osallistuu esimerkiksi valtioneuvoston päätöksenteon valmisteluun ministereiden epävirallisissa kokouksissa, kuten hallituksen neuvotteluissa, sekä ministerityöryhmissä ja ministerivaliokunnissa samoin kuin valtioneuvoston päätöksentekoon valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston jäsenet saavat asemassaan tietoonsa laaja-alaisesti esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittävien ja laajakantoisten hankkeiden valmisteluun liittyviä ja kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä tietoja. Lisäksi valtioneuvostolle kuuluu muun muassa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen sekä Suomen ulkosuhteisiin liittyviä asioita. Kyse voisi olla esimerkiksi jonkin toimialan kilpailuolosuhteita, kilpailevia yrityksiä tai valmisteilla olevia liiketaloudellisesti merkittäviä politiikkalinjauksia tai hankkeita koskevasta tiedosta.

Toisaalta momentin 1 kohdan soveltamisalaa rajaisi kohdassa asetettu edellytys siitä, että tietoa voitaisiin olennaisella tavalla käyttää uudessa tehtävässä omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Tämän lisäksi edellytettäisiin, että uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin käsitellä olevassa tilanteessa katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön.

Arvioitaessa mahdollisuutta tiedon hyödyntämisestä toisen eduksi voidaan hyödynsaajana pitää joko luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä. Etu voisi olla joko taloudellinen tai muu etu. Jos ilmoituksen antaja aikoo siirtyä sellaiseen uuteen tehtävään, jossa hän ei voi hyödyntää valtioneuvoston jäsenen asemassaan saamiaan tietoja, siirtymiselle ei olisi katsottava olevan ehdotetusta laista johtuvia rajoituksia. Ehdotetusta säännöksestä ilmenee lisäksi, että karenssi ei voisi tulla kyseeseen silloin, jos ilmoituksen antaja on saanut tiedon tai tiedot jossakin toisessa tehtävässä. Ottaen kuitenkin huomioon, että ministerin tehtävä on luottamustehtävä, jossa ei ole varsinaista työaikaa, todennäköisyys sille, että ministeri olisi muussa ominaisuudessa saanut jonkin tiedon, on hyvin pieni.

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään osaltaan varmistamaan, että valtioneuvoston jäsenen asemasta ei suoraan siirryttäisi sellaisiin yksityisen sektorin tehtäviin, joissa säännöksessä tarkoitettua salassa pidettävää tai julkisuudelta rajoitettua tietoa voitaisiin olennaisella tavalla hyödyntää.

Karenssi voitaisiin momentin 2 *kohdan* mukaan määrätä myös, jos uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin muusta kuin 1 kohdassa tarkoitetusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden. Säännöksessä korostettaisiin paitsi vaatimusta karenssin määrittämisen edellytysten tapauskohtaisesta harkinnasta myös sitä, että uuteen tehtävään siirtymisestä aiheutuva yleisen edun ja valtioneuvoston toimintaan kohdistuvan luottamuksen vaarantumisen tulisi olla sillä tavoin selvää, että eturistiriidan syntyminen olisi lähtökohtaisesti myös ulkopuolisen havaittavissa. Samalla se ilmentää lähtökohtaa siitä, ettei karenssi ole tarkoitettu määrättäväksi kaavamaisesti tai satunnaisesti eikä vähäisin perustein.

Säännöksessä tarkoitetun muusta erityisestä syystä johtuvan ilmeisen eturistiriidan tulisi olla merkitykseltään jокseenkin samanasteinen kuin tiedon hyödyntämisperusteen nojalla määrättävässä karenssissa. Näin ymmärrettynä ilmeinen eturistiriita voisi olla käsillä lähinnä vain silloin, kun uudella tehtävällä voidaan osoittaa olevan riittävän kiinteä yhteys siihen toimialaan, josta ilmoituksen antaja on valtioneuvoston jäsenenä vastannut tai johon liittyviä asioita hän on käsitellyt. Kyse voisi olla ministerin tehtävässä saatujen vaikutusvaltasuhteiden hyödyntämisestä uudessa tehtävässä. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi ministerin siirtyminen vastuutoimialallaan toimivan taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävän yrityksen johtotehtävään taikka valtakunnallisella tai keskusjärjestötasolla toimivan etujärjestön keskeiseen luottamustoimeen. Eturistiriidalta ei näissäkään tapauksissa edellytettäisi konkreettisen vahingon tai sen uhkan määrittämistä, vaan riittävää olisi, että uuteen tehtävään siirtymisessä tunnistetaan ilmeisen eturistiriidan riskin olemassaolo.

Momentin viimeisen virkkeen mukaan karenssin määrittämisen edellytyksenä olisi lisäksi, että uuteen tehtävään siirtymisen voidaan katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Kyse olisi karenssin määrittämisen yleisestä edellytyksestä, jonka olisi täytyttävä kumpaakin momentin alakohtaa sovellettaessa. Siten esimerkiksi pelkästään 1 kohdassa tarkoitettun tiedon hyödyntämisen mahdollisuus ei sellaisenaan riittäisi karenssin määrittämisen perusteeksi, vaan siirtymisen olisi lisäksi voitava katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön.

Jos ehdotetun pykälän 1 momentissa tarkoitettu tietojen hyväksikäytön, vahingon aiheuttamisen tai eturistiriidan mahdollisuus voitaisiin välttää rajoittamalla ilmoituksen kohteena olevan uuden tehtävän laajuutta, karenssi tulisi pykälän 2 *momentin* mukaan rajata asialliselta laajuudeltaan sitä vastaavaksi. Karenssi olisi tällaisissa tapauksissa rajattava koskemaan vain sitä osaa uudesta tehtävästä, jonka hoitamisen on katsottava johtavan pykälässä tarkoitettulla tavalla tietojen hyväksikäyttöön, vahingon aiheuttamiseen tai eturistiriitaan. Karenssin tulisi perusoikeusrajoitukselta vaadittava oikeasuhtaisuus huomioon ottaen siten olla sellainen, että siitä aiheutuisi sen kohteena olevalle ilmoituksen antajalle mahdollisimman vähän haittaa.

Ministerit saavat asemassaan laajasti virkasalaisuuden alaista tai luottamuksellista tietoa julkisen ja yksityisen sektorin toiminnasta sekä käyttävät yhteiskunnallisesti merkittävää vaikutusvaltaa eri toimijoihin nähden. Vaikka ministerin tehtävässä saadun tiedon ja yhteiskunnallisten suhteiden hyödyntäminen ministerikauden jälkeen julkishallinnon ulkopuolisissa tehtävissä olisi lainmukaista, jo pelkästään mahdollisuus tällaisen tiedon tai vaikutusvaltasuhteiden hyödyntämisestä voi herkästi herättää epäilyjä epäeettisestä toiminnasta ja siten heikentää luottamusta hallitusvallan käyttöön etenkin, jos uudella tehtävällä on kiinteä yhteys ministerin vastualueeseen tai toimialaan. Toisaalta valtioneuvoston jäsenen ja hänen ministerikautensa jälkeisen ajan osalta perusoikeuksia rajoittavan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista, minkä johdosta sääntelyn soveltamisala on pidetty tarkkarajaisena, eikä karenssia koskevaa päätöstä aina välttämättä annettaisi tilanteissa, joita julkisuudessa kenties vahvastikin arvosteltaisiin. Karenssin määrittäminen edellyttäisi, että valtioneuvoston jäsenenä saatuja tietoja voitaisiin olennaisella

tavalla hyödyntää uudessa tehtävässä tai uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin muusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan yleistä etua ja hallitusvallan käyttöä kohtaan tunnettua luottamusta vaarantavalla tavalla. Karenssia ei siten esimerkiksi voitaisi määrätä pelkästään sillä perusteella, että ministeri kesken hallituskauden tai hallituskauden jälkeen siirtyy yksityisen sektorin tehtäviin.

7 §. Karenssin kesto. Pykälässä säädettäisiin karenssin ajallista kestoa koskevista vaatimuksista. Ehdotetun *1 momentin* mukaan karenssi voitaisiin määrätä alkavaksi aikaisintaan siitä, kun ilmoituksen antajalle on myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä ja karenssin olisi päätyttävä viimeistään silloin, kun valtioneuvoston jäsenen erosta on kulunut 12 kuukautta. Jos karenssilautakunta antaisi karenssin sisältävän päätöksensä esimerkiksi seitsemän kuukautta valtioneuvoston jäsenen eron jälkeen, karenssi voisi olla kestoltaan enintään viiden kuukauden pituinen. Säännöksestä ilmenisi myös lain soveltamista määrittävä keskeinen lähtökohta siitä, että mahdollinen karenssiaika voisi käytännössä alkaa vasta valtioneuvoston jäsenyyden päätyttyä. Ehdotettu sääntely ei koskisi tilanteita, joissa uutta tehtävää olisi tarkoitus ryhtyä hoitamaan valtioneuvoston jäsenen tehtävän ohella ministerikauden aikana. Ehdotetulla lailla ei siten puututtaisi perustuslain 63 §:n 1 momentin alaan kuuluviin tilanteisiin, joissa rajoitetaan ministerin tehtäviin kuulumattomien tehtävien hoitamista valtioneuvoston jäsenyyden aikana.

Karenssia ei saisi pykälän *2 momentin* mukaan määrätä kestoltaan pitemmäksi kuin se on ehdotetusta 1 §:stä ilmenevän tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä. Harkinnassa olisi otettava huomioon karenssin ajallisen keston merkitys yleisen edun ja hallitusvallan käyttöä kohtaan tunnetun luottamuksen vaarantumisen kannalta. Karenssiaika voisi luonnollisesti olla ehdotettua enimmäispituutta lyhyempikin.

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa karenssin kestoa määriteltäessä olisi lisäksi keskeistä arvioida, voidaanko tietoa, jota karenssilla suojataan, uudessa tehtävässä olennaisella tavalla hyödyntää tai käyttää toisen vahingoksi. Karenssilautakunnan olisi karenssin kestoa määritessään otettava erityisesti huomioon, kuinka kauan ilmoituksen antajan valtioneuvoston jäsenenä saamaa tietoa voidaan ehdotuksessa tarkoitetulla olennaisella tavalla käyttää uudessa tehtävässä omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Tässä tarkoituksessa karenssilautakunnan olisi pyrittävä erityisesti arvioimaan, missä vaiheessa karenssin kohteena olevan ilmoituksen antajan saama tieto on menettänyt sellaisen merkityksen, että sitä voitaisiin käyttää uudessa tehtävässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla. Karenssin tulisi olla ajallisesti riittävän pitkä, jotta sillä olisi tavoiteltu vaikutus. Riittävän pitkä karenssiaika antaa edellytyksiä varmistaa, että valtioneuvoston jäsenenä saadut tiedot ovat tässä ajassa menettäneet merkityksensä. Säännös asettaisi reunaehdot karenssiajan pituudelle myös niissä tilanteissa, joissa karenssin määrittäminen perustuisi 6 §:n 1 momentin 2 kohdasta ilmenevään muuhun ilmeiseen eturistiriitaan. Julkisuuslain 23 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus ja rikoslain 40 luvun 5 §:n mukainen hyväksikäyttökielto jatkuvat ministerikauden jälkeenkin, eikä ehdotetulla sääntelyllä ole tarkoitus muuttaa näitä velvoitteita.

Karenssilautakunnalle ehdotetaan jätettäväksi asioiden moninaisuuden vuoksi karenssin ajallista kestoa koskevaa harkintavaltaa ja lautakunnan tulisi harkita karenssin kestoa tapauskohtaisesti. Karenssin ajallinen kesto määräytyisi ehdotetun 7 §:n nojalla ja harkintaa ohjaisivat myös hallintolain 2 luvusta ilmenevät harkintavallan käyttöä rajoittavat oikeusperiaatteet. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella karenssilautakunta voisi päätyä asettamaan 12 kuukauden enimmäispituutta huomattavasti lyhyemmän karenssin.

8 §. Korvaus karenssin ja asian käsittelyn ajalta. Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan sillä, jolle karenssi on määrätty, olisi oikeus saada valtion varoista rahamääräinen korvaus karenssin

ajalta sekä yli kaksi kuukautta kestävältä asian käsittelyn ajalta. Valtioneuvoston jäsenenä edelleen toimivan ilmoituksen antajan osalta korvausta maksettaisiin siitä ajankohdasta alkaen, kun hänet on vapautettu valtioneuvoston jäsenyydestä. Jos karenssilautakunta ei määräisi karenssia, ei ilmoituksen antaja olisi estynyt työskentelemästä uudessa tehtävässä, eikä hän siten olisi oikeutettu korvaukseen. Oikeus korvaukseen olisi säännöksen mukaan myös muulla ilmoituksen antajalla siltä osin kuin ilmoituksen käsittely on kestänyt yli kaksi kuukautta. Käsittelyajan korvaukseen olisi siten oikeutettu myös muu kuin karenssia koskevan määräyksen kohteena oleva ilmoituksen antaja. Käsittelyajan korvausta olisi säännöksessä tarkoitettussa tapauksessa oikeus saada ainoastaan kaksi kuukautta ylittävältä käsittelyajalta. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että karenssilautakunta ei ole päätöksessään katsonut olevan edellytyksiä karenssin määrittämiselle, mutta asian selvittäminen on edellyttänyt yli kaksi kuukautta kestänyttä käsittelyä.

Karenssiajalta maksettava korvaus vastaisi suuruudeltaan valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota. Korvauksessa olisi kyse ainoastaan valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain 1 §:ssä tarkoitettusta korvauksesta, eikä siihen laskettaisi muita mahdollisia etuuksia. Korvauksessa ei olisi kyse karenssin ajalta maksettavasta palkkauksesta, mutta sitä olisi pidettävä korvauksena tulojen vähentymisestä. Karenssikorvauksessa olisi siten kyse ennakonpidätyksen alaisesta korvauksesta. Korvaus maksettaisiin valtioneuvoston kanslian määrärahoista.

Esimerkiksi puolen vuoden karenssia koskeva korvaus olisi noin 60 000 euroa ja lakiehdotuksen mukaista enimmäispituutta vastaavaa karenssia koskeva korvaus noin 120 000 euroa. Jos asian käsittely olisi kestänyt esimerkiksi kolme kuukautta, olisi ilmoituksen antaja oikeutettu korvaukseen, joka vastaa valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa yhden kuukauden palkkiota, eli noin 10 000 euroa.

Ehdotetun 2 momentin mukaan karenssilautakunta myöntäisi korvauksen saatuaan karenssin sisältävän päätöksen tai yli kaksi kuukautta kestäneen käsittelyn johdosta annettavan päätöksen kohteena olevalta korvauksen maksamiseksi tarpeelliset tiedot. Korvauksen maksamiseksi tarpeellisia tietoja olisivat lähinnä päätöksen kohteena olevan tili- ja yhteystiedot. Karenssilautakunnan olisi ehdotuksen mukaan esitettävä pyyntö tietojen antamiseksi samanaikaisesti karenssin sisältävän päätöksen tai yli kaksi kuukautta kestäneen käsittelyn johdosta annettavan päätöksen kanssa. Menettelyllä pyritään edistämään karenssin oikeusvaikutuksia kohtuullistavan korvauksen määrittämisen käsittelyn viivytyksettömyyttä. Valtioneuvoston kanslia vastaisi karenssilautakunnan päättämän korvauksen täytäntöönpanosta, kuten korvauksen maksuunpanoon ja maksatukseen liittyvistä järjestelyistä. Lähtökohtana olisi, että korvaus maksetaan kuukausierissä.

Karenssiajan alkamisella ei olisi sinällään vaikutusta oikeuteen saada korvaus. Jos karenssiaika olisi korvauksen määrittämisajankohtana alkanut kulua, karenssilautakunta myöntäisi korvauksen takautuvasti.

Karenssin sisältävän päätöksen kohteena olevan ilmoituksen antajan tulisi ilmoittaa karenssilautakunnalle sellaisista olennaisista muutoksista, jotka voisivat vaikuttaa hänelle määrättyyn karenssiin tai karenssin ajalta maksettavaan korvaukseen. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että ilmoituksen antaja tai tuleva työnantaja olisi vetäytynyt uuteen tehtävään siirtymisen edellyttämistä toimenpiteistä eikä ilmoituksen antaja tulisi valituksi karenssin kohteena olevaan tehtävään.

9 §. Karenssilautakunta. Pykälässä säädettäisiin karenssin määrittämisestä koskevia asioita varten perustettavasta karenssilautakunnasta. Ehdotetun pykälän mukaan karenssilautakunta olisi val-

valtioneuvoston kanslian yhteydessä ja se olisi toiminnassaan riippumaton ja itsenäinen. Riippumattomuudella tarkoitetaan ehdotetussa yhteydessä erityisesti karenssilautakunnan riippumattomuutta ratkaisutoiminnassaan poliittisesta päätöksenteosta ja poliittisista ohiausvaltasuhteista. Karenssilautakunnan itsenäisyys puolestaan merkitsisi sitä, että valtioneuvoston kanslialla olisi ainoastaan hallinnollista ohjausvaltaa suhteessa lautakuntaan. Valtioneuvoston kanslia vastaisi lautakunnan tulosohtauksesta ja nimeäisi sen sihteerit omasta virkakunnastaan tai ionkun toisen ministeriön virkakunnasta. Lautakunta tukeutuisi valtioneuvoston kanslian hallinnollisiin tukipalveluihin ja lautakunnan asiakirjat arkistoitaisiin osana valtioneuvoston kanslian arkistointia.

Karenssilautakunta olisi oikeudelliselta asemaltaan valtion viranomaiskoneistoon kuuluva toimielin. Sen toimintaan sovellettaisiin siten ilman eri säännöstä hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia, julkisuuslakia ja kielilakia (423/2003). Lautakunnan jäseniä sitoisi siten myös julkisuuslain 23 §:stä ilmenevä vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Karenssilautakunnan jäsenet kuuluisivat ehdotetussa laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin suoraan rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 2 kohdan perusteella. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

10 §. *Karenssilautakunnan asettaminen ja kokoonpano.* Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto asettaisi karenssilautakunnan viideksi vuodeksi kerrallaan. Päätös tehtäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa valtioneuvoston kanslian esittelystä ja lautakunnan toimikausi kestäisi viisi vuotta.

Pykälän 2 momentin mukaan karenssilautakunnassa olisi puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä enintään neljä muuta jäsentä. Pykälässä ei ehdoteta asetettavaksi karenssilautakunnan kokoonpanolle ja sen jäsenenä toimimiselle tiukkoja vaatimuksia tai kelpoisuusehtoja. Ottaen kuitenkin huomioon valtioneuvoston asema yhteiskunnassa ja lautakunnan toimivalta elinkeinovapautta rajoittavan karenssin ja hallinnollisen sanktion eli seuraamusmaksun määrittämiseen, pykälään on otettu lautakunnan päätöksentekokyvyn kannalta olennainen säännös vaadittavasta lautakunnan tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämästä oikeudellisesta ja muusta asiantuntemuksesta. Oikeudellisella asiantuntemuksella viitataan ehdotetussa yhteydessä paitsi karenssilautakunnalle säädettyjen tehtävien ja toimivaltuuksien tuntemukseen myös lautakunnan tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämään oikeudelliseen erityisasiantuntemukseen. Oikeudellisen erityisasiantuntemuksen tarve liittyy etenkin hallinnollisen sanktion määrittämiseen liittyviin kysymyksiin. Lautakunnassa olisi perusteltua olla perehtyneisyyttä valtiosääntöoikeuteen. Lautakunnassa tulisi olla riittävää osaamista myös sen toimintaan sovellettavasta muusta lainsäädännöstä, kuten hallintolaista, julkisuuslaista ja kielilaista. Lautakunnan toimivalta ja tehtävät huomioon ottaen olisi perusteltua, että lautakunnan puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla olisi oikeustieteen muu ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. Momentin mukaan lautakunnassa tulisi olla lisäksi asiantuntemusta valtioneuvoston toiminnasta.

Ehdotetun 3 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia nimeäisi lautakunnalle sen toiminnan kannalta tarvittavan määrän sihteereitä ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat. Lautakunnan sihteereillä tulisi olla lautakunnan tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämä oikeudellinen ja muu asiantuntemus ja perehtyneisyys ja heidän tulisi olla virkasuhteessa valtioneuvoston kansliaan tai muuhun ministeriöön. Lähtökohtana olisi, ettei sihteeri esittelisi oman työnantajaministeriönsä toimialasta vastaavan ministerin karenssiin liittyviä asioita. Sihteeri hoitaisi kokousvalmistelut sekä annettavien päätösten julkaisun sekä toimisi lautakunnassa asioiden esittelijänä. Esittelijänä toimiva sihteeri ei osallistuisi päätöksentekoon. Pysyvät asiantuntijat eivät osallistuisi lautakunnan päätöksentekoon eli he eivät äänestäisi eivätkä päättäisi asioista, mutta voisivat osallistua lautakunnassa käytävään keskusteluun.

Ehdotetussa *4 momentissa* säädettäisiin tilanteesta, jossa puheenjohtaja tai muu jäsen eroaa kesken toimikauden tai on pysyvästi estynyt osallistumasta lautakunnan toimintaan. Tällaisessa tilanteessa valtioneuvosto voisi määrätä jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden puheenjohtajan tai lautakunnan toiminnan edellyttämän muun jäsenen. Seuraaja nimitettäisiin siten kuin lautakunnan asettamisesta tässä pykälässä säädetään.

Ehdotetun *5 momentin* mukaan karenssilautakunnan jäsenille maksettaisiin tehtävien hoitamisesta palkkio. Valtioneuvoston kanslia vahvistaisi palkkioiden määrät ottaen huomioon, että karenssilautakunnan toiminnasta aiheutuvat kustannukset on tarkoitus kattaa valtioneuvoston kanslian määrärahoista.

11 §. Karenssilautakunnan päätösvaltaisuus. Pykälässä säädettäisiin karenssilautakunnan koolle kutumisesta ja päätösvaltaisuudesta. Ehdotetun *1 momentin* mukaan lautakunnan kutsui koolle puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja.

Karenssilautakunta olisi *2 momentin* mukaan päätösvaltainen, kun puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi vähintään kaksi muuta lautakunnan jäsentä osallistuisi käsittelyyn. Säännös mahdollistaisi ehdotetussa muodossaan myös etäyhteyksien välityksellä tapahtuvien kokousten järjestämisen sekä kokoontumisen kirjallisessa menettelyssä.

12 §. Asioiden käsittely karenssilautakunnassa. Karenssilautakunta voisi ehdotetun *1 momentin* mukaan tehtävässään kuulla virkamiehiä ja muita asiantuntijoita

Karenssilautakunta tekisi pykälän *2 momentin* mukaan päätöksensä sihteerin esittelystä. Karenssilautakunnan päätökseksi tulisi se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan ratkaisisi puheenjohtajan tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtajan ääni.

Karenssilautakunnan päätökset allekirjoittaisi *3 momentin* mukaan puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja ja varmentaisi sihteerin.

Ehdotetun *4 momentin* mukaan karenssilautakunta voisi vahvistaa itselleen työjärjestyksen. Työjärjestyksellä voitaisiin antaa määräyksiä karenssilautakunnan sisäisen toiminnan ja hallinnon järjestämisestä, kuten asioiden valmistelusta, kokousjärjestelyistä ja sihteerien välisestä tehtävienjaosta sekä muista lautakunnan sisäiseen toimintaan liittyvistä käytännön järjestelyistä.

13 §. Asiakirjan julkiseksi tulon ajankohtaa koskeva poikkeus. Karenssilautakunta olisi julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettu lain nojalla tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettu lautakunta, joka toimisi julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisena. Viranomaiselle asian käsittelyä varten toimitettu asiakirja tulee julkisuuslain 7 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut. Viranomaisen laatima selvityspyyntö tulee julkisuuslain 6 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu.

Ehdotetun pykälän mukaan valtioneuvoston jäsenen tekemä ilmoitus sekä karenssilautakunnan selvityspyynnot ja niiden perusteella saadut tiedot tulisivat julkisiksi vasta kun karenssilautakunta olisi antanut 6 §:n mukaisen päätöksensä tai ilmoituksen antajalle olisi myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä, riippuen siitä, kumpi näistä päivämääristä olisi ensimmäinen, jos ei olisi ilmeistä, että tiedon antaminen asiakirjasta ei vaaranna valtioneuvoston toiminnan häiriötöntä jatkumista. Ehdotettu säännös merkitsisi siten poikkeusta julkisuuslain 7 ja 6 §:ään nähden. Poikkeus rajattaisiin koskemaan vain niitä tilanteita, joissa ilmoituksen antaja toimii edelleen valtioneuvoston jäsenen tehtävässä. Lisäksi poikkeus koskisi ainoastaan valtio-

neuvoston jäsenen antaman ilmoituksen sekä karenssilautakunnan asian ratkaisemiseksi tekemien selvityspyyntöjen ja niiden perusteella saatujen tietojen julkiseksi tulon ajankohtaa. Lähdekohtana olisi pykälässä tarkoitettujen asiakirjojen salassapito vain siihen saakka, kunnes karenssilautakunta olisi antanut päätöksensä tai ilmoituksen antajalle olisi myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä.

Asiakirjojen salassapitoa rajoitettaisiin edelleen vahinkoedellytyslausekkeella. Sen olettamana olisi asiakirjan salassapito, mutta karenssilautakunta voisi tietyin edellytyksin antaa tiedon asiakirjasta. Karenssilautakunta arvioisi asiakirjakohtaisesti tiedon antamisesta aiheutuvaa vaaraa. Vahinkoedellytyslausekkeen mukaisen arvioinnin kannalta merkityksellinen olisi esimerkiksi tilanne, jossa valtioneuvoston jäsen olisi jo julkisesti ilmaissut aikomuksensa siirtyä uuteen tehtävään. Tieto ministerin aikomuksesta siirtyä uuteen tehtävään voi tulla julkiseksi myös oikeuskanslerin kannanoton myötä. Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan antaa ministerille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Ministerin aikomus siirtyä muihin tehtäviin voi tulla oikeuskanslerin arvioitavaksi. Oikeuskanslerin antamat, perustuslain 108 §:ssä tarkoitettut tiedot ja lausunnot ovat julkisuuslain mukaisia viranomaisen asiakirjoja ainakin silloin, jos niissä sisältö ja tarkoitus huomioon ottaen on kyse julkisen vallan käytön kannalta merkittävistä kysymyksistä ja jos ne eivät sisällä salassa pidettäviä tietoja.

Ehdotetulla säännöksellä pyritään varmistamaan valtioneuvoston toiminnan häiriötön jatkuminen tilanteessa, jossa ilmoituksen antaja toimii edelleen valtioneuvoston jäsenen tehtävässä. Näissäkin tapauksissa ilmoituksen antaja informoinee pääministeriä aikomuksestaan siirtyä muihin tehtäviin.

Ministerin olisi annettava ilmoitus aikomuksestaan siirtyä 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuun uuteen tehtävään. Lakiehdotuksen säännösperusteisena tavoitteena on ilmoituksen antaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jolloin siirtymisestä ei ole välttämättä vielä varmuutta. Tällöin esimerkiksi vielä käynnissä olevaan rekrytointiprosessiin voi liittyä velvoitteita salassa pitoon tai vaihtoon. Myös taholla, jonka tehtävästä on kyse, voi olla asiassa oikeudellisesti perusteltuja odotuksia. Kyseessä voi olla esimerkiksi osakeyhtiön tai muun yhteisön toimitusjohtajan tai hallituksen jäsenen valintamenettely, joka erityisesti julkisissa osakeyhtiöissä on Euroopan unionin lainsäädännössä säänneltyä. Rekrytointia säännellään sen suhteen, mitkä asiat ovat luottamuksellista valmistelua sekä milloin ja miltä osin tiedot tulevat julkisiksi tai kaikkien osakkeenomistajien tietoon yhtiöoikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate huomioon ottaen. Esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla tietyin edellytyksin salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta. Käsillä voivat olla myös muuhun sääntelyyn sisältyvät asiakirjan salassapitoa taikka julkisuutta tai muuta tietojen saantia koskevat rajoitukset.

Karenssilautakunta voisi tulla tietoiseksi valtioneuvoston jäsenen aikomuksesta siirtyä uuteen tehtävään myös esimerkiksi karenssilautakunnan kolmannelta osapuolelta saaman tiedon perusteella. Kolmannen osapuolen karenssilautakunnalle antaman tiedon osalta ei ole katsottu olevan käsillä sellaisia perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja välttämättömiä syitä, joiden vuoksi julkisuutta voitaisiin rajoittaa.

14 §. *Karenssilautakunnan tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin karenssilautakunnan tehtävien edellyttämistä tiedonsaantioikeuksista.

Ehdotetun 1 momentin mukaan karenssilautakunnalla olisi oikeus saada asian ratkaisemiseksi ja 8 §:ssä tarkoitetun korvauksen maksamiseksi pyynnöstä ilmoituksen antajalta ja siltä 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulta taholta, jonka uudesta tehtävästä on kyse, asian ratkaisemisen kannalta välttämättömät tiedot asianomaisesta uudesta tehtävästä salassapitosäännösten, liikesalaisuuden

tai muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä. Uutta tehtävää koskevilla välttämättömillä tiedoilla tarkoitetaan ehdotetussa yhteydessä esimerkiksi tietoja tehtävän alkamisesta ja ilmoituksen antajan tulevasta tehtäväkuvasta. Näissä voi olla kyse myös salassapitovelvoitteiden, liikesalaisuuden tai muiden tiedon saantia koskevien rajoitteiden piiriin kuuluvista seikoista, joten nimenomainen tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on tarpeen päätöksenteon edellytysten varmistamiseksi. Liikesalaisuuksien siviilioikeudellisesta suojasta säädetään liikesalaisuuslaissa (595/2018) ja työsopimuslaissa. Kyseeseen voisivat tulla myös esimerkiksi yhtiö- ja arvopaperimarkkinaoikeudellisesta sääntelystä seuraavat salassapito- ja vaitiolovelvoitteet sekä yksityisoikeudellisiin salassapitosopimuksiin ja –sitoumuksiin perustuvat velvoitteet.

Pykälän 2 *momentin* mukaan karenssilautakunnalla olisi lisäksi salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeus saada ministeriöiltä asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ilmoituksen antajan pääsystä valtioneuvoston jäsenenä toimiessaan salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon. Ministeriöillä on tyypillisesti merkityksellistä tietoa valtioneuvoston jäsenen tehtävistä. Tiedonsaantioikeus ei ulottuisi ministerin tehtävissä saatujen salassapidettävien tietojen sisältöön, vaan karenssia koskevan määräyksen tarpeellisuuden arvioimiseksi voidaan pitää riittävänä saada tieto siitä, onko tai onko ilmoituksen antajalla ollut ministerin asemassa pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Säännös on tarpeen, koska tieto henkilön oikeudesta saada ja käsitellä salassa pidettäviä tietoja saattaa joissain tapauksissa olla myös itsessään salassa pidettävä. Karenssilautakunnan tiedonsaantioikeutta puoltaa myös asiaan liittyvä merkittävä julkinen intressi.

15 §. Muutoksenhaku. Pykälä sisältäisi säännökset oikeudesta hakea muutosta karenssilautakunnan päätökseen.

Pykälän 1 *momentin* mukaan ehdotetussa 8 §:ssä tarkoitettuun karenssiajan korvausta koskevaan päätökseen ja ehdotetussa 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun hyvityksen maksamista koskevaan päätökseen ei saisi suoraan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, vaan ensi vaiheessa olisi vaadittava oikaisua karenssilautakunnalta. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolain 7 a luvussa. Karenssilautakunnan olisi liitettävä päätökseensä oikaisuvaatimusohjeet ja sovellettava muutoinkin, mitä oikaisumenettelystä hallintolaissa säädetään. Määräaika oikaisuvaatimuksen esittämiselle on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Pykälän 2 *momentti* sisältää informatiivisen säännöksen, jonka mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Karenssin sisältävä päätös voitaisiin 3 *momentin* mukaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määräisi. Karenssin sisältävä päätös voitaisiin siten panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Säännös on ehdotetussa yhteydessä tarpeen, koska laissa säädettävään määräaikaan sidottu karenssi saattaisi muutoin menettää merkityksensä. Hallintotuomioistuin voi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n nojalla tällöinkin kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Täytäntöönpanomääräys voidaan kohdistaa myös osaan päätöksestä. Vaatimus määräyksen antamiseksi on käsiteltävä kiireellisenä.

Ehdotettu 3 *momentti* koskisi yksinomaan karenssilautakunnan määräämää karenssin sisältävää päätöstä. Ehdotetun lain nojalla annettava muu päätös olisi siten täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisena.

Karenssia koskevat muutoksenhakuasiat olisi *4 momentin* mukaisesti käsiteltävä kiireellisinä. Kiireellisyysperusteen taustalla on elinkeinovapauden rajoitukseen liittyvä ilmoituksen antajan erityinen tarve saada valituksensa johdosta tuomioistuimen ratkaisu ennen uudessa tehtävässä aloittamista.

Vaikka muutoksenhakuasiat olisi käsiteltävä kiireellisinä, ottaisi valitusasian käsittely hallinto-oikeudessa aikansa. Hallinto-oikeuden päätökseen olisi mahdollista myös hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Yleinen valitusaika on 30 päivää. Käytännössä valitusprosessi saattaisi muodostua myös niin pitkäksi, että enintään 12 kuukauden mittainen karenssi olisi voinut jo kulua loppuun ennen kuin asia olisi ratkaistu lainvoimaisella päätöksellä.

16 §. Hyvitys perusteettomasta karenssista. Pykälässä säädettäisiin karenssin kohteena olevan ilmoituksen antajan oikeudesta saada valtion varoista hyvitys tilanteessa, jossa karenssilautakunnan määräämä karenssi kumottaisiin valituksen johdosta tuomioistuimen lainvoiman saaneella päätöksellä kokonaan tai osittain perusteettomana. Hyvityksen on tarkoitus korvata ilmoituksen antajalle perusteettomasti määrätystä karenssista aiheutunutta haittaa. Oikeus saada hyvitys olisi ainoastaan karenssilautakunnan antaman karenssin sisältäneen päätöksen kohteena olevalla ilmoituksen antajalla eli sillä, jolle karenssi on määrätty. Muulla kuin ilmoituksen antajan asemassa olevalla, kuten esimerkiksi ilmoituksen antajan tulevalla työnantajalla, ei olisi oikeutta saada säännöksessä tarkoitettua hyvitystä, vaikka tällekin on sinänsä saattanut aiheutua haittaa perusteettoman karenssin määräämisestä.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan hyvitys olisi 30 prosenttia karenssin sisältäneen päätöksen kohteena olevalle ilmoituksen antajalle 8 §:n nojalla määrätystä korvauksesta. Jo ilmoituksen antajalle maksettua korvausta tai sen osaa ei perittäisi tässä tapauksessa takaisin eikä sillä siten olisi hyvityksen määrää vähentävää vaikutusta.

Perusteettoman karenssin ajalta maksettava hyvitys tarkoittaisi esimerkiksi puolen vuoden karenssin osalta noin 18 000 euron hyvitystä ja 12 kuukauden karenssin osalta vajaan 40 000 euron hyvitystä.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan hallintotuomioistuimen olisi ilmoitettava karenssilautakunnan määräämän karenssin kumoavasta päätöksestään valtioneuvoston kanslialle, joka määräisi hyvityksen saatuaan ilmoituksen antajalta pyynnöstä sen maksamiseksi tarvittavat tiedot. Hyvityksen saaminen ei siten edellyttäisi hakemusta, vaan valtioneuvoston kanslia ryhtyisi sen määräämistä ja maksamista edellyttäviin toimenpiteisiin viran puolesta. Valtioneuvoston kanslian olisi siten säännöksestä ilmenevällä tavalla pyydettävä ilmoituksen antajalta ajantasaiset tili- ja mahdolliset muut hyvityksen maksamiseksi tarpeelliset tiedot. Koska hyvitys määrättäisiin yksinomaan laskennallisin perustein, hyvityksen määräämisellä ei olisi sen laatuista yhteyttä karenssilautakunnan tehtäviin, joka puoltaisi asianomaisen toimivallan osoittamista karenssilautakunnalle.

17 §. Seuraamusmaksu. Pykälässä säädettäisiin karenssilautakunnalle toimivaltuus määrätä hallinnollisessa menettelyssä seuraamusmaksu. Karenssilautakunta antaisi asiassa valituskelpoisen päätöksen. Seuraamusmaksu olisi hallintolain 67 §:ssä tarkoitettu muu hallinnollinen seuraamus.

Pykälän *1 momentin* mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, jos lain soveltamisalaan kuuluva valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettu henkilö tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlöisi 3 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa tai rikkoisi 5 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuutensa olla aloittamatta ilmoituksensa kohteena olevaa uutta tehtävää hänelle

määrätyn karenssin aikana. Koska seuraamusmaksu kohdistuisi luonnollisiin henkilöihin, säädettäisiin noudatettavasta syyllisyysperiaatteesta. Seuraamusmaksu määrättäisiin vain, jos henkilö on laiminlyönyt tai rikkonut pykälässä mainittuja velvoitteitaan tahallaan tai huolimattomuudesta. Momentissa säädettäisiin myös seuraamusmaksun määrästä. Seuraamusmaksu olisi vähintään 5 000 euroa. Seuraamusmaksu olisi enintään 30 000 euroa, jos henkilö laiminlöisi ilmoitusvelvollisuutensa taikka enintään 60 000 euroa, jos henkilö rikkoisi velvollisuutensa olla aloittamatta uutta tehtävää karenssin aikana.

Seuraamusmaksu ehdotetaan kohdistettavaksi valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuihin henkilöihin. Ehdotetun 3 §:n 1 momentin mukaista ilmoitusvelvollisuutta sovellettaisiin valtioneuvoston jäsenenä toimivaan ja valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön. Ehdotetun 5 §:n 2 momentin mukainen velvollisuus olla aloittamatta ilmoituksen kohteena olevaa uutta tehtävää karenssin aikana kohdistuisi valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön. Ehdotettu karenssi voitaisiin määrätä kohdistumaan vain valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jälkeiseen aikaan, vaikka toimivaltaisen hallituksen jäsenet olisivat myös lakiehdotuksessa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia.

Valtioneuvoston jäsenen osalta ilmoitusvelvollisuudessa voitaisiin katsoa olevan kyse ministerin virkatoimien piiriin kuuluvasta seikasta. Ministeri vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja ministerin asemaan liittyy rikosoikeudellinen vastuu lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voisi mahdollisesti tulla arvioitavaksi tällaisesta näkökulmasta.

Valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu virkatoimistaan toteutuu niin sanottuna ministerivastuuna. Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Parlamentaarisen vastuun lisäksi vastuunalaisuus kattaa oikeudellisen ministerivastuun. Perustuslain 114–116 §:ssä säädetään ministerisyyteen nostamisesta ja käsittelystä eduskunnassa, ministerivastuun vireillepanosta ja ministerisyyteen nostamisen edellytyksistä. Ministerivastuuasioiden käsittelystä säädetään tarkemmin valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetussa laissa (196/2000). Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimissaan selvästi lainvastaisesti. Valtioneuvoston jäsenten virkatoimien arviointi on jo järjestetty perustuslaissa säädetyn ministerivastuun kautta ja kattaa myös ministerin toimien rikosoikeudellisen arvioinnin. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus puuttua näihin säännöksiin, eikä seuraamusmaksua ehdoteta ulotettavaksi valtioneuvoston jäsenenä toimiviin.

Sanktiojärjestelmältä vaaditaan sekä yleis- että erityisestävyyttä. Ehdotettu seuraamusmaksua koskeva sääntely on tarkoitettu ennen kaikkea ennaltaehkäiseväksi ja riittävän korkeaksi asetettulla seuraamusmaksun enimmäismäärällä on tarkoitus ohjata lain soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä lain velvoitteiden noudattamiseen. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä yksinomaan ehdotetun lain keskeisimpien velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Seuraamusmaksu olisi tarkoitettu määrättäväksi ainoastaan vakavissa velvoitteiden laiminlyönnin tai rikkomisen tilanteissa. Käytännössä tilanteiden, joissa seuraamusmaksun määräämiselle olisi tarvetta, ennakoidaan jäävän erittäin harvinaisiksi.

Seuraamusmaksun tulisi olla oikeasuhtainen teon moitittavuuteen nähden. Seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi korkeampi silloin, kun henkilö ei noudata hänelle määrättyä karenssia. Määrätyn karenssin rikkomisen on arvioitu olevan moitittavampaa kuin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä määrättävän seuraamusmaksun tulisi kuitenkin suuruudeltaan olla riittävän lähellä karenssin rikkomisesta määrättävää maksua, jotta

sääntelyllä ohjattaisiin vaikuttavasti kummankin velvoitteen noudattamiseen. Seuraamusmaksun vähimmäismäärä vastaisi vajaan puolta ministerin kuukausipalkkiosta ja enimmäismäärät ministerin vajaan kolmen kuukauden ja vajaan kuuden kuukauden kuukausipalkkioita. Enimmäismäärä olisi seuraamusmaksun yläraja, ja sen mukainen seuraamusmaksu voisi ylipäänsä tulla harkittavaksi vain kaikkein vakavimmissa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin tai karenssin rikkomisen tilanteissa. Seuraamusmaksun vähimmäis- ja enimmäismäärää arvioitaessa on myös otettu niitä korottavasti huomioon seuraamusmaksun kertaluonteisuus.

Ehdotetun 3 §:n 3 momentin mukaan ilmoitusta ei olisi tarpeen antaa, jos uuden tehtävän luonteen perusteella olisi ilmeistä, etteivät karenssin määräämisen edellytykset täyty. Säännös on tarkoitettu mahdollistamaan poikkeaminen ilmoitusvelvollisuudesta vain tilanteissa, joissa karenssin määräämisen edellytysten täyttymättä jääminen olisi selvää. Tavoitteena on keventää sääntelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Käytännössä säännöksen soveltamisen ennakoidaan jäävän rajatuksi ja esimerkiksi ehdotetun 17 §:n 1 momentin soveltamistilanteiden näkökulmasta verraten selväpiirteiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuisi kokonaisarviointiin. Maksun suuruus arvioitaisiin ottaen huomioon menettelyn laatu, laajuus ja vahingollisuus. Laatu ja laajuus käsittäisivät sekä sen, millaisesta laiminlyönnistä tai rikkomuksesta olisi kyse että sen, kuinka moitittavaa käyttäytyminen on ollut. Laatua arvioitaessa voitaisiin ottaa huomioon myös menettelyn tahallisuus ja laajuutta arvioida myös ajallisesti. Esimerkiksi osittainen karenssin rikkominen olisi laadultaan vähemmän moitittavaa kuin karenssin noudattamatta jättäminen kokonaisuudessaan. Seuraamusmaksu voitaisiin jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos menettelyä voitaisiin pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä olisi kohtuullista menettelyn laatu, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen. Tällainen tilanne voisi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun kyse olisi jonkin yksittäisen työtehtävän hoitamisesta karenssin aikana. Seuraamusmaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle.

Karenssilautakunnan toimintaan sovellettaisiin hallintolakia. Hallintolain soveltaminen päätöstä annettaessa tarkoittaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden ja käytäntöjen mukaisen menettelyjen noudattamista. Seuraamusmaksun määrääminen edellyttäisi lähtökohtaisesti hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisesti henkilön kuulemistä, jolloin hän voisi esittää menettelynsä vaikuttaneet syyt ja muita asiaan vaikuttavia seikkoja. Myös muut hallintolain säännökset tulisivat sovellettaviksi. Esimerkiksi seuraamusmaksua koskeva päätös olisi perusteltava hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaisesti. Hallintotoiminnan suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimukset olisi täytettävä ja hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset otettava huomioon maksua määrättäessä. Päätös annettaisiin henkilölle tiedoksi siten kuin hallintolaissa säädetään.

Ehdotuksen 3 momentissa otettaisiin huomioon kaksoisrangaistavuuden kielto, jonka mukaan samasta teosta ei voida määrätä luonnolliselle henkilölle useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Kielto kattaa myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset.

Pykälän 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jollei maksun määräämistä koskeva asia olisi tullut vireille kahdessa vuodessa siitä, kun henkilö on aloittanut uuden tehtävän, jota ilmoitusvelvollisuus tai karenssi koskee.

Pykälän 5 momentin mukaan seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädettäisiin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Tämän vuoksi kyseistä lakia muutettaisiin siten, että sen 1 §:n soveltamisalaan lisättäisiin valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista

ehdotetun lain mukainen seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta vastaisi Oikeusrekisterikeskus, jolla on jo vastaavia täytäntöönpanotehtäviä.

Seuraamusmaksusta ei perittäisi korkoa. Seuraamusmaksua koskevasta päätöksestä olisi valitusoikeus. Maksua koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Lakia koskeva informatiivinen viittaussäännös sisältyisi ehdotettuun 15 §:n 2 momenttiin. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudessa noudatettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä. Karenssilautakunnan määräämä seuraamusmaksu olisi täytäntöönpanokelpoinen lainvoimaisena.

18 §. Voimaantulo. Pykälän 1 momentti sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.6.2023. Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei ehdoteta sovellettavaksi valtioneuvoston jäseniin, joiden toimikausi olisi päättynyt ennen lain voimaantuloa. Jos siis valtioneuvoston jäsenelle olisi myönnetty valtioneuvoston jäsenyydestä ero esimerkiksi kaksi kuukautta ennen lain voimaantuloa, hän ei ehdotetusta 2 §:stä poiketen kuuluisi sen soveltamisalan piiriin. Sääntely ei siten mahdollistaisi puuttumista takautuvasti esimerkiksi palvelussuhdesopimukseen, joiden perusteella ministerin tehtävistä lain voimaantuloa edeltävän 12 kuukauden kuluessa vapautettu olisi jo siirtynyt yksityisen sektorin palvelukseen.

7.2 Laki sakon täytäntöönpanosta

1 §. Lain soveltamisala. Valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista ehdotettuun lakiin sisältyisi karenssilautakunnan toimivaltuus määrätä hallinnollisessa menettelyssä seuraamusmaksu lain soveltamisalaan kuuluvalla valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetulle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö uutta tehtävää koskevan ilmoitusvelvollisuutensa taikka rikkoo velvollisuutensa olla aloittamatta uutta tehtävää hänelle määrätyn karenssin aikana.

Määrätty seuraamusmaksu pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Eri lakien nojalla määrättävien laiminlyönti-, rikkomus- ja seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus noudattaen sakon täytäntöönpanosta säädettyä menettelyä. Tämän vuoksi pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista ehdotetun lain 17 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu pannaan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisessa järjestyksessä.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 4 §:n mukaan maksun määrääjän ja muutoksenhakutuoimioistuimen tulisi ilmoittaa päätöksestään Oikeusrekisterikeskukselle.

8 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1.6.2023.

9 Toimeenpano ja seuranta

Valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista ehdotetun lain voimaantulo edellyttäisi toteutuessaan valmistautumista karenssilautakunnan toiminnan käynnistämiseen. Ennen lain voimaantuloa olisikin ryhdyttävä toimenpiteisiin lautakunnan perustamiseksi ja sen tehtävien käytännön järjestämiseksi. Sääntelyn voimaantulo edellyttäisi myös tehokasta viestintää lain soveltamisalasta ja sen sisältämästä ilmoitusvelvollisuudesta. Sääntelyn toimivuutta ja vaikuttavuutta olisi syytä seurata sekä tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin sääntelyn tarkistamiseksi.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2021 vp), hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 89/2022 vp) sekä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maa-aseamista ja eräistä tutkista sekä avaruustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 113/2022 vp), joissa ehdotetaan muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttia.

11 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Ehdotetussa laissa säädettäisiin valtioneuvoston jäsenen ja viimeisen 12 kuukauden aikana valtioneuvoston jäsenenä toimineen henkilön velvollisuudesta ilmoittaa lailla perustettavalle karenssilautakunnalle aikomuksestaan siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään sekä lautakunnan toimivallasta määrätä uudessa tehtävässä aloittamista ajallisesti rajoittava karenssi. Ilmoituksen antaja ei lakiehdotuksen mukaan saisi aloittaa uudessa tehtävässä myöskään ilmoituksen käsittelyn aikana.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 63 §:ssä säädetyn ministerin tehtäviin kuulumattomien tehtävien hoitamista koskevan kiellon ja sidonnaisuuksista ilmoittamisen samoin kuin perustuslain 60, 61 ja 64 §:stä ilmenevien valtioneuvoston jäsenten nimitysmenettelyyn ja valtiosääntöiseen asemaan liittyvien erityispiirteiden näkökulmasta. Sääntely on lisäksi merkityksellistä perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapauden, 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden, 21 §:stä ilmenevän hyvän hallinnon ja oikeusturvan ja 12 §:n 2 momentista ilmenevän julkisuusperiaatteen kannalta. Siltä osin kuin kyse on karenssin ja seuraamusten määräämistä koskevan toimivallan osoittamisesta perustettavaksi ehdotettavalle karenssilautakunnalle, sääntely muodostuu merkitykselliseksi myös perustuslain 119 §:n kannalta.

Sääntelyn suhde perustuslain 63 §:ään ja valtioneuvoston jäsenen valtiosääntöiseen asemaan

Ehdotetussa laissa tarkoitettu karenssi voitaisiin määrätä kohdistumaan vain valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jälkeiseen aikaan, vaikka toimivaltaisen hallituksen jäsenet olisivat myös lakiehdotuksessa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia. Ehdotetulla sääntelyllä ei siten puututtaisi perustuslain 63 §:n 1 momentista johtuvaan kieltoon hoitaa ministerikauden aikana ministerin tehtäviä haittaavia tehtäviä eikä sen 2 momentin mukaiseen velvoitteeseen antaa selvitys sidonnaisuuksista.

Perustuslain 63 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Perustuslain esitöiden mukaan ministerin tehtäviä haittaavina tehtävinä pidetään kaikkia sellaisia tehtäviä, jotka tekevät ministerin esteelliseksi keskeisissä tehtävissään tai edellyttävät niin runsasta ajankäyttöä, että täysipainoinen ministerityöskentely estyy (HE 284/1994 vp, s. 10 ja 12). Tällaisia tehtäviä on katsottu olevan esimerkiksi palkattu toimi yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaavan toimielimen jäsenyys valtionyhtiössä ja valtion liikelaitoksessa ja hallintotehtävät rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa sekä muissa taloudellisesti tai yhteiskunnal-

lisesti merkittävissä yksityisissä yrityksissä. Samoin näitä tehtäviä ovat etujärjestöjen luottamustehtävät valtakunnallisella tai keskusjärjestötasolla sekä hallinto- tai luottamustehtävät sellaisissa yhteisöissä, joilla on kiinteä yhteys asianomaiseen hallinnonalaan. Säännöksellä on tahdottu turvata ministerien riippumattomuutta, varmistaa heidän keskittymisensä ministerin tehtävien hoitamiseen ja ylläpitää yleisön luottamusta valtioneuvoston toimintaan.

Kielto toimia perustuslain 63 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa muissa tehtävissä koskee momentin sanamuodon mukaan vain sitä aikaa, jolloin henkilö toimii ministerinä. Perustuslain esitöiden mukaan ministerillä ei katsota olevan velvollisuutta luopua ministeriksi tullessaan pysyvästi muista tehtävistään, vaan riittävänä pidetään, että hän pidättäytyy hoitamasta perustuslaissa tarkoitettua tehtävää ministerin toimikaudella (HE 284/1994 vp, s. 12). Perustuslaki ei siten lähtökohtaisesti aseta estettä sille, että ministeri toimikautensa päätyttyä siirtyy takaisin aikaisempiin tehtäviinsä. Jollei muita asiaan vaikuttavia näkökohtia ilmene, ministeri voi toimia tällä tavoin silloinkin, kun hänen toimikautensa jälkeen alkava uusi tehtävä on tiedossa tai varmistuu toimikauden aikana (OKV/327/1/2019, 4.12.2019). Tehtävästä ei siten tarvitse luopua pysyvästi, vaan jääminen virkavapaalle tai lomalle on riittävää.

Perustuslain 63 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenen on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Ilmoitusvelvollisuus koskee jokaista ministeriä. Hallituksen vaihdoksen yhteydessä selvityksen ovat velvollisia antamaan myös ne valtioneuvoston jäsenet, jotka ovat olleet ministereinä jo edellisessä hallituksessa. Sidonnaisuusselvityksen antaminen toteuttaa valtiosäännön mukaista parlamentaarista hallitusjärjestelmää (PeVM 13/1994 vp). Jos valtioneuvoston jäsen aikoo ryhtyä hoitamaan ministerin tehtäviin kuulumattomia tehtäviä toimikautensa aikana ja siten ministerin tehtävien ohella, edellytyksiä tällaisten tehtävien hoitamiseen tulisi vastaisuudessa arvioida perustuslain 63 §:n ja hallintolain esteellisyyssäännösten perusteella.

Julkisiin virkoihin nähden perustuslain 63 §:stä ilmenevä kielto ministerin tehtävien hoitamista haittaavien tai luottamusta vaarantavien tehtävien hoitamisesta on ehdoton ja kattava. Lisäksi kielto on voimassa sellaisten muiden tehtävien osalta, joiden hoitaminen voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta ministerin toimintaan valtioneuvoston jäsenenä. Perustuslain 63 §:n mukainen kielto on siten sisällöltään laajempi kuin ehdotetussa laissa tarkoitettun karenssin asiallinen käyttöala, joka koskisi vain sellaisia tilanteita, joissa muiden tehtävien hoitamisen katsottaisiin johtavan eturistiriitaan yleistä etua ja hallitusvallan käyttöä kohtaan tunnettua luottamusta vaarantavalla tavalla. Ministerin harkittavaksi kuitenkin tulee, onko uuteen tehtävään siirtymistä koskevalla asialla vaikutusta valtioneuvoston jäsenen tehtävien hoitamisen edellytyksiin tai tulisiko perustuslain 63 §:n 2 momentissa tarkoitettu sidonnaisuusselvitys antaa. Jos karenssilautakunta antaisi valtioneuvoston jäsenen ilmoituksen perusteella karenssin sisältävän päätöksen, voitaisiin lähtökohtana pitää, että valtioneuvoston jäsenen tulisi antaa perustuslain 63 §:n 2 momentissa tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan, ellei kyseisen tapauksen erityisistä olosuhteista muuta johtuisi.

Perustuslakivaliokunta totesi valtion virkamieslakiin ehdotettua karenssisääntelyä arvioidessaan, että sääntelyä mahdollisesti ulotettaessa valtioneuvoston jäseniin tulee sääntelyn sisällössä ottaa huomioon valtioneuvoston jäsenten nimitysmenettelyn ja valtiosääntöisen aseman erityispiirteet (PeVL 35/2016 vp). Sääntelyn toteuttamisvaihtoehtoja on näiltä osin selostettu tarkemmin esityksen jaksossa 5. Sääntelyn perustaksi ei ole katsottu olevan edellytyksiä omaksua valtion virkamieslain 44 a §:n mukaista karenssisopimusta tai sitä asiallisesti vastaavaa sopimusperusteista menettelyä.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Ehdotettu sääntely merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Sääntely on merkityksellistä mvös perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla (HE 1/1998 vp, s. 131, ks. myös PeVL 20/2003 vp, s. 2/I, PeVL 3/2000 vp, s. 3/I).

Ministerinä toimivalle valtioneuvoston jäsenelle voidaan olettaa kertyvän paljon tietoa, jonka käyttö ja välittäminen ulkopuolisille välittömästi ministerikauden päätyttyä saattaa johtaa eturistiriitaan uuden tehtävän ja ministerin tehtävien välillä. Sääntelyn tarkoituksena on rajoittaa valtioneuvoston jäsenenä toimivan tai toimineen henkilön siirtymistä valtion palveluksesta muihin tehtäviin erityisesti tilanteessa, jossa hänellä on ollut tehtävissään pääsy uudessa tehtävässä hvödynnettävissä olevaan strategisesti tai liiketaloudellisesti merkittävään tietoon. Sääntely täydentää osin julkisuuslakia. Sääntelyn tarkoituksena on myös rajoittaa siirtymistä uuteen tehtävään tilanteessa, jossa uusi tehtävä johtaisi muusta erityisestä syystä ilmeiseen eturistiriitaan ministerin tehtäviin nähden. Ilmeinen eturistiriita voisi olla käsillä silloin, kun uudella tehtävällä on riittävän kiinteä yhteys siihen toimialaan, josta ilmoituksen antaja on valtioneuvoston jäsenenä vastannut tai johon liittyviä asioita hän on käsitellyt. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi ministerin siirtyminen vastuutoimialallaan toimivan taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävän yrityksen johtotehtävään taikka valtakunnallisella tai keskusjärjestötasolla toimivan etujärjestön keskeiseen luottamustoimeen. Ehdotetulla karenssisääntelyllä suojattaisiin siten yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Sääntelyllä lisättäisiin myös yleisemmin luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen, joka on perustuslain 21 §:ssä turvattu hyvän hallinnon keskeinen elementti.

Ehdotetulle sääntelylle katsotaan olevan edellä selostetun perusteella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet. Perustuslakivaliokunta ei ole mvöskään pitänyt ehdotettuun sääntelyyn merkitykseltään rinnastuvaa valtion virkamieslain karenssisopimusta koskevaa sääntelyä eikä sitä asiallisesti muistuttavaa työsopimuslain kilpailukieltosääntelyä ongelmallisena perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 41/2000 vp, PeVL 35/2016 vp, PeVL 22/2021 vp).

Lakiehdotus sisältäisi täsmälliset ja tarkkarajaiset säännökset ilmoitusvelvollisuuden perusteista sekä karenssin määräämisen edellytyksistä ja oikeusvaikutuksista. Karenssi olisi mahdollinen ainoastaan lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, joissa valtioneuvoston jäsenenä saatuja tietoja voitaisiin olennaisella tavalla hyödyntää uudessa tehtävässä tai jos uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin muusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan. Edellytyksenä olisi lisäksi, että uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Karenssin olisi näissäkin tilanteissa kiinnittyttävä rajoituksen perusteena olevaan hyväksyttäväksi arvioituun lain tavoitteeseen.

Lakiehdotuksessa on lisäksi säännöspäristeisesti päritty varmistumaan siitä, että karenssia ei määrätä asiallisesti laajemmaksi kuin se on lain tavoitteen kannalta välttämätöntä. Säännös ilmentäisi lähtökohtaa siitä, ettei karenssi ole tarkoitettu määrättäväksi kaavamaisesti tai satunnaisesti eikä vähäisin päristein. Säännöskohtaisissa päristeluissa on perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen nimenomaisesti korostettu vaatimuksia sääntelyn soveltamisesta yhdessä hallintolain 6 §:stä ilmenevien hyvän hallinnon päristeitä ja hallinnon oikeuspäristeitä koskevien säännösten kanssa (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 2 ja siinä viitatu lausunnot). Myös hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota valtion virkamieslain 44 a §:n mukaisen karenssisopimuksen osalta viranomaisessa suoritettavaan tapauskohtaiseen harkintaan karenssisopimusta ja

siihen sisältyvää rajoitusajan pituutta määritettäessä sekä viranomaisen velvollisuuteen ottaa harkinnassa huomioon hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteet, kuten oikeasuhtaisuus, tarkoitussidonnaisuus, tasapuolisuus sekä yhdenvertaisuus (HaVM 7/2022 vp).

Elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn täsmällisuuden ja tarkkarajaisuuden lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että rajoittamisen laajuus käy ilmi laista ja rajoittamisen mahdollistavat säännökset antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Rajoitusten on lisäksi oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, s. 2 ja siinä viitatus lausunnot). Elinkeinovapauden rajoituksista niiden kohteena oleville elinkeinonharjoittajille mahdollisesti aiheutuvien taloudellisten menetysten osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tapauskohtaisesti perusteltuna säätää lisäksi kohtuullisesta kompensaatista (PeVL 44/2020 vp, ks. myös PeVL 35/2016 vp).

Ehdotuksen mukaan karenssi saisi olla kestoaltaan enintään 12 kuukautta valtioneuvoston jäsenyyden päättymisestä. Karenssia ei ehdotuksen mukaan asetettaisi kaavamaisesti tai satunnaisesti eikä vähäisin perustein, vaan karenssilautakunta määräisi sen tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Karenssia ei saisi määrätä alaltaan laajemmaksi tai kestoaltaan pitemmäksi kuin se on ehdotetun lain tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella karenssilautakunta voisi myös päätyä olemaan asettamatta karenssia tai se voisi asettaa myös enimmäispituutta huomattavasti lyhyemmän karenssin. Mahdollisuudella määrätä tapauskohtaisen harkinnan perusteella tarvittaessa myös 12 kuukauden pituinen karenssi voitaisiin varmistaa, että karenssi on riittävän pitkä, jotta ministerin tehtävissä saadut tiedot tai niissä muodostuneet vaikutusvaltasuhteet ehtivät karenssiajan kuluessa menettää merkityksensä siten, ettei niitä voida enää uudessa tehtävässä hyödyntää. Julkisuuslain 23 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus ja rikoslain 40 luvun 5 §:n mukainen hyväksikäyttökielto jatkuvat ministerikauden jälkeenkin. Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa näitä velvoitteita.

Valtioneuvoston jäsen saa tehtävissään tietoja ja voi muodostaa vaikutusvaltasuhteita laajasti. Ministeri saa tietoja sekä hoitaessaan oman toimialansa tehtäviä, että osallistuessaan ministerin asemassaan valtioneuvoston päätöksenteon valmisteluun ja itse päätöksentekoon. Ministeri saa asemassaan tietoonsa laaja-alaisesti esimerkiksi kansallisen turvallisuuteen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen ja Suomen ulkosuhteisiin liittyviä tietoja. Mahdollisuudella määrätä tapauskohtaisen harkinnan perusteella tarvittaessa 12 kuukauden pituinen karenssi voitaisiin myös käytännössä suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön.

Ehdotettu karenssin enimmäispituus vastaisi valtion virkamieslain kesäkuun alusta 2022 voimaan tullutta muutettua 44 a §:ää, jossa karenssin enimmäisaika on sääntelyn vaikuttavuuden edistämiseksi pidennetty valtionhallinnon ylimpien virkamiesten karenssisopimusten osalta aiemmasta kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen (392/2022, HE 187/2021 vp). Aiemmin voimassa olleen valtion virkamieslain 44 a §:n eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta ei pitänyt 12 kuukauden karenssin enimmäisaikaa rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta sinänsä ongelmallisena (PeVL 35/2016 vp, HE 90/2016 vp), joskin rajoitusaikaa lyhennettiin hallintovaliokunnan mietinnön johdosta ehdotetusta 12 kuukaudesta kuuteen kuukauteen (HaVM 17/2016 vp). Valtioneuvoston jäsenet toimivat ministeriön päällikkönä tai käsittelevät ministeriön toimialaan kuuluvia asioita sekä ottavat osaa kollegiaaliseen päätöksentekoon valtioneuvoston yleisistunnossa. Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa sekä huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Ottaen huomioon valtioneuvoston jäsenten keskeinen asema valtioneuvoston päätöksenteossa sekä siitä seuraava erittäin laaja-alainen pääsy tietoon ja mahdollisuus vaikutusvaltasuhteiden muodostamiseen, on katsottu perustelluksi, ettei ministereille asetettavan karenssin enimmäispituus olisi lyhyempi kuin valtion virkamieslain 44 a §:n mukainen valtionhallinnon ylimpien virkamiesten karenssin enimmäisaika.

Ehdotetussa sääntelyssä ei ole asiallisesti kyse henkilön kelpoisuuden tai toiminnalta vaadittavien edellytysten varmistamiseen perustuvasta toimilupaan rinnastuvasta elinkeinovapauden rajoittamisesta, vaan uuteen tehtävään siirtymiselle määrättävästä ja laissa säädettävään enimmäisaikaan sidotusta uudessa tehtävässä aloittamisen ajankohtaa koskevasta karenssista painavien yhteiskunnallisten intressien suojaamiseksi. Karenssin määrääminen ei myöskään estäisi esimerkiksi työ sopimuksen tekemistä uuteen tehtävään siirtymisestä, vaan merkitsisi ajallista rajoitusta uudessa tehtävässä aloittamiselle.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena ei siten ole estää valtioneuvoston jäsenenä toimivien tai näissä tehtävissä toimineiden henkilöiden siirtymistä julkishallinnon ulkopuolisiin tehtäviin, vaan pyrkiä varmistamaan mahdollisen karenssin keinoin siitä, ettei tällaisista siirtymisistä aiheutuisi yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön vaarantavia eturistiriitoja.

Ilmoituksen käsittelyvaiheeseen liittyvän siirtymisrajoituksen tarkoituksena on varmistua siitä, että karenssin määräämisen perusteet tulevat asianmukaisesti arvioituiksi ja mahdollisten eturistiriitatilanteiden syntyminen voidaan sääntelyn tavoitteen mukaisesti ennakkollisesti välttää. Säännöskohtaisissa perusteluissa on tältä osin korostettu ilmoituksen antajan tarvetta saada asiansa käsiteltyksi ennen uudessa tehtävässä aloittamisen arvioitua ajankohtaa. Ilmoitusta käsiteltäessä olisi siten annettava erityistä painoarvoa hallintolain 23 §:stä ja sen taustalla olevasta perustuslain 21 §:stä ilmenevälle käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevalle vaatimukselle. Lakiehdotukseen on ehdotettu sisällytettäväksi ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseen liittyvä ajallinen tavoite ilmoituksen antamisesta hyvissä ajoin ennen aiottua siirtymistä. Kyseisestä säännöksestä ilmenevällä tavalla sovellettuna ilmoituksen käsittelyvaiheen rajoituksen on mahdollista ennakoida jäävän elinkeinovapauden kannalta verraten vähäiseksi.

Karenssin ajalta maksettaisiin ministerin palkkiota vastaava korvaus. Myös muulla kuin karenssipäättöksen kohteena olevalla ilmoituksen antajalla olisi lakiehdotuksen mukaan oikeus saada karenssikorvaukseen rinnastuvaa korvausta asian käsittelyn yli kaksi kuukautta ylittävältä osin.

Ehdotuksen ei edellä selostetuista lähtökohdista käsin katsota muodostuvan perustuslain 18 ja 80 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Karenssilautakunnan asema ja tehtävät

Lakiehdotuksen mukaisista karenssin ja seuraamusten määräämiseen liittyvistä tehtävistä ja toimivaltuuksista vastaisi sitä varten valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettavaksi ehdotettava karenssilautakunta, jonka valtioneuvosto asettaisi viideksi vuodeksi kerrallaan. Karenssilautakunta olisi siten valtionhallinnon toimielin ja sen tehtäviin kuuluisi julkisen vallan käyttöä, jota voidaan pitää luonteeltaan merkittävänä.

Julkisen vallan käyttötehtävän vuoksi karenssilautakunnan yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla. Näihin yleisiin perusteisiin kuuluvat lähinnä toimielimen nimi, toimiala sekä sen pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet (HE 1/1998 vp, s. 174/II, PeVL 12/2004 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan vastaavia sääntelyperiaatteita tulee noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköitä (PeVL 51/2006 vp, s. 5). Myös lautakuntatyyppisten toimielinten yhteydessä nämä kriteerit on otettava huomioon. Niihin kuuluvat myös säännökset siitä, miten lautakunta asetetaan sekä mikä on sen kokoonpano ja toimikausi (PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot).

Lakiehdotus sisältää yksityiskohtaiset säännökset karenssilautakunnan asettamisesta ja kokoonpanosta, asioiden valmistelusta ja käsittelystä lautakunnassa, lautakunnan ratkaisuvallasta sekä lautakunnan henkilöstöstä. Karenssin ja seuraamusten määrittäminen edellyttää laaja-alaista asiantuntemusta, joka on parhaiten turvattavissa lautakuntatyöryhmissä kollegiaalisessa päätöksentekokeleimessä. Kollegiaalinen menettely turvaa osaltaan myös lautakunnan toiminnan riippumattomuutta ja asianmukaisuutta perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla. Koska lakiehdotuksessa tarkoitettulla karenssilla saattaisi olla välillisesti vaikutuksia myös valtioneuvoston toimintaedellytyksiin, joiden järjestäminen on valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) osoitettu valtioneuvoston kanslian tehtäväksi, karenssilautakunta on ehdotettu säännöspäätöksellisesti organisoitavaksi ratkaisutoiminnassaan itsenäiseksi ja poliittisista ohjausvaltasuhteista riippumattomaksi.

Lakiehdotukseen ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa informatiivista viittausta lautakunnan toiminnassa sovellettavista hallinnon yleislaeista ja sen jäsenten kuulumisesta rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Lautakunnan sihteerit olisivat virkasuhteessa työnantaja-ministeriönsä, joten yleislaki on virkavastuusääntelyn sovellettavuudesta ei olisi tältä osin epäselvyyttä. Viranomaisen toimintaa yleisesti sovellettavien lakien määrä on viime vuosina laajentunut entisestään muun ohella julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) säätämisen myötä. Kattavan säädösluettelon sisällyttämistä lakiin ja sen pitämistä ajantasaisena pelkäämättä informatiivisista syistä ei voida pitää vallitsevassa lainsäädäntökehityksessä enää tarkoituksenmukaisena.

Asiakirjojen julkiseksi tuloa koskeva rajoitus

Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston jäsenen karenssilautakunnalle antama ilmoitus aikomuksesta siirtyä uuteen tehtävään sekä karenssilautakunnan selvityspyynnöt ja niiden perusteella saadut tiedot tulisivat julkisiksi vasta kun lautakunta on antanut päätöksensä tai ilmoituksen antajalle on myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä, riippuen siitä, kumpi näistä päivämääristä on ensimmäinen, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen asiakirjasta ei vaaranna valtioneuvoston toiminnan häiriötöntä jatkumista. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien sviden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattu julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisen julkisuuslain 7 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan viranomaiselle toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut. Lisäksi viranomaisen laatima selvityspyyntö tulee julkisuuslain 6 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu.

Uuteen tehtävään siirtymistä koskevan ministerin vielä epävarman aikomuksen julkittulo voisi heikentää valtioneuvoston toimintakykyä. Ehdotuksella pyritään turvaamaan valtioneuvoston toiminnan häiriötön jatkuminen ilmoitusta käsiteltäessä. Valtioneuvoston jäsenyydestä eroamista koskevan perustuslain 64 §:n kannalta ei voida pitää myöskään täysin asianmukaisena, jos tieto ministerin eroaikeista välittyisi julkisuuteen jo karenssilautakunnalle annettavan ilmoituksen tai sen käsittelyn johdosta ja mahdollisesti ennen kuin asiasta on ehditty keskustella pääministerin kanssa.

Asiakirjojen julkiseksi tuloa rajattaisiin vain tilanteissa, joissa ilmoituksen antaja toimii edelleen valtioneuvoston jäsenen tehtävässä. Julkiseksi tuloa rajoitettaisiin yksinomaan asian valmisteluvaiheessa valtioneuvoston jäsenen ilmoituksen, karenssilautakunnan selvityspyyntöjen

ja niiden perusteella saatujen tietojen osalta. Näiden asian vireille tuloa ja sen selvittämistä koskevien asiakirjojen julkiseksi tulon rajoitukset olisivat välttämättömiä säännöksen tarkoituksen toteutumiseksi. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että julkisuusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on tärkeää, että salassapidolle on asetettu laissa takaraja, jonka jälkeen asiakirjat tulevat julkisiksi (PeVL 19/2010 vp, PeVL 50/2010 vp). Käsittelyvaiheeseen sidotussa mainittujen asiakirjojen julkiseksi tulon rajoituksessa on katsottava olevan käsittelyn viivytyksettömyyteen liittyvät ajalliset tavoitteet huomioiden kyse verraten vähäisestä julkisuuden rajoituksesta. Asiakirjojen salassapitoa rajattaisiin edelleen vahinkoedellytyslausekkeella. Olettamana olisi asiakirjan salassapito, mutta karenssilautakunta arvioisi tiedon antamista asiakirjakohtaisesti. Jotta tieto voitaisiin jättää antamatta, on vahinkoedellytyslausekkeessa säädettyjen perusteiden täyttyvä kussakin yksittäistapauksessa. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vahinkoedellytyslausekkeen käytön tarkoituksena on rajoittaa salassapito siihen, mikä kussakin tilanteessa on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä (PeVL 43/1998 vp).

Niissä tilanteissa, joissa ilmoituksen antajalle on jo myönnetty ero valtioneuvoston jäsenyydestä, sanottu rajoitukselle ei ole katsottu olevan perusteita eikä ehdotettu poikkeus siten koskisi näitä tilanteita. Näissä tapauksissa ilmoitus tulisi julkiseksi julkisuuslain mukaisesti.

Seuraamusmaksu

Valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvää karenssia koskeva sääntely ehdotetaan ulotettavaksi valtioneuvoston jäsenen ohella viimeisen 12 kuukauden aikana valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön, jotta sääntelyn tavoitteen toteutuminen voitaisiin osaltaan turvata. Sääntelyn johdonmukaisuuden, uskottavuuden ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi ehdotetaan seuraamuksia lakiehdotuksen toimivuuden kannalta keskeisimpien velvoitteiden vastaisesta menettelystä. Ilmoitusvelvollisuuden ja uudessa tehtävässä aloittamista ajallisesti rajoittavan karenssin vastaisen menettelyn tulisi johtaa seuraamuksiin, jotta sääntelyllä voitaisiin vaikuttavasti ohjata näiden kummankin lakiehdotuksen keskeisen veloitteen noudattamiseen. Ilmoitusvelvollisuus kohdistuisi valtioneuvoston jäsenen ja valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön. Velvollisuus olla aloittamatta ilmoituksen kohteena olevaa uutta tehtävää karenssin aikana voisi kohdistua vain valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön, koska karenssi voisi koskea vain valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jälkeistä aikaa.

Valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu virkatoimistaan toteutuu perustuslain 60 §:n 2 momentissa säädetyn ministerivastuun kautta ja kattaa myös toimien rikosoikeudellisen arvioinnin (HE 1/1998 vp, s. 111/II). Perustuslain 114–116 §:ssä säädetään ministerisyytteen nostamisesta ja käsittelystä eduskunnassa, ministerivastuuasian vireillepanosta ja ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä.

Ehdotetussa ilmoitusvelvollisuudessa voitaisiin valtioneuvoston jäsenen osalta katsoa olevan kyse ministerin virkatoimien piiriin kuuluvasta seikasta ja siten perustuslaissa säädetyn ministerivastuun alaan lukeutuvasta kysymyksestä. Sääntelystä ei olisi mahdollista poiketa tavallisella lailla. Ehdotetulla lailla ei ole tarkoitus puuttua ministerivastuuta koskeviin säännöksiin, eikä lain seuraamuksia ehdoteta ulotettavaksi valtioneuvoston jäseneneen.

Lakiehdotuksessa seuraamusten piiriin kuuluvista teoista karenssin rikkomista voitaisiin pitää moitittavampana kuin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä. Teoista määrättävien seuraamusten tulisi kuitenkin olla riittävän lähellä toisiaan, jotta sääntelyllä voitaisiin ohjata vaikuttavasti kummankin veloitteen noudattamiseen. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisesti perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole

saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Hallinnolliset seuraamukset eivät olisi riittäviä keinoja varmistaa yleisen edun ja hallitusvallan käyttöön kohdistuvan luottamuksen suojaaminen. Valmistelussa on tarkasteltu erityisesti uhkasakkoa mahdollisena seuraamuksena. On arvioitu, että se voisi käytännössä osoittautua toimivuudeltaan puutteelliseksi. Rikosoikeus on sen perusoikeuksiin puuttuvan luonteen vuoksi keino, jota tulisi käyttää vasta viimeisenä mahdollisena vaihtoehtona. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti ja karenssin rikkominen eivät ehdottomasti edellyttäisi rikosoikeudellisten rangaistusten käyttöä. Siten lain keskeisten velvoitteiden vastaisesta menettelystä ehdotetaan seuraamukseksi hallinnollista sanktiota eli seuraamusmaksua.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltä ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42/II). Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 20/2017 vp, s. 9).

Valtioneuvoston jäsenenä toimivan henkilön oikeudelliseen asemaan liittyy perustuslaista seuraavia valtiosääntöisiä erityispiirteitä, kun taas ministerinä toimineeseen henkilöön ei ministerikauden jälkeen sovelleta ministerin tehtävään liittyviä säännöksiä lukuun ottamatta eräitä vaitiolovelvoitteita sekä hyväksikäytön ja väärinkäytön kieltoja, jotka ulottuvat myös ministerikauden jälkeiselle ajalle. Henkilöryhmien asema ei siten ole täysin rinnasteinen. Perustuslain 114–116 §:ssä säädetään ministerivastuun käsittelyn erityisistä menettelyistä ja ministerisyyteelle asetetusta korotetusta syytekynnyksestä. Ehdotettu hallinnollinen sanktio poikkeaisi luonteeltaan, edellytyksiltään ja menettelyiltään rikosoikeudellisesta ministerivastuusta. Seuraamusmaksu ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksena täyttäisi oikeasuhtaisuusvaatimuksen. Sääntelyn tavoitteen turvaaminen ei välttämättä edellyttäisi rikosoikeudellista rangaistusta, mutta hallinnollisten seuraamusten määrääminen ei olisi riittävää taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Seuraamusmaksun kohteena olevan henkilön oikeusturva olisi säännöksessä otettu huomioon perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla. Valtioneuvoston jäsen ja valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetun henkilön toisistaan poikkeaville ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksille olisi hyväksyttävät perusteet eivätkä eroavaisuudet muodostuisi kohtuuttomiksi.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan (PeVL 9/2012 vp) seuraamusmaksu ei ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksukaan vaan lainvastaisesta teosta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus. Valiokunta on rinnastanut rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset asiallisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (PeVL 32/2005 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 28/2014 vp, PeVL 61/2014 vp).

Tällaisen hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan laista tulee käydä nimenomaisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi (PeVL 12/2006 vp, PeVL 11/2009 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 60/2010 vp). Seuraamusjärjestelmän

tulee myös kokonaisuutena arvioiden täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 23/1997 vp, PeVL 16/2013 vp, PeVL 56/2014 vp). Sanktioista säädettyä on kiinnitettävä sääntelyn tarkkarajaisuuden ohella erityistä huomiota sanktioiden kohteena olevien oikeusturvaan (PeVL 49/2017 vp).

Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja siihen liittyvä täsmällisyysvaatimus eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp).

Sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2016 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 39/2017 vp). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden euromääräisestä suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määrittämisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Valiokunnan näkemyksen mukaan myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että seuraamusmaksuja koskevista säännöksistä ilmenee nimenomaisesti niiden määräämisen olevan harkinnanvaraista (PeVL 12/2019 vp).

Säännösten täsmällisyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimukseen on kiinnitetty huomiota lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentissa, jossa on yksilöity ne lain soveltamisalaan kuuluvan valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetun henkilön velvollisuuksien vastaiset menettelyt, joiden perusteella seuraamusmaksu tulisi määrättäväksi. Oikeasuhtaisuusvaatimus on otettu huomioon lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentissa, jonka mukaan karenssilautakunnan ratkaisu perustuisi kokonaisarviointiin, jossa otetaan huomioon muun muassa menettelyn laatu, laajuus ja vahingollisuus. Karenssilautakunnalle ehdotetaan jätettäväksi harkintavaltaa seuraamusmaksun suuruuden suhteen. Harkintaa ohjaisivat etenkin hallintolain 2 luvusta ilmenevät harkintavallan käyttöä rajoittavat oikeusperiaatteet. Seuraamusmaksulle lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentissa asetetut määrät asettaisivat ala- ja ylärajat sille, minkä suuruisena karenssilautakunta voisi seuraamusmaksun määrätä. Seuraamusmaksun vähimmäismäärä vastaisi vajaata puolta ministerin kuukausipalkkiosta ja enimmäismäärät ministerin vajaan kolmen kuukauden ja vajaan kuuden kuukauden kuukausipalkkioita. Ehdotuksessa säädetään myös tapauksista, joissa seuraamusmaksu voitaisiin jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä. Enimmäismäärä olisi seuraamusmaksun yläraja, ja sen mukainen seuraamusmaksu voisi ylipäänsä tulla harkittavaksi vain kaikkein vakavimmissa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin tai karenssin rikkomisen tilanteissa. Seuraamusmaksun enimmäismäärät eivät olisi erityisen ankaria. Seuraamukset olisi mahdollista rinnastaa viranomaisten nykyisin määräämiin hallinnollisiin sanktioihin.

Perustuslakivaliokunta on rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käsitellessään kiinnittänyt huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sisältämään niin sanottuun *ne bis in idem* -sääntöön, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti (PeVL 9/2012 vp). Seuraamussäännöksiä on tällöin tulkittava itsekriminointisuojaan kanssa yhteensopivasti, ottaen muun muassa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Myös itsekriminointisuoja kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvaton oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (PeVL 39/2014 vp, HE 309/1993 vp, s. 74/II).

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta. Perustusvaliokunnan mukaan seuraamusmaksun määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puoluu-

eettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 14/2018 vp). Seuraamusmaksun määräisi toiminnassaan riippumaton ja itsenäinen kollegiaalinen päätöksentekuelin, karenssilautakunta. Säännöskohtaisissa perusteluissa on perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen korostettu vaatimuksia sääntelyn soveltamisesta yhdessä hallintolain 6 §:stä ilmenevien hyvän hallinnon perusteita ja hallinnon oikeusperiaatteita koskevien säännösten kanssa (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 2 ja siinä viitatu lausunnot). Karenssilautakunnan seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Ehdotuksen 15 §:n 2 momenttiin sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan muutoksenhakuun hallintotuomioistuimeen sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on otettu huomioon seuraamusmaksua koskevassa sääntelyssä. Seuraamusmaksu on perusteltavissa taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Lakiehdotuksen tavoitteena on suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Ehdotetun seuraamusmaksua koskevan sääntelyn on katsottu täyttävän hyväksyttävyyden vaatimuksen. Myös sääntelyn oikeasuhtaisuusvaatimuksen on esityksen valmistelussa arvioitu täyttyvän. Hallinnollisen sanktion käyttöönottoa on pidetty välttämättömänä sääntelyn vaikuttavuuden ja toimivuuden varmistamiseksi ja siten sääntelyn tavoitteen saavuttamiseksi. Esityksen valmistelussa on arvioitu, ettei sääntelyn tavoite olisi saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla. Lakiehdotuksessa on riittävän täsmälliset säännökset seuraamusmaksun ja sen suuruuden perusteista samoin kuin maksuvelvollisen oikeusturvasta, vanhentumisesta ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Seuraamusmaksun täytäntöönpanokelpoisuus määräytyisi sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaan. Karenssilautakunnan päätös seuraamusmaksusta olisi täytäntöönpanokelpoinen, kun päätös on saanut lainvoiman.

Karenssilautakunnan tiedonsaantioikeus

Karenssilautakunnalla olisi ehdotuksen mukaan oikeus saada pyynnöstä 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulta taholta, jonka uudesta tehtävästä on kyse, asian ratkaisemisen ja korvauksen maksamisen kannalta välttämättömät tiedot asianomaisesta uudesta tehtävästä salassapitosäännösten, liikesalaisuuden tai muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä. Asianomainen tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on välttämätön päätöksenteon edellytysten varmistamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on yleensä arvioinut sääntelyä, joka koskee viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on,

sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 62/2018 vp ja siinä viitatu lausunnot).

Ehdotetussa tiedonsaantioikeudessa ei lähtökohtaisesti ole kyse perustuslain 10 §:ssä säädetystä yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista tiedoista. Oikeus salassa pidettävien tietojen saamiseen on säännösperusteisesti rajattu välttämättömään, minkä lisäksi säännöksessä on lueteltu tiedonsaantioikeuden keskeinen tietosisältö. Ehdotetulla sääntelyllä ei asiallisesti puututtaisi muualla lainsäädännössä säädettyyn salassapitoon eikä laajennettaisi salassa pidettävien tietojen alaa. Esitys ei siten ole ongelmallinen myöskään perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta.

Karenssilautakunnalla olisi lisäksi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada ministeriöiltä asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ilmoituksen antajan pääsystä valtioneuvoston jäsenenä toimiessaan salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon. Ministeriöillä on tyypillisesti merkityksellistä tietoa valtioneuvoston jäsenen tehtävistä. Tiedonsaantioikeus ei ulottuisi ministerin tehtävissä saatujen salassapidettävien tietojen sisältöön, vaan karenssia koskevan määräyksen tarpeellisuuden arvioimiseksi voidaan pitää riittävänä saada tieto siitä, onko tai onko ilmoituksen antajalla ollut ministerin asemassa pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Säännös on tarpeen, koska tieto henkilön oikeudesta saada ja käsitellä salassa pidettäviä tietoja saattaa joissain tapauksissa olla myös itsessään salassa pidettävä. Karenssilautakunnan tiedonsaantioikeutta puoltaa myös asiaan liittyvä merkittävä julkinen intressi.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tavoite

Tämän lain tavoitteena on suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön rajoittamalla määräajaksi tässä laissa säädetyn edellytyksin valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä muihin tehtäviin.

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan valtioneuvoston jäsenenä toimivaan henkilöön. Lakia sovelletaan myös valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön 12 kuukautta sen jälkeen, kun tasavallan presidentti on myöntänyt hänelle eron valtioneuvoston jäsenen tehtävästä.

3 §

Velvollisuus ilmoittaa uuteen tehtävään siirtymisestä

Tämän lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön on annettava ilmoitus aikomuksestaan valtioneuvoston jäsenyyden päätyttyä:

1) siirtyä sellaisen työnantajan palvelukseen, joka ei ole valtio, hyvinvointialue, kunta, itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettu yliopisto, puoluelain (10/1969) 1 §:ssä tarkoitettu puolue, Euroopan unioni tai sellainen kansainvälinen järjestö tai kansainvälinen toimielin, jonka toimintaan Suomi jäsenvaltiona osallistuu;

2) ottaa vastaan hallituksen, hallintoneuvoston, johtoryhmän tai vastaavan toimielimen jäsenyys tai näihin rinnastuva muu vastuullinen tehtävä tai toimi valtion liikelaitoksessa taikka yksityisoikeudellisessa yhteisössä, säätiössä, yhdistyksessä tai muussa yksityisoikeudellisessa oikeushenkilössä;

3) aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittaminen tai muu vastaava toiminta;

4) jatkaa sellaista 1–3 kohdassa tarkoitettua palvelusta, tehtävää, toimea tai toimintaa, jonka hoitamisesta hän on valtioneuvoston jäsenenä pidättäytynyt.

Ilmoitus annetaan karenssilautakunnalle. Karenssilautakunnasta säädetään 9 §:ssä.

Ilmoitusta ei ole kuitenkaan tarpeen antaa, jos 1 momentissa tarkoitettun palveluksen, tehtävän, toimen tai toiminnan (*uusi tehtävä*) luonteen perusteella on ilmeistä, etteivät uudessa tehtävässä aloittamisen ajankohtaa koskevan rajoitusajan (*karenssi*) määräämisen edellytykset täyty.

Ilmoitusvelvollisuus koskee uuden tehtävän vastaanottamista tai aloittamista valtioneuvoston jäsenenä tai valtioneuvoston jäsenyyden päättymistä välittömästi seuraavan 12 kuukauden aikana. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös tilanteita, joissa henkilö aikoo ottaa vastaan tai aloittaa uuden tehtävän aiemmin ilmoittamansa lisäksi tai joissa aiemmin ilmoitetun uuden tehtävän sisältö muuttuu olennaisella tavalla.

Ilmoitus on annettava hyvissä ajoin ennen uuteen tehtävään siirtymistä tai sen sisällön muuttumista olennaisella tavalla.

4 §

Ilmoituksen sisältö

Ilmoituksen tulee sisältää asian käsittelemiseksi tarpeelliset yhteystiedot sekä tieto 3 §:n 1 momentissa tarkoitetusta tahosta, jonka palveluksesta, tehtävästä tai toimesta on kyse, taikka elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen aloittamisesta. Ilmoituksen tulee lisäksi sisältää selvitys uuteen tehtävään siirtymisen ajankohdasta sekä uuden tehtävän pääasiallisesta sisällöstä ja suhteesta niiden toimialojen asioihin, joista ilmoituksen antaja on valtioneuvoston jäsenenä vastannut tai joiden käsittelyyn hän on valtioneuvoston jäsenenä muutoin ilmoituksen käsittelyn kannalta olennaisella tavalla osallistunut.

5 §

Karenssilautakunnan päätös ja uuteen tehtävään siirtymisen rajoitukset

Karenssilautakunta arvioi ilmoituksen saatuaan karenssin määrittämiselle 6 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymistä, ja se voi edellytysten täytyessä määrätä ilmoituksen antajalle karenssin. Jos karenssilautakunta ei katso karenssin määrittämisen edellytysten täyttyvän, sen on päätöksellään vahvistettava, ettei ilmoituksen kohteena olevaan uuteen tehtävään siirtymiselle ole tässä laissa tarkoitettuja rajoituksia.

Ilmoituksen antaja ei saa aloittaa ilmoituksensa kohteena olevaa uutta tehtävää karenssilautakunnan käsittelyn kuluessa eikä karenssin sisältävässä päätöksessä hänelle määrätyn karenssin aikana.

Sen lisäksi, mitä hallintolain (434/2003) 44 §:ssä säädetään, karenssilautakunnan päätöksessä on todettava, että ilmoituksen antajalla on oikeus 8 §:ssä säädettyyn korvaukseen päätöksessä määrätyn karenssin ajalta ja kaksi kuukautta ylittävältä ilmoituksen käsittelyajalta.

6 §

Karenssin määrittämisen edellytykset

Karenssin määrittäminen edellyttää, että

1) ilmoituksen antajalla on tai on ollut valtioneuvoston jäsenenä toimiessaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa tehtävässä omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi; tai

2) uuteen tehtävään siirtymisen voidaan muusta kuin 1 kohdassa tarkoitetusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden. Karenssin määrittämisen edellytyksenä on lisäksi, että uuteen tehtävään siirtymisen voidaan katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön.

Jos tietojen hyväksikäytön, vahingon aiheuttamisen tai eturistiriidan mahdollisuus voidaan välttää rajoittamalla ilmoituksen kohteena olevan uuden tehtävän laajuutta, karenssi tulee rajata laajuudeltaan sitä vastaavaksi.

7 §

Karenssin kesto

Karenssi voidaan määrätä alkavaksi aikaisintaan siitä, kun ilmoituksen antajalle on myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä, ja se on määrättävä päättymään viimeistään 12 kuukauden kuluttua eron myöntämisestä.

Karenssia ei saa määrätä kestoaltaan pitemmäksi kuin se on tämän lain tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä.

8 §

Korvaus karenssin ja asian käsittelyn ajalta

Sillä, jolle karenssi on määrätty, on oikeus valtion varoista maksettavaan korvaukseen karenssin ajalta sekä yli kaksi kuukautta kestävältä asian käsittelyn ajalta. Oikeus korvaukseen on myös muulla ilmoituksen antajalla siltä osin kuin asian käsittely on kestänyt yli kaksi kuukautta. Korvaus vastaa suuruudeltaan valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota.

Karenssilautakunta myöntää 1 momentissa tarkoitetun korvauksen saatuaan korvauksen maksamiseksi tarpeelliset tiedot. Pyyntö tietojen antamiseksi on esitettävä samanaikaisesti karenssin sisältävän tai yli kaksi kuukautta kestäneen käsittelyn johdosta annettavan päätöksen kanssa. Karenssilautakunnan määräämän korvauksen täytäntöönpanosta vastaa valtioneuvoston kanslia.

9 §

Karenssilautakunta

Tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten valtioneuvoston kanslian yhteydessä on toiminnassaan riippumaton ja itsenäinen karenssilautakunta.

10 §

Karenssilautakunnan asettaminen ja kokoonpano

Valtioneuvosto asettaa karenssilautakunnan viideksi vuodeksi kerrallaan.

Karenssilautakunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä enintään neljä muuta jäsentä. Puheenjohtajalla ja jäsenillä tulee olla lautakunnan tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämä oikeudellinen ja muu asiantuntemus. Lautakunnassa tulee olla lisäksi asiantuntevista valtioneuvoston toiminnasta.

Valtioneuvoston kanslia nimeää karenssilautakunnalle sen toiminnan kannalta tarvittavan määrän valtioneuvoston kansliaan tai muuhun ministeriöön virkasuhteessa olevia sihteereitä.

Sihteereillä tulee olla lautakunnan tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämä oikeudellinen ja muu asiantuntemus ja perehtyneisyys. Valtioneuvoston kanslia voi lisäksi nimetä karenssilautakunnalle pysyviä asiantuntijoita.

Jos puheenjohtaja tai muu jäsen eroaa kesken toimikauden tai on pysyvästi estynyt osallistumasta lautakunnan toimintaan, valtioneuvosto nimeää jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden puheenjohtajan tai lautakunnan toiminnan edellyttämän muun jäsenen.

Lautakunnan jäsenille maksetaan tehtävien hoitamisesta palkkio. Valtioneuvoston kanslia vahvistaa palkkioiden määrät.

11 §

Karenssilautakunnan päätösvaltaisuus

Karenssilautakunnan kutsuu koolle puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja.

Karenssilautakunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi vähintään kaksi muuta lautakunnan jäsentä osallistuu käsittelyyn.

12 §

Asioiden käsittely karenssilautakunnassa

Karenssilautakunta voi tehtävässään kuulla asiantuntijoita.

Karenssilautakunta tekee päätöksensä sihteerin esittelystä. Karenssilautakunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtajan ääni.

Karenssilautakunnan päätökset allekirjoittaa puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtaja ja varmentaa sihteeri.

Karenssilautakunta voi vahvistaa itselleen työjärjestyksen sisäisen toimintansa ja hallintonsa järjestämisestä.

13 §

Asiakirjan julkiseksi tulon ajankohtaa koskeva poikkeus

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 ja 7 §:ssä säädetään, valtioneuvoston jäsenen tekemä 3 §:ssä tarkoitettu ilmoitus sekä karenssilautakunnan tekemät 14 §:ssä tarkoitetut selvityspyynnöt ja niiden perusteella saadut tiedot tulevat julkisiksi vasta, kun karenssilautakunta on antanut ilmoituksen johdosta päätöksensä tai ilmoituksen antajalle on myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä, riippuen siitä, kumpi näistä päivämääristä on ensimmäinen, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen asiakirjasta ei vaaranna valtioneuvoston toiminnan häiriötöntä jatkumista.

14 §

Karenssilautakunnan tiedonsaantioikeus

Karenssilautakunnalla on oikeus pyynnöstä saada ilmoituksen antajalta ja siltä 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulta taholta, jonka uudesta tehtävästä on kyse, asian ratkaisemiseksi ja korvauksen maksamiseksi välttämättömät tiedot ilmoituksen kohteena olevasta uudesta tehtävästä salassapitosäännösten, liikesalaisuuden tai muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä.

Karenssilautakunnalla on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeus saada ministeriöiltä asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ilmoituksen antajan pääsystä valtioneuvoston jäsenenä toimiessaan salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon.

15 §

Muutoksenhaku

Tämän lain 8 §:ssä ja 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Karenssin sisältävä päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Karenssia koskevat muutoksenhakuasiat on käsiteltävä kiireellisinä.

16 §

Hyvitys perusteettomasta karenssista

Jos karenssilautakunnan määräämä karenssi kumotaan tuomioistuimen päätöksellä kokonaan tai osittain perusteettomana, karenssin sisältäneen päätöksen kohteena olevalla ilmoituksen antajalla on päätöksen saatua lainvoiman oikeus saada perusteettoman karenssin ajalta valtion varoista hyvitys, joka on 30 prosenttia hänelle 8 §:n nojalla määrätystä korvauksesta. Ilmoituksen antajalle maksettua korvausta ei peritä takaisin.

Tuomioistuimen on ilmoitettava 1 momentissa tarkoitettua päätöksestään valtioneuvoston kanslialle, joka määrää hyvityksen saatuaan ilmoituksen antajalta pyynnöstä sen maksamiseksi tarvittavat tiedot.

17 §

Seuraamusmaksu

Karenssilautakunta voi määrätä seuraamusmaksun tämän lain soveltamisalaan kuuluvalla valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetulle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 3 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa tai rikkoo 5 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuutensa olla aloittamatta ilmoituksensa kohteena olevaa uutta tehtävää karenssin aikana. Seuraamusmaksu on vähintään 5 000 euroa. Seuraamusmaksu on enintään 30 000 euroa, jos henkilö laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa taikka enintään 60 000 euroa, jos henkilö rikkoo velvollisuutensa olla aloittamatta uutta tehtävää hänelle määrätyn karenssin aikana.

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin. Maksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja vahingollisuus. Maksu voidaan jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos menettelyä voidaan pitää

vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on kohtuullista menettelyn laatu, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen. Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

Seuraamusmaksua ei saa määrätä henkilölle, jota epäillään samasta laiminlyönnistä tai teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta laiminlyönnistä tai teosta annettu lainvoimainen tuomio. Jos henkilölle on määrätty seuraamusmaksu, samasta laiminlyönnistä tai teosta ei saa tuomita tuomioistuimessa rangaistusta.

Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jollei maksun määräämistä koskeva asia ole tullut vireille kahdessa vuodessa siitä, kun henkilö on aloittanut uuden tehtävän, jota ilmoitusvelvollisuus tai karenssi koskee.

Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Seuraamusmaksu vanhene viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. Seuraamusmaksu raukeaa, kun maksuvelvollinen luonnollinen henkilö kuolee.

18 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia ei sovelleta valtioneuvoston jäseniin, joiden toimikausi on päättynyt ennen tämän lain voimaantuloa.

2.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 714/2022, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Siten kuin tässä laissa säädetään, pannaan täytäntöön myös merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu öljypäästömaksu, tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 9 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, työsopimuslain (55/2001) 11 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 35 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain (658/2013) 6 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) 49 §:ssä tarkoitettu rikkomusmaksu ja 51 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, alkoholilain (1102/2017) 71 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, siemenlain (600/2019) 35 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, kasvinterveyslain (1110/2019) 26 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta annetun lain (1277/2019) 15 §:ssä tarkoitettu tuontivalvonnan seuraamusmaksu, tieliikennelain (729/2018) 161 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, ajokorttilain (386/2011) 93 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, vesiliikennelain (782/2019) 122 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 268 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, ajoneuvolain (82/2021) 195 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu ja 189–192 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, rehulain (1263/2020) 51 §:ssä tarkoitettu rehuvalvonnan seuraamusmaksu, elintarvikelain (297/2021) 67 §:ssä tarkoitettu elintarvikevalvonnan seuraamusmaksu, eläintautilain (76/2021) 94 a §:ssä tarkoitettu eläintautivalvonnan seuraamusmaksu, eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain (1069/2021) 36 §:ssä tarkoitettu eläinten tunnistamis- ja rekisteröintivalvonnan seuraamusmaksu ja 37 §:ssä tarkoitettu eläimen tunnistusasiakirjan mukana pitämistä ja esittämistä koskevan velvollisuuden rikkomisesta määrättävä liikennevirhemaksu, luonnonmukaisesta tuotannosta annetun lain (1330/2021) 38 §:ssä tarkoitettu luomuvälvönän seuraamusmaksu, jalkineiden ja tekstiilituotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain (265/2022) 8 ja 9 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, lannoitelain (711/2022) 37 §:ssä tarkoitettu lannoitevalvonnan seuraamusmaksu ja valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista annetun lain (/) 17 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 29.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

2.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 714/2022, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Siten kuin tässä laissa säädetään, pannaan täytäntöön myös merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu öljypäästömaksu, tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 9 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, työsopimuslain (55/2001) 11 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 35 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain (658/2013) 6 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) 49 §:ssä tarkoitettu rikkomusmaksu ja 51 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, alkoholilain (1102/2017) 71 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, siemenlain (600/2019) 35 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, kasvinterveyslain (1110/2019) 26 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta annetun lain (1277/2019) 15 §:ssä tarkoitettu tuontivalvonnan seuraamusmaksu, tieliiken-

Siten kuin tässä laissa säädetään, pannaan täytäntöön myös merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu öljypäästömaksu, tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 9 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, työsopimuslain (55/2001) 11 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 35 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain (658/2013) 6 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu, yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) 49 §:ssä tarkoitettu rikkomusmaksu ja 51 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, alkoholilain (1102/2017) 71 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, siemenlain (600/2019) 35 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, kasvinterveyslain (1110/2019) 26 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta annetun lain (1277/2019) 15 §:ssä tarkoitettu tuontivalvonnan seuraamusmaksu, tieliiken-

nelain (729/2018) 161 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, ajokorttilain (386/2011) 93 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, vesiliikennelain (782/2019) 122 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 268 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, ajoneuvolain (82/2021) 195 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu ja 189–192 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, rehulain (1263/2020) 51 §:ssä tarkoitettu rehuvalvonnan seuraamusmaksu, elintarvikelain (297/2021) 67 §:ssä tarkoitettu elintarviketarkastuksen seuraamusmaksu, eläintautilain (76/2021) 94 a §:ssä tarkoitettu eläintautivalvonnan seuraamusmaksu, eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain (1069/2021) 36 §:ssä tarkoitettu eläinten tunnistamis- ja rekisteröintivalvonnan seuraamusmaksu ja 37 §:ssä tarkoitettu eläimen tunnistusasiakirjan mukana pitämistä ja esittämistä koskevan velvollisuuden rikkomisesta määrättävä liikennevirhemaksu, luonnonmukaisesta tuotannosta annetun lain (1330/2021) 38 §:ssä tarkoitettu luomunvalvonnan seuraamusmaksu, jalkineiden ja tekstiilituotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain (265/2022) 8 ja 9 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu ja lannoitelain (711/2022) 37 §:ssä tarkoitettu lannoitevalvonnan seuraamusmaksu.

nelain (729/2018) 161 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, ajokorttilain (386/2011) 93 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, vesiliikennelain (782/2019) 122 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 268 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu, ajoneuvolain (82/2021) 195 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu ja 189–192 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, rehulain (1263/2020) 51 §:ssä tarkoitettu rehuvalvonnan seuraamusmaksu, elintarvikelain (297/2021) 67 §:ssä tarkoitettu elintarviketarkastuksen seuraamusmaksu, eläintautilain (76/2021) 94 a §:ssä tarkoitettu eläintautivalvonnan seuraamusmaksu, eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain (1069/2021) 36 §:ssä tarkoitettu eläinten tunnistamis- ja rekisteröintivalvonnan seuraamusmaksu ja 37 §:ssä tarkoitettu eläimen tunnistusasiakirjan mukana pitämistä ja esittämistä koskevan velvollisuuden rikkomisesta määrättävä liikennevirhemaksu, luonnonmukaisesta tuotannosta annetun lain (1330/2021) 38 §:ssä tarkoitettu luomunvalvonnan seuraamusmaksu, jalkineiden ja tekstiilituotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain (265/2022) 8 ja 9 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu, lannoitelain (711/2022) 37 §:ssä tarkoitettu lannoitevalvonnan seuraamusmaksu ja valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista annetun lain (/) 17 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
