

12.4.2022

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslian lausuntopyyntö 1.3.2022, VN/3166/2022

Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt lausuntoa valtion virkamieseettiseltä neuvottelukunnalta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista. 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.

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta on todennut suosituksessaan toimenpiteiksi ministerien sekä valtiosihteerien ja ministerien erityisavustajien siirtyessä toisiin tehtäviin (VM/956/00.01.00.00/2014, 22.9.2014), että valtionhallinnon tehokkaan toiminnan edellytyksenä on kansalaisten luottamus, minkä vuoksi toiminnan on jokaisella tasolla oltava mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää. Valtionhallinnon palveluksessa olevilta ja sen lukuun toimivilta voidaan edellyttää saman tasoista sitoutumista edistää tätä tavoitetta. Edellä todetun johdosta neuvottelukunta on katsonut, että luottamuksen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi valtionhallintoon sekä poliittiseen päätöksentekoon tarvitaan myös ministerin toimikauden jälkeistä aikaa koskevia toimenpiteitä.

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta pitää hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua lakia valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista merkityksellisenä edistysaskeleena kohti yhdenmukaisempaa menettelyä eturistiriitatilanteiden syntymisen ennaltaehkäisemiseksi henkilöiden siirtyessä työskentelemään valtionhallinnon tehtävistä toisiin tehtäviin julkisen hallinnon ulkopuolelle.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön olisi ilmoitettava aikomuksestaan siirtyä uuteen tehtävään tai toimeen perustettavaksi ehdotettavalle

karenssilautakunnalle, joka voisi laissa säädettyjen edellytysten täytyessä määrätä uudessa tehtävässä tai toimessa aloittamisen ajankohtaa koskevan rajoitusajan karenssin. Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta toteaa, että uuden karenssilautakunnan perustamisen myötä neuvottelukunnan antamassa edellä mainitussa suosituksessa ehdotettuun vapaaehtoiseen sitoumukseen perustunut ministerien ilmoittamisvelvollisuus neuvottelukunnalle aikomuksestaan siirtyä toisiin tehtäviin ei ole enää tarkoituksenmukainen uuden lainsäädännön voimaan tullessa. Näin ollen neuvottelukunnan rooli ministerien siirtymistä koskevien ilmoitusten vastaanottajana muutoksen johdosta lakkaa.

Ehdotetun lain 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan karenssin määrääminen edellyttää, että asianosaisella 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 tai toimessa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Pykälän 3 momentin mukaan, jos 1 momentissa tarkoitettujen tietojen hyväksikäytön, vahingon aiheuttamisen tai muun eturistiriidan mahdollisuus voidaan välttää rajoittamalla ilmoituksen kohteena olevan tehtävän tai toimen laajuutta, karenssi tulee rajata rajoitusajaksi laajuudeltaan sitä vastaavaksi. Pykälän perusteluissa todetaan, että ehdotetulla sääntelyllä pyritään osaltaan varmistamaan, että valtioneuvoston jäsenen asemasta ei suoraan siirryttäisi sellaisiin liiketaloudellisesti merkittäviin tehtäviin tai yksityisen sektorin tehtäviin, joissa säännöksessä tarkoitettua salassa pidettävää tai julkisuudelta rajoitettua tietoa voitaisiin olennaisella tavalla hyödyntää. Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta toteaa, että ehdotetun lain perusteluissa voitaisiin väärinkäsitysten välttämiseksi vielä selkeämmin tuoda esille se, ettei kyseisellä karenssisääntelyllä poisteta muusta lainsäädännöstä tulevia velvoitteita koskien esimerkiksi vaihtolovelvollisuutta ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökieltoa.

Edelleen ehdotetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan ”Jos henkilö saa korvauksen perusteena olevalta ajalta palkkaa tai muuta vastiketta työstään tai tehtävistään, *voidaan tämä ottaa vähennyksenä huomioon* korvausta määrättäessä”. Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta kiinnittää huomiota säännöksen muotoiluun ja toteaa, että olisi tarkoituksenmukaisempaa edellyttää joka tilanteessa henkilön muiden tulojen huomioimista korvauksen määrää arvioitaessa. Neuvottelukunta ehdottaakin 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 huomioida kokonaan, osittain tai jättää huomiomatta tilanteesta riippuen korvauksen määrää arvioitaessa.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettavaan lakiin ei oteta säännöksiä valtion virkamieslain (750/1994) 44 a §:ssä tarkoitettuun sopimussakkoon asiallisesti rinnastuvasta taloudellisesta sanktiosta tai muistakaan seuraamuksista niiden tilanteiden varalta, joissa lakiehdotuksessa tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus on laiminlyöty tai karenssia ei noudateta. Ratkaisua perustellaan sillä, ettei tällaisen sääntelyn ole katsottu olevan täysin luontevasti sovitettavissa valtioneuvoston jäsenen valtiosääntöiseen erityisasemaan ja siihen liittyvään oikeudelliseen ja poliittiseen vastuunalaisuuteen, jonka toteuttamiskynnys on asetettu perustuslaissa varsin korkealle. Valtioneuvoston jäsenet ovat esitysluonnoksen mukaan eduskunnan, ylimpien laillisuusvalvojen ja muun hallituksen toimintaan kohdistuvan julkisen valvonnan ohella myös jatkuvan julkisen arvioinnin kohteena. Myös entiset valtioneuvoston jäsenet ovat tyyppillisesti julkisen huomion kohteena välittömästi ministerikautensa jälkeen.

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta toteaa, että entisten valtioneuvoston jäsenten kohdalla edellä mainittua viranomaisvalvontaa ei kuitenkaan välttämättä ole. Lisäksi neuvottelukunta kiinnittää esitysluonnoksen perusteluissa todetusta huolimatta huomiota siihen, ettei ilmoitusvelvollisuuden ja karenssia koskevan päätöksen noudattamisvelvollisuuden tueksi lakiin 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. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan tätä asiaa olisikin syytä vielä arvioida jatkovalmistelun aikana.

Lopuksi valtion virkamieseettinen neuvottelukunta toteaa, että esityksessä olisi myös syytä tarkastella niitä karenssipäätöksen jälkeisiä tilanteita, joissa siirtyminen uuteen tehtävään tai toimeen ei tapahdukaan ilmoituksessa tarkoitetulla tavalla.

Puheenjohtaja

Pekka Vihervuori

Sihteeri

Kati Orkola

Tiedoksi

Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan jäsenet