



Lausuntotiivistelmä

25.4.2022

VN/3166/2022
VN/3166/2022-VNK-22

VNK; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista; Lausuntotiivistelmä

Johdanto

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista oli lausuntokierroksella 1.3.2022 – 13.4.2022 välisenä aikana.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista, jonka nojalla voitaisiin rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään tai toimeen. Ehdotettua lakia sovellettaisiin sekä pääministeriin että valtioneuvoston jäsenenä toimiviin muihin ministereihin. Lakia sovellettaisiin myös sen voimaantulon jälkeen valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön 12 kuukautta eron myöntämisestä.

Esityksen tavoitteena on suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön torjumalla ehdotetun karensisääntelyn keinoin ennalta mahdollisten eturistiriitatilanteiden syntymisestä aiheutuvaa luottamusvajeen uhkaa valtioneuvoston jäsenen siirtyessä toimikautensa jälkeen julkishallinnon ulkopuolisiin tehtäviin.

Lausuntopyyntö liitteineen lähetettiin 51 taholle sekä julkaistiin valtioneuvoston hankerekisterissä (Hankeikkuna). Valtioneuvoston kanslia vastaanotti 10 pyydettyä lausuntoa. Lisäksi yhdeksän tahoa ilmoitti, ettei niillä ole lausuttavaa tai etteivät ne anna lausuntoa.

Lausunnonantajien luettelo on tämän tiivistelmän liitteenä, ja lausunnot löytyvät valtioneuvoston hankerekisteristä (Hankeikkuna). Tähän lausuntotiivistelmään on koottu hallituksen esitysluonnoksesta saatu palaute. Lausumia on tiivistelmää varten lyhennetty ja ryhmitelty uudestaan.

Yleistä lausuntopalautteesta

Kolme lausunnonantajaa (Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Valtion virkamiesseittinen neuvottelukunta ja Vihreä liitto r.p.) kannatti valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista säätämistä lain tasolla. Kolme lausunnonantajaa piti esitystä perusteltuna tai esitti muutoin eri sanamuodoin yleisiä myönteisiä luonnehdintoja esityksestä (Helsingin hallinto-oikeus, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p. ja ulkoministeriö). Muut lausunnonantajat eivät selkeästi ilmaisseet kokonaisarviota asiasta tai kiinnittivät huomiota vain joihinkin osiin esityksessä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

Suomen Kristillisdemokraatit (KD) - Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p. ei kannattanut lakia ehdotetussa muodossa vaan katsoi, että valtioneuvoston jäsenen kanssa tulisi laatia karenssisopimus. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p. piti ehdotettua karenssin kestoa (12 kuukautta) erittäin pitkänä ja esitti harkittavaksi karenssin kuuden kuukauden kestoa. Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta nosti esille, ettei lakiin ole ehdotettu erityisiä seuraamuksia tai pakkokeinoja. Se katsoi, että niiden puuttuminen saattaa heikentää sääntelyn johdonmukaisuutta ja uskottavuutta ja asiaa olisi syytä vielä arvioida.

Lain soveltamisalan (2 §) osalta valtioneuvoston oikeuskansleri katsoi, että esityksessä tulisi arvioida, olisiko karenssista perusteltua säätää sellaisen tehtävän osalta, jota ministeri on hoitanut ennen nimitystään valtioneuvoston jäseneksi ja johon hän aikoo palata toimikautensa päätyttyä. Esityksessä olisi tarpeen arvioida lakiehdotuksen suhdetta ministerin velvollisuuteen ilmoittaa sidonnaisuuksistaan eduskunnalle.

Uuteen tehtävään siirtymistä koskevan ilmoitusvelvollisuuden (3 §) osalta tulisi oikeusministeriön mukaan arvioida, onko rajaus perusteltu niiden 1 momentin 1 kohdassa lueteltujen tehtävien osalta, joihin siirryttäessä ei tarvitse tehdä ilmoitusta karenssilautakunnalle. Helsingin hallinto-oikeus ehdotti, että ilmoitus tehtäisiin aina, kun valtioneuvoston jäsenyyden päätyttyä 12 kuukauden aikana hakeudutaan tehtävään, jota ei laissa ole suoraan säädetty ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Ilmoitusten käsittely 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa voisi olla kevyempi.

Ilmoituksen sisältöä (4 §) ja karenssin määräämisen edellytyksiä (6 §) koskevilta osin oikeusministeriö katsoi, että lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 1 kohdan (ministerin asemassa saatu tieto) osalta tulisi täsmentää ainakin perusteluihin sitä, että arvioinnissa tulee katsoa laajasti kaikkia ministerin virkatehtävien hoitamiseen liittyviä eri 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 tietoaaineistoja käsite ”julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamasta tiedosta” käytännössä tarkoittaisi. Elinkeinoelämän keskusliitto ry esitti harkittavaksi 6 §:n 1 momentin 2 kohdan (muu erityinen syy) osalta, voitaisiinko soveltamisalaa täsmentää esimerkiksi säännöskohtaisia perusteluja laajentamalla. Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan mukaan 6 §:n perusteluissa voitaisiin selkeämmin tuoda esille, ettei kyseisellä sääntelyllä poisteta muusta lainsäädännöstä seuraavia velvoitteita koskien esimerkiksi vaitiolovelvollisuutta ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökieltoa.

Karenssin ajalta maksettavaa korvausta (8 §) koskevilta osin Suomen Kristillisdemokraatit (KD) - Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p. katsoi, ettei korvausta tulisi maksaa valtion varoista. Valtion virkamieseettisen lautakunnan mukaan 1 momentin osalta olisi tarkoituksenmukaisempaa edellyttää kaikissa tilanteissa henkilön muiden tulojen huomioon ottamista korvauksen määrää arvioitaessa. Valtiovarainministeriö katsoi 1 momentin osalta, että perusteluja olisi tarkoituksenmukaista tarkentaa ja ottaa huomioon myös muut mahdolliset valtion varoista maksettavat palkat tai muut vastikkeet kuin kansanedustajan tehtävästä maksettava palkkio. Helsingin hallinto-oikeuden mukaan lakiehdotusta tulisi selkiyttää siltä osin, onko tarkoitus, että korvauksen perusteena on vain yksi karenssi kerrallaan.

Karenssilautakunnan asettamisen ja kokoonpanon (10 §) osalta valtiovarainministeriö esitti harkittavaksi, että laissa mahdollistettaisiin kahta suurempi määrä karenssilautakunnan sihteereitä.

Ilmoituksen julkiseksi tulon ajankohtaa koskevan poikkeuksen (13 §) osalta valtioneuvoston oikeuskansleri katsoi, että poikkeus julkisuusperiaatteesta tulisi perustella tarkemmin. Myös oikeusministeriö esitti, että sääntämisyjärjestysperusteluja olisi tältä osin perusteltua tarkentaa. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä ei ole tarkasteltu erikseen karenssilautakunnan selvityspyyntöjen ja sen hankkiman selvityksen julkiseksi tulemisen ajankohtaa ja sen suhdetta 13 §:ään. Karenssilautakunnan oma-aloitteiseen lausunnon (14 §) osalta valtioneuvoston oikeuskansleri toi esille, ettei esityksestä käy ilmi, miten lautakunta hallintolain mukaisesti käsittelee sille mahdollisesti saapuvia ilmiäntoimia tai muita sivullisten aloitteesta saamia tietoja. Esityksen perusteluja tulisi tältä osin täydentää.

Muutoksenhaun (16 §) osalta Helsingin hallinto-oikeus nosti esille, että käytännössä valitusprosessi muodostuneen usein niin pitkäksi, että karenssi on kulunut loppuun ennen kuin asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu ja oikeussuojakeino jäisi käytännössä monin osin jälkikäteiseksi.

Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoi, että tulisi tarkastella vielä asetuksenantovaltuuden alaa, termien käytön johdonmukaisuutta sekä yhtiöoikeudellisia termejä ja sääntelyn suhdetta yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn.

Yleisiä huomioita hallituksen esityksestä

Elinkeinoelämän keskusliitto ry ja Vihreä liitto r.p. pitivät asiasta säätämistä perusteltuna. Elinkeinoelämän keskusliitto ry katsoi luonnoksen luovan hyvät edellytykset jatkovalmistelulle. Vihreä liitto r.p.:n mukaan esitys on kannatettava ja sen tavoite tärkeä. Sääntelyn vaikuttavuutta ja toimivuutta olisi uudistuksen toteutuessa kuitenkin syytä seurata sekä tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin sääntelyn tarkistamiseksi.

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta piti ehdotettua lakia merkityksellisenä edistysaskeleena kohti yhdenmukaisempaa menettelyä eturistiriitatilanteiden syntymisen ennaltaehkäisemiseksi henkilöiden siirtymässä työskentelemään valtionhallinnon tehtävistä toisiin tehtäviin julkisen hallinnon ulkopuolelle. Esityksessä olisi myös syytä tarkastella niitä karenssipäätöksen jälkeisiä tilanteita, joissa siirtyminen uuteen tehtävään tai toimeen ei tapahdukaan ilmoituksessa tarkoitetulla tavalla.

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p. piti esitettyä sääntelyä oikeasuuntaisena. Muilta kuin karenssin ehdotettua 12 kuukauden enimmäiskestoja koskevilta osin se piti ehdotusta perusteltuna. Ulkoministeriö piti esitystä perusteltuna. Valtioneuvoston jäsenillä on pääsy selkäläiseen tietoon, jonka hyödyntäminen valtioneuvoston ulkopuolisissa tehtävissä voi vakavasti vaarantaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiset edut.

Suomen Kristillisdemokraatit (KD) - Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p. ei kannattanut lakia esitetyssä muodossa. Valtioneuvoston jäsenen, kuten kenen tahansa huippuasiantuntijan nopea työllistyminen on myös Suomen etu. Esityksessä lähdetään ajatuksesta, että valtioneuvoston jäsenen nopea työllistyminen ministerikauden jälkeen liike-elämän palvelukseen on negatiivinen asia, ja ministeri voisi toiminnallaan vahingoittaa julkista etua tai saada perusteetonta hyötyä. Tämä on mahdollista, mutta lähtökohtaisesti myös ministeriin tulisi soveltaa syyttömyysolettamaa. Ministereiden kohdalla voitaisiin soveltaa vastaavaa karenssisopimusta kuin esimerkiksi erityisavustajilla on. Karenssisopimuksen pituus voisi vaihdella ministeriöittäin, riippuen siitä kuinka arkaan tietoon ministerillä on pääsy.

Oikeusministeriö pitää keskeisenä esityksessä omaksuttua lähtökohtaa siitä, että karenssin määrääminen perustuu tapauskohtaiseen harkintaan riippumattomassa toimielimessä. Helsingin hallinto-oikeus totesi, että ehdotettua riippumattomaan lautakuntajärjestelmään perustuvaa päätöksentekomallia voidaan pitää perusteltuna.

Oikeusministeriö katsoi, että esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan karenssi tulee rajata välttämättömään ja karenssiajalta maksetaan taloudellinen kompensatio, on välttämätön. Sääntelyn perusratkaisut tulee perustella riittävällä tavalla ja koska kyse on perusoikeusrajoituksesta, tulee ehdotetut rajoitukset perustella riittävällä tavalla nimenomaan ehdotetussa kontekstissa. Esimerkiksi se, miksi karenssin kesto voisi olla enintään juuri 12 kuukautta, tulee perustella esitysluonnoksessa kuvattua tarkemmin. On syytä ottaa huomioon, mitä virkamieslain 44 a §:n mukaisen karenssiajan pidennyksestä on lausuttu hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 7/2022 vp. Lakiehdotuksen 7 §:n lähtökohta siitä, että karenssin ajallisen keston tulee rajautua lautakunnan tapauskohtaisessa harkinnassa vain välttämättömään, on tärkeä. Ministerin rooli on yhdistelmä varsinaisia valtioneuvoston jäsenenä hänelle virallisesti kuuluvia tehtäviä ja erilaisia valtioneuvoston jäsenyyteen liittyviä poliittisen yhteensovittamisen toimielinten rooleja, mikä tulisi esityksen perusteluissa ottaa huomioon eroavaisuutena virkamieslain 44 a §:n mukaisesta karenssisääntelystä.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Valtiovarainministeriö viittasi siihen, että esityksessä tarkoitettujen muutosten vaikutukset julkiseen talouteen ja talousarvioon arvioidaan esityksessä vähäisiksi. Valtiovarainministeriö totesi, että esitetyt muutokset on tarkoitus toteuttaa julkisen talouden suunnitelmiin ja valtion talousarvioihin sisältyvien määrärahojen puitteissa.

Lain soveltamisala (2 §)

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan lain soveltamisalaan ei näyttäisi kuuluvan tehtävä, jota ministeri on hoitanut ennen nimitystään valtioneuvoston jäseneksi ja johon hän aikoo palata toimikautensa päätyttyä. Esityksessä tulisi arvioida, olisiko karensista perusteltua säätää myös tätä tilannetta silmällä pitäen. Lisäksi esityksen perusteella jää epäselväksi, mikä vaikutus karenssilautakunnalle tehtävällä ilmoituksella tai lautakunnan päätöksellä olisi velvollisuuteen ilmoittaa sidonnaisuudet eduskunnalle tai ajankohtaan, jona ilmoitusvelvollisuus syntyy. Esityksessä olisi tarpeen arvioida lakiehdotuksen suhdetta ministerin velvollisuuteen ilmoittaa eduskunnalle sidonnaisuuksistaan.

Ilmoitusvelvollisuus uuteen tehtävään siirtymisestä (3 §)

Oikeusministeriö viittasi lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa lueteltuihin tehtäviin, joihin siirryttäessä ei tarvitse tehdä ilmoitusta karenssilautakunnalle. Esitysluonnoksen rajausta juuri näihin toimielimiin on perusteltu kohtalaisen suppeasti. Olisi aiheellista arvioida, onko rajausta perusteltu. Ulkoministeriö esitti, että 1 momentin 1 kohdan perusteluissa käytettäisiin YK:n alaisten järjestöjen sijasta muotoilua ”YK ja sen alaiset rahastot, ohjelmat ja erityisjärjestöt”, jotta viittaus täsmällisemmin kattaa sekä YK:n sihteeristön että sen alaiset toimijat.

Helsingin hallinto-oikeus totesi, että ehdotettua selkeämpi malli tilanteessa, jossa sanktioita ei aseteta, voisi olla, että ilmoitus tehtäisiin aina, kun valtioneuvoston jäsenyyden päätyttyä 12 kuukauden aikana hakeudutaan tehtävään, jota ei 3 §:n 1 kohdassa ole suoraan säädetty ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Ilmoitusten käsittely 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa (ilmoitusta ei ole kuitenkaan tarpeen antaa, jos tehtävän tai toimen luonteen perusteella on ilmeistä, etteivät 6 §:ssä säädettyt karenssin määräämisen edellytykset täyty) voisi olla kevyempi, esimerkiksi pelkästään puheenjohtajan ratkaisu esittelystä.

Ilmoituksen sisällöstä (4 §) ja karenssin määräämisen edellytyksistä (6 §)

Oikeusministeriö katsoi, että lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 1 kohdan (ministerin asemassa saatu tieto) osalta tulisi täsmentää ainakin perusteluihin sitä, että arvioinnissa tulee tarkastella laajasti kaikkia ministerin virkatehtävien hoitamiseen liittyviä eri rooleja. Olisi syytä arvioida, tulisiko 4 §:n mukaiseen karenssilautakunnalle uuteen tehtävään siirtymisestä annettavan ilmoituksen sisältöön syytä lisätä velvollisuus antaa selvitys siitä, onko ministeri osallistunut pääasiallisten virkatehtäviensä lisäksi sellaisten asioiden valmisteluun esimerkiksi ministerivaliokunnan tai –työryhmän jäsenenä, jotka olisivat ilmoituksen käsittelyn kannalta merkityksellisiä. Olisi perusteltua arvioida sääntelyä siitä näkökulmasta, miten toisaalta kysymystä erilaisten poliittisten yhteensovittamistoimielinten puitteissa saadusta tiedosta tulee luonnehtia ja toisaalta, miten käsitettä ”julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamasta tiedosta” on tarkoitettu tulkittavan. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että sääntely on mahdollisimman selkeää ja tulkittavissa ilman oikeudellista asiantuntija-apua. Olisi hyvä arvioida, voisiko esimerkiksi perusteluihin otettavilla esimerkeillä kuvata, mitä ministerin tehtävässä käsiteltäväksi tulevia tietoaineistoja käsite käytännössä tarkoittaisi.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry viittasi 6 §:n 1 momentin 2 kohtaan (muu erityinen syy) ja piti tärkeänä, että ehdotettu sääntely tarjoaa sen kohteille tai todennäköisille kohteille riittävän oikeusvarmuuden. Tulisi

harkita, onko ehdotetun karenssisääntelyn soveltamisalaa mahdollista täsmentää esimerkiksi säännöskohtaisia perusteluja laajentamalla.

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta totesi, että 6 §:n perusteluissa voitaisiin väärinkäsitysten välttämiseksi selkeämmin tuoda esille, ettei kyseisellä karenssisääntelyllä poisteta muusta lainsäädännöstä tulevia velvoitteita koskien esimerkiksi vaitiolovelvollisuutta ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökieltoa.

Karenssin kesto (7 §)

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p. piti tärkeänä, että karenssisäännökset vastaavat merkittävässä tehtävissä olevia virkamiehiä koskevaa sääntelyä. Karenssin 12 kuukauden enimmäiskesto on pidettävä erittäin pitkänä, eikä sitä tulisi käyttää kuin hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Se esitti harkittavaksi, olisiko kuuden kuukauden enimmäiskesto riittävä.

Korvaus karenssin ajalta (8 §)

Suomen Kristillisdemokraatit (KD) - Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p.:n mukaan ministerin karenssiajan palkkiota ei tulisi maksaa valtion varoista. Tällaisesta ”palkallisesta lomasta” voisi seurata negatiivista suhtautumista kansalaisten parissa julkisen viran haltijoita kohtaan. Karenssin kustannukset tulisi siirtää esimerkiksi uudelle työnantajalle.

Valtion virkamieseettinen lautakunta viittasi 8 §:n 1 momenttiin ja totesi, että olisi tarkoituksenmukaisempaa edellyttää kaikissa tilanteissa henkilön muiden tulojen huomioimista korvauksen määrää arvioitaessa. Neuvottelukunta ehdotti säännöksen muotoilun muuttamista esimerkiksi seuraavasti: ”Jos henkilö saa korvauksen perusteena olevalta ajalta palkkaa tai muuta vastiketta työstään tai tehtävistään, otetaan tämä huomioon korvausta määrättäessä”. Tällöin henkilön muut tulot voitaisiin ottaa huomioon kokonaan, osittain tai jättää huomioimatta tilanteesta riippuen korvauksen määrää arvioitaessa.

Myös valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota 8 §:n 1 momenttiin. Säännöksen perusteluja olisi tältä osin tarkoituksenmukaista tarkentaa ja ottaa huomioon myös muut mahdolliset valtion varoista maksettavat palkat tai muut vastikkeet kuin kansanedustajan tehtävästä maksettava palkkio. Karenssin ajalta maksettavan korvauksen ei lähtökohtaisesti tulisi muissakaan tilanteissa johtaa valtion varoista maksettaviin päällekkäisiin tai toisiinsa rinnastuviin maksuvelvoitteisiin.

Helsingin hallinto-oikeus nosti esille, pitäisikö laissa säätää tarkemmin siitä, onko oikeus korvaukseen karenssin ajalta tarkoitettu sidotuksi nimenomaan niihin tilanteisiin, joissa palvelussuhde on tosiasiallisesti syntynyt, mutta sen alkaminen on siirtynyt. Lienee tarkoitus, että karenssikorvauksen perusteena voi olla vain yksi karenssi kerrallaan, mutta lakiehdotuksen mukaan korvausta ei ole sidottu selkeästi alkaneeseen palvelussuhteeseen. Toisaalta joissakin tilanteissa esimerkiksi vuoden karenssi voi olla nimenomainen este muutoin syntymässä olleelle palvelussuhteelle, joten korvaus voisi olla näissäkin tilanteissa perusteltu, mikäli tämä voidaan osoittaa. Näiltä osin lakiehdotuksen tarkoitusta voisi selkiyttää joko säädöstekstin tai perustelujen osalta.

Karenssilautakunnan asettaminen ja kokoonpano (10 §)

Valtiovarainministeriö esitti harkittavaksi, tulisiko laissa mahdollistaa kahta suurempi määrä karenssilautakunnan sihteereitä, jotta lautakunnan toiminnan järjestäminen voidaan turvata tarkoituksenmukaisesti ja riittävän joustavasti.

Valtioneuvoston jäsenen karenssilautakunnalle tekemään ilmoitukseen julkiseksi tulon ajankohtaa koskevaan poikkeukseen (13 §) ja karenssilautakunnan omaaloitteiseen lausuntoon (14 §) liittyvistä kysymyksistä

Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan 13 §:n mukainen poikkeus julkisuusperiaatteesta tulisi perustella tarkemmin ottaen huomioon, että perustuslaissa edellytetään poikkeuksen johtuvan välttämättömistä syistä. Myös oikeusministeriö katsoi, että sääätämisyjärjestysperusteluja olisi tältä osin perusteltua tarkentaa, jotta perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisesti julkisuuden rajoittamiselta edellytettävien välttämättömien syiden käsillä olon arviointi olisi paremmin tehtävissä. Valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan välttämättömyyttä tulisi arvioida kuvaamalla tarkemmin suojattavaa intressiä ja sääntelyn käytännön toimivuutta intressin suojaamisessa. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon ministerin velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksistaan eduskunnalle ja arvioitava valtioneuvoston toimintakyvyn ja pääministerin johtamisen ohella myös muita, oikeudellisesti merkittäviä intressejä. Tarkempaan arviointiin kuuluvat myös muut tilanteet, joissa käsitellään tietoja ministerin aikomuksesta siirtyä toiseen tehtävään, esimerkiksi lautakunnalle saapunut ilmianto tai lautakunnan oma-aloitteinen lausunto.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä ei ole tarkasteltu erikseen karenssilautakunnan selvityspyyntöjen ja sen hankkiman selvityksen julkiseksi tulemisen ajankohtaa ja sen suhdetta 13 §:ään. Karenssilautakunta lienee julkisuuslain näkökulmasta itsenäinen viranomainen, jolloin selvityspyyntöjen ja sille toimitettujen selvitysten julkisuus määräytyy lähtökohtaisesti julkisuuslain 6 ja 7 §:ssä säädetyn mukaisesti. Esityksessä ei ole arvioitu tällaisten asiakirjojen julkiseksi tulemisen vaikutuksia ennen 3 §:ssä säädetyn ajankohdan täyttymistä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri totesi, että 14 §:ssä tarkoitettu karenssilautakunnan oma-aloitteinen lausunto ilmoituksen antamisen tarpeellisuudesta tulisi ilmeisesti heti valmistuttuaan julkiseksi, vaikka se annettaisiin ministerille hänen toimiessaan valtioneuvoston jäsenenä. Esityksestä ei käy ilmi, miten lautakunta hallintolain mukaisesti käsittelee sille mahdollisesti saapuvia ilmiäntoita tai muita sivullisten aloitteesta saamia tietoja. Käsitteilyyn ei ilmeisesti sovellettaisi hallintolain 8 a luvun hallintokantelua koskevia säännöksiä, mikä olisi selvyiden vuoksi perusteltua todeta esityksen perusteluissa.

Muutoksenhaku (16 §)

Lakiehdotuksen mukaan karenssia koskeva päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Karenssia koskevat muutoksenhakuasiat on käsiteltävä kiireellisinä. Helsingin hallinto-oikeus viittasi siihen, että hallinto-oikeudelle on hyvin haastavaa, ellei mahdollonta pyrkiä käsittelemään asiat niin ripeästi, että ratkaisu saataisiin jo ennen uuden tehtävän tai toimen aloittamista, ellei ilmoitusta lautakunnalle ole tehty jo hyvin aikaisessa vaiheessa ennen uuden tehtävän tai toimen aloittamista. Hallinto-oikeudessa käsitellään asian vireille tullessa todennäköisesti myös täytäntöönpanon keskeyttämistä koskeva hakemus. Hallinto-oikeuden päätökseen voi vielä hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Mahdollista on myös se, että asia palautuu uuteen lautakuntakäsittelyyn. Käytännössä valitusprosessi muodostunee usein niin pitkäksi, että enintään 12 kuukauden mittainen karenssi on kulunut loppuun ennen kuin asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaisu. Oikeussuojakeino jäisi käytännössä monin osin jälkikäteiseksi.

Lain nojalla annettavat säännökset ja määräykset, termien käytön johdonmukaisuus sekä yhtiöoikeudelliset termit ja sääntelyn suhde yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn

Valtioneuvoston oikeuskansleri viittasi siihen, että 12 §:stä ei käy ilmi, mistä asioista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella ja mistä määrättäisiin työjärjestyksessä. Säännöstä on sen vuoksi lain tasolla syytä tarkentaa. Säännöksen perustelujen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa säännöksiä muun muassa lautakunnan jäsenten palkkioiden vahvistamiseen liittyvistä menettelytavoista. Lakiehdotuksen 10 §:ään ehdotetaan kuitenkin säännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston kanslia vahvistaisi palkkioiden määrät. Lisäksi lakiehdotukseen näyttäisi sisältyvän säännöksiä, kuten 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu tili- ja yhteystietojen pyytäminen, jotka voitaisiin säätää asetuksen tasolla. Asetuksenantovaltuuden alaa on myös näistä syistä vuoksi vielä tarkasteltava.

Lakiehdotuksen viimeistelyssä tulee kiinnittää huomiota termien, kuten asianosainen ja karenssi, käytön johdonmukaisuuteen.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa ministerin ilmoitusvelvollisuuden ja 15 §:n 1 momentissa karenssilautakunnan tiedonsaantioikeuden yhteydessä käytetyt yhtiöoikeudelliset termit ja sääntelyn suhde yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn olisi tarkistettava. Lisäksi olisi otettava huomioon muun muassa hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan valintaprosessin salassapidon ja julkisuuden sääntely. Ajatuksena lienee, että ilmoitusvelvollisuus ja karenssilautakunnan tiedonsaantioikeus sivuuttavat paitsi lakiehdotuksen mukaiset liikesalaisuudet myös yhtiö- ja arvopaperimarkkinalainsäädännön mukaiset salassapitovelvoitteet sekä mahdolliset salassapitosopimukset. Lisäksi tulee ottaa huomioon myös muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskeva sääntely.

Seuraamukset

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta totesi, että entisten valtioneuvoston jäsenten kohdalla esitysluonnoksen perusteluissa tarkoitettua viranomaisvalvontaa ei välttämättä ole. Ilmoitusvelvollisuuden ja karenssia koskevan päätöksen noudattamisvelvollisuuden tueksi lakiin ei ole ehdotettu erityisiä seuraamuksia tai velvoitteiden toteutumista laiminlyöntitilanteissa varmistavia pakkokeinoja. Niiden puuttuminen saattaa heikentää sääntelyn johdonmukaisuutta ja uskottavuutta. Kun ehdotetun lain toisena tavoitteena on hallitusvaltaa koskevan luottamuksen suojaaminen, on näihin seikkoihin syytä kiinnittää erityistä huomiota. Tätä asiaa olisikin syytä vielä arvioida.

Liite

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja seuraavilta tahoilta (lausunnon antaneet merkitty *:llä).

Aalto-yliopisto

Eduskunnan keskuskanslia

Eduskunnan oikeusasiamies

Elinkeinoelämän keskusliitto ry*

Eläketurvakeskus

Helsingin hallinto-oikeus*

Helsingin yliopisto

Kansallinen Kokoomus r.p.

Kansaneläkelaitos

Keskuskauppakamari ry

Keva

Korkein hallinto-oikeus (ei anna lausuntoa)

Korkein oikeus

Kuntien takauskeskus

Liike Nyt r.p.

Liikenne- ja viestintäministeriö* (ei lausuttavaa)

Maa- ja metsätalousministeriö* (ei lausuttavaa)

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry* (ei lausuttavaa)

Oikeuskanslerinvirasto (valtioneuvoston oikeuskansleri)*

Oikeusministeriö*

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Perussuomalaiset r.p.

Professori Janne Salminen

Professori Tuomas Ojanen

Professori Veli-Pekka Viljanen

Puolustusministeriö* (ei lausuttavaa)

Sisäministeriö* (ei lausuttavaa)

Sosiaali- ja terveysministeriö

Suomen Keskusta r.p.

Suomen Kristillisdemokraatit (KD) - Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p.*

Suomen Kuntaliitto ry (ei lähetä lausuntoa)

Suomen Pankki

Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p.

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.*

Suomen Yrittäjät ry* (ei lausuttavaa)

Tasavallan presidentin kanslia

Tietosuojavaltuutetun toimisto

Transparency International Suomi ry

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työterveyslaitos

Ulkoministeriö*

Valta kuuluu kansalle r.p.

Valtiokonttori

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta*

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiovarainministeriö*

Vasemmistoliitto r.p.

Verohallinto

Vihreä liitto r.p.*

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Ympäristöministeriö* (ei lausuttavaa)

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi