

**Muistio**

13.4.2022

VN/3166/2022  
VN/3166/2022-OM-12

## Oikeusministeriön lausunto esitysluonnoksesta laiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta esitykseksi laiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi asiaa koskeva uusi laki. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavan.

### 1. Yleisiä huomioita

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista. Esitysluonnoksessa kuvataan asianmukaisesti, että kyse on toisaalta valtioneuvoston jäsenen tehtävän hoitamisen puolueettomuuden turvaamisesta ja toisaalta siitä, missä määrin valtioneuvoston jäsenenä toimineen henkilön perustuslain 18 §:n turvaamaa elinkeinovapautta ja oikeutta valita työ voidaan rajoittaa. Oikeusministeriö pitää keskeisenä esityksessä omaksuttua lähtökohtaa siitä, että karensin määrääminen perustuu tapauskohtaiseen harkintaan, joka tapahtuu riippumattomassa toimielimessä. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta esityksessä omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan karensi tulee rajata välttämättömään ja karensiajalta maksetaan taloudellinen kompensatio (kuten PeVL 35/2016 vp).

Esitysluonnoksessa viitataan, että esitettävä sääntely muistuttaisi jossain määrin virkamieslain 44a mukaista karensisopimusta. Myös esitysluonnoksessa todetaan, että valtioneuvoston jäsenen aseman vuoksi sääntelyehdotus ei olisi kuitenkaan täysin vastaava. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston jäsenen karensisääntelyn perusratkaisut tulee perustella riittävällä tavalla, eikä perustelu pelkästään sitä, että tietyllä tavalla on toimittu virkamiesten karensisääntelyn yhteydessä, ole riittävää. Koska kyse on perusoikeusrajoituksesta, tulee ehdotetut rajoitukset perustella riittävällä tavalla esityksessä nimenomaan ehdotetussa kontekstissa. Esimerkiksi se, miksi

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

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

PL 25  
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

09 1606 7730  
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
 oikeusministerio.fi

esitysluonnoksen mukainen karenssiaika voisi olla enintään juuri 12 kuukautta, tulee perustella jatkovalmistelussa esitysluonnoksessa kuvattua tarkemmin. Asiassa on myös syytä huomioida se, mitä virkamieslain 44 a §:n mukaisen karenssiajan pidennyksestä on lausuttu hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 7/2022 vp. Karenssin ajallisen keston osalta oikeusministeriö pitää tärkeänä esitysluonnoksen 7 §:n lähtökohtaa siitä, että karenssiajan ajallisen keston tulee rajautua lautakunnan tapauskohtaisessa harkinnassa vain välttämättömään. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ministerin rooli on yhdistelmä varsinaisia valtioneuvoston jäsenenä hänelle virallisesti kuuluvia tehtäviä ja erilaisia valtioneuvoston jäsenyyteen liittyviä poliittisen yhteensovittamisen toimielinten rooleja, mikä tulisi esityksen perusteluissa huomioida eroavaisuutena virkamieslain 44 a §:n mukaisesta karenssisääntelystä.

## **2. Tehtävistä, joihin siirryttäessä ei tarvitse tehdä ilmoitusta karenssilautakunnalle**

Esitysluonnoksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti ilmoitusta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen ei tarvitsisi tehdä silloin, kun entinen ministeri siirtyisi

”valtion, hyvinvointialueen, kunnan, itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen, yliopistolaissa (558/2009) tarkoitetun yliopiston tai puoluelain (10/1969) 1 §:ssä tarkoitetun puolueen palvelukseen tai Euroopan unionin palvelukseen taikka sellaisen kansainvälisen järjestön tai kansainvälisen toimielimen palvelukseen, jonka toimintaan Suomi jäsenvaltiona osallistuu.”

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen rajausta juuri näihin toimielimiin on perusteltu kohtalaisen suppeasti. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida, onko rajausta perusteltu esimerkiksi sen kannalta, jos yliopistojen tulosoikeudesta vastaava ministeri siirtyisi yliopiston johtavaksi toimenhaltijaksi tai hyvinvointialueiden ohjauksesta vastaava ministeri siirtyisi jonkin hyvinvointialueen johtotehtäviin.

## **3. Valtioneuvoston jäsenen eri rooleissa saadun tiedon merkitys karenssin määrittämisen arvioinnissa**

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettavan sääntelyn lähtökohtana tulee olla se, että karenssi voidaan määrätä aina silloin, kun asianosaisella on tai on ollut valtioneuvoston jäsenenä toimiessaan missä tahansa valtioneuvoston jäsenyyteen liittyvässä tehtävässä 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.

Tämän vuoksi jatkovalmistelussa tulisi täsmentää vielä ainakin perusteluihin sitä, että arvioinnissa tulee katsoa laajasti kaikkia ministerin virkatehtävien hoitamiseen liittyviä eri rooleja. Perustuslain mukaisesti valtioneuvosto työskentelee lähtökohtaisesti kollegiaalisesti ja päätökset tehdään esittelystä kollegiona. Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvostolle kuuluvat asiat

ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaisesti jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi. Tämä valtioneuvoston kollegiaalinen päätöksentekotapa pyritään käytännössä turvaamaan erilaisilla valtioneuvoston päätöksentekoa valmistelevilla perustuslain 67 §:n 2 momentissa mainituilla ministerivaliokunnilla tai kunkin hallituksen päättämällä tavalla perustetuilla ministerityöryhmillä. Käytännössä siis ministeri on voinut saada virkatehtävässään 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua tietoa erilaisten virkatehtäviinsä kuuluvien roolien kautta. Perusteluissa tulisi täsmentää se, että arvioinnissa on otettava huomioon kaikki virkatehtävän hoitamiseen kuuluvat eri roolit.

Lisäksi jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, tulisiko 4 §:n mukaiseen ilmoituksen sisältöön syytä lisätä ministerille velvollisuus antaa selvitys siitä, onko ministeri osallistunut pääasiallisten virkatehtäviensä lisäksi sellaisten asioiden valmisteluun esimerkiksi ministerivaliokunnan tai –työryhmän jäsenenä, joka olisi ilmoituksen käsittelyn kannalta merkityksellistä. Tällainen lisäys voisi olla tarpeen sen varmistamiseksi, että karenssilautakunta voi saada päätöksentekoa varten tarvittavat tiedot.

#### 4. Julkisuussäätelystä

Esitysluonnoksen 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan yhtenä kriteerinä karenssin määräämiselle voisi olla se, 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”

Säännösehdotuksen muotoilu vaikuttaa vastaavan asiallisesti virkamieslain 44 a §:n muotoilua. Ottaen huomioon se, että ministerin tehtävään kuuluu edellä todetusti hyvin eri tyyppisissä rooleissa tapahtuvia tehtäviä, voidaan katsoa, että kysymys ”julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamasta tiedosta” jää jossain määrin vaikeatulkintaiseksi.

Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida säätelyä siitä näkökulmasta, miten toisaalta kysymys erilaisten poliittisten yhteensovittamistoimielinten puitteissa saadusta tiedosta tulee luonnehtia tässä jaottelussa ja toisaalta se, miten käsitettä ”julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamasta tiedosta” on tarkoitettu tulkittavan. Sanamuodon mukaisesti tulkittuna käsite ”julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamasta tiedosta” tarkoittaisi hyvin laajaa tietoa-aineistoa, kuten esimerkiksi kaikkea henkilötietoa, joihin kohdistuu ns. luovutusrajoituksia ja kaikkea ns. valmistelujulkisuuden piirissä olevaa tietoa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että varsinainen arviointi siitä, tuleeko laissa tarkoitettu ilmoitus tehdä, jää asianosaisen itsensä arvioitavaksi. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on tärkeää,

että sääntely on mahdollisimman selkeää ja tulkittavissa ilman oikeudellista asiantuntija-apua.

Tämän vuoksi jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida, voisiko esimerkiksi perusteluihin otettavilla esimerkeillä kuvata sitä, mitä ministerin tehtävässä käsiteltäväksi tulevia tietoaaineistoja edellä mainittu käsite käytännössä tarkoittaisi.

Esitysluonnoksen 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi poikkeusta ilmoituksen julkiseksi tuloa koskevaan ajankohtaan siten, että

”Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 7 §:ssä säädetään, valtioneuvoston jäsenen tekemä 3 §:ssä tarkoitettu ilmoitus tulee julkiseksi vasta kun karenssilautakunta on antanut sen johdosta päätöksensä tai ilmoituksen antajalle on myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole tarkasteltu erikseen karenssilautakunnan selvityspyyntöjen ja sen hankkiman selvityksen julkiseksi tulemisen ajankohtaa ja sen suhdetta 13 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun. 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.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisesti viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Esitysluonnoksen 13 § merkitsisi poikkeusta perustuslain mukaisesta julkisuuden pääsäännöstä. Esitysluonnoksessa kuvataan sivulla 33 muun muassa, että ehdotuksella pyritään turvaamaan valtioneuvoston toiminnan häiriötön jatkuminen ilmoitusta käsiteltäessä. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotusta koskevia säätämisperusteluja olisi tältä osin perusteltua tarkentaa, jotta perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisesti julkisuuden rajoittamiselta edellytettävien välttämättömien syiden käsillä olon arviointi olisi paremmin tehtävissä.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta



**VN/3166/2022-OM-12**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: