

## **LUONNOS 1.3.2022**

### **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista**

#### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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.

Ehdotuksen mukaan uudessa tehtävässä tai toimessa 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 tai toimessa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi tai uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voitaisiin muusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden. Edellytyksenä olisi lisäksi, että uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta valtioneuvoston toimintaan. 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 tai toimeen perustettavaksi ehdotetulle karenssilautakunnalle, joka voisi laissa säädettyjen edellytysten täytyessä määrätä uudessa tehtävässä tai toimessa aloittamisen ajankohtaa koskevan rajoitusajan karenssin. Laki sisältäisi säännökset karenssilautakunnan asemasta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista.

Karenssin kohteena olevalla olisi oikeus valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota vastaavaan korvaukseen karenssia koskevalta ajalta. Oikeus korvaukseen olisi myös ilmoituksen antaneella asianosaisella siltä osin kuin asian käsittely karenssilautakunnassa on kestänyt yli kaksi kuukautta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alussa.

---

## 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.....	9
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	9
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	10
4.2.3 Vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen ja ministereiden uudelleen työllistymiseen	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	11
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	11
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	13
6 Lausuntopalaute.....	15
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	15
8 Voimaantulo .....	27
9 Toimeenpano ja seuranta .....	27
10 Suhde muihin esityksiin.....	28
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	28
LAKIEHDOTUS .....	35
Laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista .....	35

## 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 toiseen tehtävään. Neuvottelukunta esitti myös, että ministerien sitoutumisesta saatujen kokemusten perusteella arvioitaisiin, tulisiko säätää lailla ministerin toisiin tehtäviin siirtymistä koskevista velvoitteista. Velvoitteet voisivat koskea ilmoittamista uudesta tehtävästä ennen siihen sitoutumista ja mahdollista karenssi-aikaa ennen kuin ministeri ottaa vastaan 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).

Salassa pidettäviä tietoja koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, jotka rajoittaisivat ministerin tehtäviin liittyviä sidonnaisuuksia 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. Perustuslaissa säädetyn ylimmän hallitusvallan käytön vaikuttavuuden kannalta olisi kuitenkin tarpeen varmistua siitä, että valtion intressit turvataan valtioneuvoston jäsenen siirtyessä muihin tehtäviin. Ylimmän 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.

## 1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä valtioneuvoston kanslian istuntoyksikössä.

Esityksestä pyydettiin lausunto...

## 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 annettaisiin periaatepäätöksen mukaan hyvissä ajoin etukäteen. Ministerin ei kuitenkaan olisi tarpeen tehdä ilmoitusta, jos olisi 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 tehtävän 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 yhteisestä 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.

### *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, hallintotehtävät rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa sekä muissa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävässä 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 esitöissä 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 esteellisyyden arvioinnista 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 työnantajan palvelukseen.

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 §, rikoslain (39/1889) 40 luvun 5 §).

Sisäpiiritiedon oikeudeton välittäminen, luovuttaminen tai ilmaiseminen toiselle on rangaistavaa (rikoslain 51 luvun 2 a §). Sisäpiiritiedolla tarkoitetaan Euroopan unionin (EU) markkinoiden väärinkäyttöasetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (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 liikkeeseenlaskijaan 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 karensisopimuksesta*

Valtion virkamieslain 44 a §:ssä säädetään viranomaisen ja virkamiehen välisestä karensisopimuksesta. Säännös tuli voimaan vuoden 2017 alusta lukien. Säännöksen mukaan viranomainen voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä 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 (karensisopimus).

Karensisopimuksen 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. Karensisopimus on edellä mainituissa tilanteissa nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytys.

Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimuskosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

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

Virkamiehen vaitiolovelvollisuus ja salassa pidettävien tietojen hyväksikäyttökielto ulottuvat osin 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 saamia salassa pidettäviä tietoja tai käyttää niitä hyödykseen taikka jonkun muun hyödyksi tai vahingoksi. Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto jatkuvat ministerikauden jälkeenkin. Ne koskevat kuitenkin ainoastaan salassa pidettäviä tietoja. Ministerille voidaan olettaa kertyvän paljon muutakin tietoa, jonka käyttö ja välittäminen ulkopuolisille välittömästi ministerikauden päätyttyä saattaa johtaa eturistiriitaan uusien tehtävien ja ministerin tehtävien välillä.

Virkamiesten karensisopimuksia 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 alussa 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 karenssisopimusta asiallisesti vastaavasta kilpailukieltosopimuksesta säädetään työopimuslain (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) 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 rajoitus-aika 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 karensisääntelyn 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 tai toimessa on omiaan heikentämään yleisön luottamusta hallitusvallan käyttöön etenkin, jos uudella tehtävällä tai toimella on kiinteä yhteys asianomaisen ministerin vastuualueeseen tai toimialaan.

### 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

#### 4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetussa laissa säädettäisiin valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista, jonka nojalla voitaisiin enintään 12 kuukauden määräajaksi rajoittaa valtioneuvoston jäsenenä toimivan 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.

Lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön olisi ilmoitettava aikomuksestaan siirtyä uuteen tehtävään tai toimeen perustettavaksi ehdotetulle karensilautakunnalle, joka voisi laissa säädettyjen edellytysten täytyessä määrätä uudessa tehtävässä tai toimessa aloittamisen ajankohtaa koskevan rajoitusajan karenssin. Karenssi voitaisiin ehdotuksen mukaan määrätä, jos 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 tai toimessa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi tai uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voitaisiin muusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden. Edellytyksenä olisi lisäksi, että uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta valtioneuvoston toimintaan. Ehdotus ilmentää lähtökohtaa siitä, ettei karenssi ole tarkoitettu määrättäväksi kaavamaisesti eikä vähäisin perustein. Karenssia ei saisi määrätä myöskään alaltaan laajemmaksi tai kestoaltaan pitemmäksi kuin se on ehdotetun lain tavoitteiden 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) rajoitusajalla pyritään turvaamaan se, ettei ministerin tehtävissä saatuja tietoja voisi käyttää valtionhallinnon ulkopuolisessa uudessa tehtävässä tai toimessa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi tai uuteen tehtävään tai toimeen 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 tai toimessa hyödyntää.



Karenssin kohteena olevalla olisi oikeus valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota vastaavaan korvaukseen karenssia koskevalta ajalta. Oikeus korvaukseen olisi myös ilmoituksen antaneella asianosaisella siltä osin kuin asian käsittely karenssilautakunnassa on kestänyt yli kaksi kuukautta. 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 valtioneuvoston jäsenelle asetetaan muihin tehtäviin siirtymisen perusteella rajoitusaika. Henkilölle maksetaan tällöin rajoitusajalta valtioneuvoston jäsenen palkkiota vastaava korvaus.

Sitä, kuinka usein rajoitusaikaa tarvitaan, ja kuinka pitkä rajoitusaika kussakin tapauksessa olisi, ei ole kuitenkaan mahdollista ennakoita. 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 karensseja. Esimerkinomaisesti voi todeta, että yksi puolen vuoden karenssirajoitus tarkoittaisi noin 60 000 euron kustannusta ja lakiehdotuksen mukaista enimmäisaikaa vastaavan karenssin määräämisestä aiheutuisi noin 100 000 euron kustannus valtioneuvoston kanslialle.

Perusteettoman karenssin ajalta maksettava hyvitys tarkoittaisi puolestaan esimerkiksi puolen vuoden karenssin osalta noin 18 000 euron hyvitystä ja 12 kuukauden karenssin osalta noin 30 000 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 ilmenevän täyden korvauksen periaatteen on myös mahdollista katsoa rajoittavan perusteettomien karenssien määräämistä.

Karenssilautakunnan toiminnasta aiheutuvien kustannusten arvioidaan jäävän varsin vähäisiksi. Nykyisen hallituksen osalta periaatepäätöksenä tehty sitoumus ei ole johtanut yhtenkään 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 ministereitä. Lisäksi tällä hetkellä on viisi ministerinä toiminutta, jotka ovat saaneet eron viimeisen 12

kuukauden aikana. Lähtökohtana olisi, että karenssilautakunta kokoontuisi tehtäviensä sitä edellyttäessä.

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

### *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.

#### 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. 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 tehtävällä tai toimella on kiinteä yhteys ministerin vastuualueeseen 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 toimessa tai uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voitaisiin muusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan yleistä etua ja valtioneuvoston toimintaa kohtaan tunnettua luottamusta vaarantavalla tavalla. Karenssia ei siten esimerkiksi voitaisi määrätä pelkästään sillä perusteella, että ministeri kesken hallituskauden tai hallituskauden jälkeen siirtyy yksityisen yrityksen palvelukseen.

Ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus torjua ennakolta valtioneuvoston jäsenten uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisestä mahdollisesti aiheutuvia eturistiriitatilanteita ja luottamusvajeen uhkaa. Sääntelyssä on mahdollista katsoa olevan ainakin välillisesti kyse myös korruption ja muun epäeettisen vaikuttamisen ennalta ehkäisemisestä. Muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien (YK) 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 UNCAC:n ehtojen täytäntöönpanoon. Korruption torjunta on yksi YK:n kestävän 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 palveluksessa. 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 karensi olisi saattanut tulla harkittavaksi.

Suomi on toistuvasti ollut vähiten korruptoituneiden maiden joukossa korruptiota tarkkailevan kansainvälisen järjestön, Transparency Internationalin korruption havaitsemista koskevassa indeksissä (Corruption Perceptions Index).

Virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden muihin tehtäviin siirtymistä koskevan oikeudellisen ja kansainvälisen kehityksen valossa ministerikauden jälkeen uuteen tehtävään tai toimeen 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 sekä valtioneuvoston harjoittaman hallitusvallan käytön läpinäkyvyyteen, uskottavuuteen ja vastuullisuuteen.

#### 4.2.3 Vaikutukset työvoiman liikkuvuuteen ja ministereiden uudelleen työllistymiseen

Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus estää valtioneuvoston jäsenten siirtymistä yksityisen sektorin palvelukseen tai muutoinkaan rajoittaa työvoiman liikkuvuutta julkisen ja yksityisen sektorin välillä, vaan torjua enintään 12 kuukautta tehtävässä tai toimessa aloittamisen ajankohtaa rajoittavan karensin keinoin tällaisiin siirtymisiin liittyvien eturistiriitatilanteiden syntymisestä mahdollisesti aiheutuvan luottamusvajeen uhkaa. Ministerin tehtäviin liitettävä karensi ei myöskään sinällään estäisi työsopimuksen tekemistä tai toimen vastaanottamista, vaan rajoitaisi siinä 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 lähtökohtaisesti 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 säätää valtion virkamieslain 44 a §:n mukaisen karensisopimuksen tai muun siihen asiallisesti rinnastuvan sopimusperusteisen mallin omaksumisesta myös valtioneuvoston jäsenille määrättävän karensin

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 ja toimivaltuuksista säädettäisiin lain tasolla. Esityksessä on pyritty myös säännösperusteisesti varmistumaan siitä, että ilmoituksen kohteena olevan tehtävän tai toimen erityispiirteet 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 tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä.

#### *Karenssin määrittämistä koskevan toimivallan organisoinnin vaihtoehdot*

Karenssin määrittämistä koskeva toimivalta kuuluisi lakiehdotuksen mukaan tätä tehtävää varten valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettavalle karenssilautakunnalle. Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtona edellytyksiä osoittaa karenssin määrittämistä 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. Neuvottelukuntatyyppeille toimielimille ei ole valtion hallintoa järjestettäessä tarkoitettu antaa julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Lakiehdotuksen sisältämät toimivaltuudet merkitsisivätkin perustavanlaatuisista 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 karensin määräämiseltä vaadittavan erityisasiantuntemuksen. Ehdotetun sääntelyn katsotaan muodostavan myös lain soveltamisalan piiriin kuuluvien henkilöiden oikeusaseman kannalta asianmukaisen sääntelyperustan.

*Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä ilmoitusvelvollisuuden noudattamatta jättämisen ja karensin rikkomisen seuraamuksista*

Lakiin ei ole ehdotettu otettavaksi säännöksiä valtion virkamieslain 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. Tällaisen sääntelyn ei ole katsottu olevan täysin luontevasti sovitettavissa valtioneuvoston jäsenen valtiosääntöiseen erityisasemaan ja siihen liittyvään oikeudelliseen ja poliittiseen vastuunalaisuuteen, jonka toteutumiskynnys on asetettu perustuslaissa varsin korkealle. Ministerin tehtävään valituksi tulleilta henkilöiltä on mahdollista katsoa voitavan odottaa myös ministerikautensa jälkeen erityistä vastuullisuutta lakisääteisten velvoitteidensa noudattamisessa ja huolehtimista siitä, ettei uuteen tehtävään tai toimeen 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.

Valmistelussa on edellä selostetun perusteella päädytty pitämään riittävänä säätää karenssilautakunnan mahdollisuudesta antaa ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvalla henkilöllä, joka ei ole antanut ehdotetussa 3 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta, oma-aloitteisen lausunnon lautakunnan tietoon tulleesta henkilön siirtymisestä muihin tehtäviin ja ilmaista siinä käsityksensä ilmoituksen antamisen tarpeellisuudesta. Sääntelyn vaikuttavuutta ja toimivuutta olisi uudistuksen toteutuessa tältä osin kuitenkin syytä seurata sekä tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin sääntelyn tarkistamiseksi.

## **5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot**

### *Muiden pohjoismaiden lainsäädäntö*

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

Laki sisältää säännökset karensin 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 karensin johdosta aloittaa uutta tehtävää tai palvelussuhdetta taikka vakiintunutta elinkeinotoimintaa.

Karensin määrää tätä tehtävää varten perustettu lautakunta (Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktionen). Ensimmäisen toimintavuotensa aikana karenssilautakunta vastaanotti muihin tehtäviin siirtymisestä yhdeksän ilmoitusta, joista

yksikään ei antanut aihetta karenssin määrittämiseen (Redogörelse till riksdagen 2019/20:NSÖ1). Vuonna 2020 lautakunnan tehtävät laajennettiin koskemaan myös valtakunnantilintarkastajalle ja valtionalouden tarkastusjohtajalle määrättäviä siirtymäkauden rajoituksia. Vuoden 2020 aikana lautakunta vastaanotti kaksi ilmoitusta, joista kumpikaan ei antanut aihetta karenssin määrittämiseen (Redogörelse till riksdagen 2020/21:NSÖ1).

### *Norja*

Vuoden 2016 alussa voimaan tullessa Norjan niin sanotussa karenssilaisissa (Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte / karanteneoven, 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 (Karantenemnda). 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 käsiteli vuonna 2020 kaikkiaan 41 uusiin tehtäviin siirtymistä koskevaa asiaa, joista 12 johti karenssin määrittämiseen (Karantenemnda Årsmelding 2020; 14.4.2021).

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 karenssipäätöstä 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 käytännösääntö. 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 lobariksi tai poliittisen tehtävän vastuualueella toimivan yksityisen sektorin toimijan palvelukseen.

Karenssilainsäädännön sisältö ja karenssia merkitsevän rajoitusajan enimmäispituus vaihtelevat eri maissa. Esimerkiksi Saksassa sovelletaan 18 kuukauden mittaista karenssia poliitikoille tehtävissä, joiden hoitamisen katsotaan voivan vaarantaa julkista etua. Karenssista päättää kolmi-jäseninen eettinen asiantuntijaryhmä. Italiassa sovelletaan ministerikauden jälkeisiin tehtäviin siirryttäessä vuoden karenssiaikaa ja Espanjassa ja Iso-Britanniassa on käytössä enimmillään kahden vuoden karenssiaika. 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 tietyn edellytyksin myös yksityisen sektorin toimijalle, joka rekrytoi karenssisäännöksiä rikko- neen henkilön laiminlyönnistä määrätyn seuraamusluonteisen rajoitusajan kuluessa.

## **6 Lausuntopalaute**

## **7 Säännöskohtaiset perustelut**

**1 §. *Lain tavoitteet.*** Lakiin ehdotetaan otettavaksi sen tavoitteita määrittävä säännös. Sen mukaan lain tavoitteena on suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön rajoittamalla määrääjäksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään tai toimeen. Ehdotetussa 1 §:ssä ei perustettaisi toimivaltaa siinä tarkoitetun rajoituksen mää- räämiseksi, 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 päätök- sentekoon. Hallitusvallan käsitteen on ehdotetussa yhteydessä katsottu kuvaavan toimeenpano- vallan käsitettä paremmin valtioneuvoston toimintaan kiinnittyvää sääntelyn tarkoitusta.

Säännöksestä ilmenee lisäksi se lain soveltamista määrittävä keskeinen lähtökohta, jonka mu- kaan siinä tarkoitettu rajoitus voi kohdistua vain valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jäl- keiseen aikaan. Ehdotetulla lailla ei siten puututtaisi perustuslain 63 §:n 1 momentin alaan kuu- luviin tilanteisiin, jossa rajoitetaan ministerin tehtäviin kuulumattomien tehtävien hoitamista valtioneuvoston jäsenyyden aikana.

**2 §. *Soveltamisala.*** Pykälässä määriteltäisiin lain henkilöllinen soveltamisala. Sen mukaan lakia sovellettaisiin valtioneuvoston jäseniin eli toimivaltaisen hallituksen jäsenenä toimiviin minis-

tereihin. Entiseen valtioneuvoston jäsenen lakia sovellettaisiin 12 kuukautta tehtävän päättymisen jälkeen. Säännös käsittäisi myös hallituksen vaihdoksen yhteydessä toimitusministeristönä toimivan hallituksen jäsenet. 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 §. Ilmoitusvelvollisuus uuteen tehtävään siirtymisestä.** Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön velvollisuudesta ilmoittaa lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitetulle karenssilautakunnalle aikomuksestaan siirtyä uuteen tehtävään tai toimeen valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jälkeen.

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

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

Ehdotetussa 1 momentissa lueteltaisiin ilmoituksen antamista edellyttävät tilanteet. Ilmoitus olisi *1 kohdan* mukaan ensinnäkin annettava aikomuksesta siirtyä muun työnantajan kuin 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. 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 korvausta vastaan. Palkan tulkinnessa voidaan ottaa soveltuvin osin huomioon, mitä ennakkoperintälain (1118/1996) 13 §:ssä tarkoitetaan palkalla. Ilmoitusvelvollisuuden kannalta ei olisi sinänsä merkitystä sillä, onko kyse päätoimisesta vai sivutoimisesta palvelussuhteesta. Kyse voisi olla myös valtioneuvoston jäsenyyttä edeltäneen yksityisen sektorin palvelussuhteen jatkamisesta ministerikauden jälkeen. Ilmoitusvelvollisuus koskisi siten kaikenlaisia palkattuja toimia, myös sellaisia, joiden hoitamisesta valtioneuvoston



jäsen on saanut ministerikautensa ajaksi vapaata tai jonka hoitaminen on muutoin keskeytyneenä valtioneuvoston jäsenenä toimimisen ajan.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin ei kuuluisi siirtyminen siinä mainitun julkisyhteisön, EU:n, 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. Käytännössä 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 Kuntien eläkevakuutus sekä Kuntien takauskeskus. Rajaus käsittäisi myös yliopistolaissa tarkoitettun 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, YK:n alaiset järjestöt ja Euroopan neuvosto.

Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäisi siirtyminen puoluelain 1 §:ssä tarkoitettun puolurekisteriin 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 käsittäisi myös luottamustehtävät valtionyhtiöissä. Muuna vastuullisena tehtävänä tai toimena pidettäisiin esimerkiksi yrityksen toiminnan kannalta merkittävää hallintotehtävää, kuten toimitusjohtajan tointa tai 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 merkittävissä 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. Itsenäisen 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 johtajasopimuksella tai toimimista neuvonantosopimuksella.

Ehdotetun 2 momentin mukaan ilmoitusta ei olisi kuitenkaan tarpeen antaa, jos tehtävän tai toimen luonteen perusteella olisi ilmeistä, etteivät 6 §:ssä säädettyt karenssin määräämisen edellytykset täyty. Tällä tarkoitettaisiin lähinnä tilanteita, joissa on kyse yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti hyvin vähämerkityksisestä tehtävästä eikä uudella tehtävällä ole merkityksellistä yhteyttä niiden toimialojen tehtäviin tai asioihin, joista henkilö on valtioneuvoston jäsenenä vastannut. Kyse voisi olla esimerkiksi siirtymisestä ministerin vastuualueista kokonaan poikkeavalle elinkeinoalalle. Ilmoitusvelvollisuus ei koskisi myöskään sellaisia hallinto- ja luottamus-tehtäviä, 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.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi 3 momentin mukaan uuden tehtävän tai toimen 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. Jos henkilö aloittaisi uudessa tehtävässä vasta kun 12 kuukautta on kulunut valtioneuvoston jäsenyyden päättymisestä, ei ilmoitusta tarvitsisi antaa, vaikka tietoa uuteen tehtävään ryhtymisestä olisi tullut mainitun ajanjakson kuluessa.

Ilmoitus olisi säännöksen mukaan annettava myös, jos henkilö valtioneuvoston jäsenenä tai jäsenyyttä välittömästi seuraavan 12 kuukauden aikana aikoisi ottaa vastaan tai aloittaa uuden tehtävän tai toimen aiemmin ilmoittamansa lisäksi tai jos aiemmin ilmoitetun tehtävän tai toimen sisältö muuttuisi olennaisella tavalla. Olennaisella muutoksella 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 poikkeusperusteen nojalla jättänyt aiemmin ilmoittamatta uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisestä ja tehtäviä laajennetaan tai muutetaan olennaisella tavalla.

Ehdotetun 4 momentin mukaan ilmoitus olisi annettava hyvissä ajoin etukäteen ennen uuteen tehtävään tai toimeen siirtymistä tai sen olennaista muuttumista siten, että karenssilautakunnalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus arvioida karenssin määräämisen edellytysten täyttyminen ja tehdä sitä koskeva päätöksensä ennen uuteen tehtävään tai toimeen siirtymistä. Säännös korostaisi ilmoituksen antamisen merkitystä sääntelyn kohteena olevien eturistiriitatilanteiden ennalta estämiseksi. Ilmoituksen antamisajankohdan riittävyttä 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 tulevasta työnantajasta tai muusta tehtävään tai toimeen nimittävältä taholta taikka elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen aloittamisesta. Ilmoituksessa olisi mainittava myös uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen ajankohta. Tieto siirtymisen ajankohdasta voisi olla myös arvio tehtävässä tai toimessa aloittamisen ajankohdasta esimerkiksi tilanteesta, jossa rekrytointiprosessi on ilmoitusta annettaessa vielä meillä.

Ilmoitukseen tulisi lisäksi sisällyttää selvitys uuden tehtävän tai toimen pääasiallisesta sisällöstä ja sen suhteesta niiden toimialojen asioihin, joista ilmoituksen antaja on valtioneuvoston jäsenenä vastannut. Selvityksellä tarkoitetaan ehdotetussa yhteydessä tehtävän tai toimen pääasiallisen kuvauksen ohella lähinnä ilmoituksen antajan näkemystä tehtävien keskinäisestä suhteesta. Jos ilmoitus olisi puutteellinen, lautakunnan tulisi hallintolain 22 §:n mukaan pyytää asianosaista täydentämään ilmoitustaan. Asianosaiselle olisi hallintolain 34 §:n mukaisesti varattava myös tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta tai kuulematta jättämiselle ole mainitun 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 määräämisen edellytysten täyttyminen. Pykälä sisältäisi lisäksi säännökset uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen ajallisista rajoituksista asian käsittelyn kuluessa sekä mahdollisen karenssin sisältävän päätöksen johdosta.

Pykälän 1 momentista ilmenevänä lähtökohtana olisi, että karenssilautakunnan olisi ensi vaiheessa perehdyttävä sille annettuun ilmoitukseen ja tehtävä sen perusteella oikeudellinen kokonaisarvionsa siitä, voiko tehtävään tai toimeen siirtyminen johtaa ehdotetussa laissa tarkoitettulla tavalla karenssin edellytysten täyttymiseen. Tämän jälkeen lautakunnan olisi ratkaistava, täytyväkö laissa säädetyt edellytykset tehtävässä tai toimessa aloittamisen ajankohtaa rajoittavan ja karenssia merkitsevän rajoitusajan määräämiseksi. Karenssilautakunnalle ehdotetaan jätettäväksi asioiden moninaisuuden vuoksi harkintavaltaa karenssin määräämisen suhteen silloinkin, kun karenssin määräämisen 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 määräämisen edellytykset eivät täytyisi, karenssilautakunnan olisi ehdotetun 1 momentin mukaan päätöksellään vahvistettava, ettei uuteen tehtävään tai toimeen 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 ole esimerkiksi tietojen olennaisen puutteellisuuden vuoksi.

Asiaa käsiteltäessä olisi otettava huomioon tarve saada karenssia koskeva asia ratkaistuksi ennen uudessa tehtävässä tai toimessa aloittamiseksi tarkoitettua ajankohtaa. Käsitelyssä olisi siksi annettava erityistä painoarvoa hallintolain 23 §:stä ilmenevälle vaatimukselle asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä.

Pykälän *2 momentin* mukaan asianosainen ei saisi aloittaa ilmoituksensa kohteena olevaa tehtävää tai tointa karenssilautakunnan käsittelyn kuluessa eli ennen kuin karenssilautakunta on antanut ilmoituksen johdosta 1 momentissa tarkoitettua päätöksensä. Säännöksellä pyritään välttämään mahdollisten eturistiriitatilanteiden syntyminen ilmoituksen käsittelyvaiheessa. Jos karenssilautakunnan päätös sisältäisi karenssia merkitsevän rajoitusajan, asianosaisen tulisi lisäksi pidättäytyä aloittamasta tehtävää tai tointa, kunnes hänelle määrätty karenssiaika olisi kulunut loppuun. Säännös ilmentää osaltaan myös ajatusta siitä, ettei asianosaisella tulisi käsittelyn tai karenssin aikana olla tulevaan työnantajaansa tai muuhun nimittävään tahoon muita kuin karenssin asiallisena kohteena olevan tehtävän tai toimen käytännön järjestelyihin liittyviä yhteydenottoja.

Ehdotetun *3 momentin* mukaan karenssilautakunnan olisi karenssin sisältävässä päätöksessään nimenomaisesti todettava, että asianosaisella on oikeus 8 §:n mukaiseen ministerin palkkiota vastaavaan korvaukseen karenssin ja kaksi kuukautta ylittäneeltä osin myös ilmoituksen käsittelyn ajalta. Säännös täydentäisi hallintolain 44 §:ssä säädettyjä päätöksen sisältöä koskevia vaatimuksia. Ehdotuksessa on pidetty karenssin oikeusvaikutusten vuoksi perusteltuna varmistua säännöspäätöksellä asianosaisen tietoisuudesta korvauksen saamisen suhteen. Ehdotettu 8 § sisältää säännökset karenssilautakunnan velvollisuudesta pyytää asianosaiselta korvauksen määrän vahvistamiseksi ja korvauksen maksamiseksi tarpeelliset tiedot samanaikaisesti karenssin sisältävän päätöksensä kanssa.

**6 §. Karenssin määräämisen edellytykset.** Pykälässä säädettäisiin uudessa tehtävässä tai toimessa aloittamisen ajankohtaa koskevan rajoitusajan karenssin määräämisen edellytyksistä. Ehdotuksen mukaan karenssi voitaisiin määrätä 1 momentin 1 tai 2 kohdasta ilmenevin perustein, minkä lisäksi edellytyksenä olisi, että uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta valtioneuvoston toimintaan.

Ehdotetun *1 momentin 1 kohdan* mukaan 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 tai toimessa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. 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. 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.

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 tehtävään tai toimeen, jossa hän ei voi hyödyntää valtioneuvoston jäsenen asemassaan saamia tietoja, tehtävään tai toimeen siirtymiselle ei olisi katsottava olevan ehdotetusta laista johtuvia rajoituksia. Ehdotetusta säännöksestä ilmenee lisäksi, että karenssi ei voisi tulla kyseeseen silloin, jos henkilö 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.

Karenssi voitaisiin momentin 2 kohdan mukaan määrätä myös, jos uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voitaisiin muusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden. Säännös korostaisi paitsi vaatimusta karenssin määrittämisen edellytysten tapauskohtaisesta harkinnasta myös sitä, että uuteen tehtävään tai toimeen 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 tarkoitettuna muusta erityisestä syystä johtuvan ilmeisen eturistiriidan tulisi olla merkitykseltään jokseenkin samanasteinen kuin tiedon hyödyntämisperusteen nojalla määrättävässä karenssissa. Näin ymmärrettynä ilmeinen eturistiriita voisi olla käsillä lähinnä vain silloin, kun uudella tehtävällä tai toimella voidaan osoittaa olevan riittävän kiinteä yhteys siihen toimialaan, josta henkilö 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. Eturistiriidalta ei näissäkään tapauksissa edellytettäisi konkreettisen vahingon tai sen uhkan määrittämistä, vaan riittävää olisi, että uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisessä tunnistetaan ilmeisen eturistiriidan riskin olemassaolo.

Momentin viimeisen virkkeen mukaan karenssin määrittämisen edellytyksenä olisi lisäksi, että uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voidaan 1 tai 2 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta valtioneuvoston toimintaan. Kyse olisi karenssin määrittämisen yleisestä edellytyksestä, jonka olisi täytyttävä kumpaakin momentin alakohtaa sovellettaessa. Siten esimerkiksi pelkästään 1 kohdassa tarkoitettuna tiedon hyödyntämisen mahdollisuus ei sellaisenaan riittäisi karenssin määrittämisen perusteeksi, vaan siirtymisen olisi lisäksi voitava katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta valtioneuvoston toimintaan.

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

**7 §. Karenssin kesto.** Pykälässä säädettäisiin tehtävässä tai toimessa aloittamisen ajankohtaa koskevan rajoitusajan karenssin ajallista kestoja koskevista vaatimuksista. Ehdotetun 1 momentin mukaan karenssi voitaisiin määrätä alkavaksi aikaisintaan siitä, kun asianosaiselle on myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä ja karenssin olisi päättyttävä viimeistään silloin, kun valtioneuvoston jäsenen erosta on kulunut 12 kuukautta. Jos karenssilautakunta antaisi karenssin sisältävän päätöksensä esimerkiksi seitsemän kuukautta valtioneuvoston jäsenen eron jälkeen, karenssia merkitsevä rajoitusajaksi voisi olla kesto 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 siten koskisi tilanteita, joissa uutta tehtävää tai tointa olisi tarkoitus ryhtyä hoitamaan valtioneuvoston jäsenen tehtävän ohella ministerikauden aikana.

Karenssia ei saisi pykälän *2 momentin* mukaan määrätä kestoaltaan pitemmäksi kuin se on ehdotetusta 1 §:stä ilmenevien tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä. Harkinnassa olisi otettava huomioon karenssin ajallisen keston merkitys yleisen edun ja valtioneuvoston toimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen vaarantumisen kannalta. Karenssiaika voisi luonnollisesti olla ehdotettua enimmäiskestoja lyhyempikin.

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa karenssin kestoä määräteltäessä olisi lisäksi keskeistä arvioida, voidaanko tietoa, jota karenssilla suojataan, uudessa tehtävässä tai toimessa olennaisella tavalla hyödyntää tai käyttää toisen vahingoksi. Karenssilautakunnan olisi karenssin kestoä määrätessään otettava erityisesti huomioon, kuinka kauan henkilön valtioneuvoston jäsenenä saamaa tietoa voidaan ehdotuksessa tarkoitettulla olennaisella tavalla käyttää uudessa tehtävässä tai toimessa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Tässä tarkoituksessa karenssilautakunnan olisi pyrittävä erityisesti arvioimaan, missä vaiheessa karenssin kohteena olevan henkilön saama tieto on menettänyt sellaisen merkityksen, että sitä voitaisiin käyttää uudessa tehtävässä tai toimessa ehdotetussa säännöksessä tarkoitettulla tavalla. Karenssin tulisi olla ajallisesti riittävän pitkä, jotta sillä olisi tavoiteltu vaikutus. Riittävän pitkä karenssiaika antaa edellytyksiä varmistaa, että valtioneuvoston jäsenenä saadut merkittävät, salassa pidettävät tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamat tiedot ovat tässä ajassa menettäneet merkityksensä niin, ettei niitä voida enää uudessa tehtävässä tai toimessa hyödyntää. Säännös asettaisi reunaehdot karenssiajan pituudelle myös niissä tilanteissa, joissa karenssin määrääminen perustuisi 6 §:n 1 momentin 2 kohdasta ilmenevään muuhun ilmeiseen eturistiriitaan.

**8 §.** *Korvaus karenssin ajalta.* Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan sillä, jolle karenssi on määrätty, olisi oikeus saada valtion varoista rahamääräinen korvaus karenssia koskevalta ajalta. Valtioneuvoston jäsenenä edelleen toimivan osalta korvausta maksettaisiin siitä ajankohdasta alkaen, kun hänet on vapautettu valtioneuvoston jäsenyydestä. Jos karenssilautakunta ei määräisi karenssia, ei henkilö olisi estynyt työskentelemästä uudessa tehtävässä tai toimessa eikä aloittamasta elinkeinon- tai ammatinharjoittamista, eikä hän siten olisi oikeutettu korvaukseen. Oikeus korvaukseen olisi säännöksen mukaan kuitenkin myös asianosaisella siltä osin kuin ilmoituksen käsittely on kestänyt yli kaksi kuukautta. Käsittelyajan korvausta olisi säännöksessä tarkoitettussa tapauksessa oikeus saada ainoastaan kaksi kuukautta ylittävältä käsittelyajalta. Käsittelyajan korvaukseen olisi siten oikeutettu myös muu kuin karenssia koskevan määräyksen kohteena oleva asianosainen. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että karenssilautakunta ei ole päätöksessään katsonut olevan edellytyksiä karenssin määräämiselle, mutta asian selvittäminen on edellyttänyt yli kaksi kuukautta kestänyttä käsittelyä.

Karenssiajalta maksettava korvaus vastaisi valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota rajoitusajalta. Korvauksessa olisi kyse ainoastaan valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkiosta ja korvauksista annetun lain 1 §:ssä tarkoitettusta korvauksesta, eikä siihen laskettaisiin muita mahdollisia etuuksia. Korvauksessa ei olisi kyse rajoitusajalta maksettavasta palkkauksesta, mutta sitä olisi pidettävä korvauksena tulojen vähentymisestä. Karenssikorvauksessa olisi siten kyse ennakonpidätyksen alaisesta korvauksesta. Jos asianosainen saisi karenssin tai ilmoituksen käsittelyn ajalta lisäksi palkkaa tai muuta vastiketta työstään tai tehtävistään, esimerkiksi kansanedustajana, tämä voitaisiin ehdotuksen mukaan ottaa vähennyksenä huomioon korvauksen määrää laskettaessa. Korvaus maksettaisiin valtioneuvoston kanslian määrärahoista.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan karenssilautakunta myöntäisi korvauksen saatuaan karenssin sisältävän päätöksen tai yli kaksi kuukautta kestäneen käsittelyn johdosta annettavan päätöksen

kohteena olevalta korvauksen määrän vahvistamiseksi tarpeelliset tiedot hänelle korvauksen ajalta työstä tai tehtävistä mahdollisesti maksettavasta palkasta tai muusta vastikkeesta sekä korvauksen maksamiseksi tarpeelliset tili- ja yhteystiedot. Karenssilautakunnan olisi ehdotuksen mukaan esitettävä pyyntö tietojen toimittamiseksi samanaikaisesti karenssin sisältävän päätöksen tai yli kaksi kuukautta kestäneen käsittelyn johdosta annettavan päätöksen kanssa. Menettelyllä pyritään edistämään karenssin oikeusvaikutuksia kohtuullistavan korvauksen määräämisen 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 määräämisajankohtana alkanut kulua, karenssilautakunta myöntäisi korvauksen takautuvasti.

**9 §. Karenssilautakunta.** Pykälässä säädettäisiin karenssin määräämistä koskevia asioita varten perustettavasta karenssilautakunnasta. Ehdotetun pykälän mukaan karenssilautakunta olisi valtioneuvoston kanslian yhteydessä ja se olisi toiminnassaan riippumaton ja itsenäinen. Riippumattomuudella tarkoitetaan ehdotetussa yhteydessä erityisesti karenssilautakunnan riippumattomuutta ratkaisutoiminnassaan poliittisesta päätöksenteosta ja poliittisista ohjausvaltasuhteista. Karenssilautakunnan itsenäisyys puolestaan merkitsisi sitä, että valtioneuvoston kanslialla olisi ainoastaan hallinnollista ohjausvaltaa suhteessa lautakuntaan. Valtioneuvoston kanslia vastaisi lautakunnan tulosohjauksesta ja nimeäisi sen sihteerit omasta virkakunnastaan tai jonkun 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 säädetyjä tehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin suoraan rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 2 kohdan perusteella. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

**10 §. 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 kuusi muuta jäsentä. Pykälässä ei ehdoteta asetettavaksi karenssilautakunnan kokoonpanolle ja sen jäsenenä toimimiselle tiukkoja vaatimuksia tai kelpoisuusehtoja, vaan lakiehdotuksessa on pyritty mahdollistamaan riittävä joustavuus lautakuntaa muodostettaessa. Ottaen kuitenkin huomioon valtioneuvoston asema yhteiskunnassa ja lautakunnan toimivalta elinkeinovapautta rajoittavan karenssin määräämiseen, 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 säädetyjen tehtävien ja toimivaltuuksien tuntemukseen myös lautakunnan tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämään oikeudelliseen erityisasiantuntemukseen. Oikeudellisen erityisasiantuntemuksen tarve liittyy etenkin karenssin määräämisen kannalta merkityksellisten salassapitosäännösten tai julkisuutta muutoin rajoittavien säännösten tulkintaan. Lautakunnassa olisi perusteltua olla myös

perehtyneisyyttä valtion virkamieslain 44 a §:ssä tarkoitetun karensisopimuksen laatimisesta sekä sitä koskevasta viranomaisen arvioinnista ja rajoitusajan määräämisestä.

Lautakunnassa tulisi olla riittävää osaamista myös sen toimintaan sovellettavasta muusta lainsäädännöstä, kuten hallintolaista, julkisuuslaista ja kielilaista. Ehdotetun 2 momentin mukaan lautakunnassa tulisi olla lisäksi asiantuntemusta valtioneuvoston jäsenenä toimimisesta. Kyse voisi olla esimerkiksi aiemmasta toiminnasta valtioneuvoston jäsenenä taikka valtiosihteerin tai erityisavustajan tehtävissä saadusta asiantuntemuksesta taikka muusta erityisestä perehtyneisyydestä ministerin tehtäviin.

Ehdotetun 3 momentin mukaan valtioneuvoston kanslia nimeäisi lautakunnalle kaksi sihteerää ja mahdolliset pysyvät asiantuntijat. Lautakunnan sihteereillä tulisi olla lautakunnan tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämä 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 lausuntojen ja päätösten julkaisun sekä toimisi lautakunnassa asioiden esittelijänä. Esittelijänä toimiva sihteeri ei osallistuisi päätöksentekoon. Lautakunnan toimintaa tukeviksi pysyviksi asiantuntijoiksi voitaisiin nimetä henkilöitä, jotka ovat esimerkiksi yleisemmin valtioneuvoston toiminnan asiantuntijoita. 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 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 §. Päätösvaltaisuus.** Pykälässä säädettäisiin karenssilautakunnan koolle kutumisesta ja päätösvaltaisuudesta. Ehdotetun 1 momentin mukaan lautakunnan kutsuisi 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.** Karenssilautakunta voisi ehdotetun 1 momentin mukaan tehtävässään kuulla virkamiehiä ja muita asiantuntijoita ja hankkia lausuntoja. Karenssilautakunta voisi pyytää asiantuntijalausuntoa esimerkiksi muilta viranomaisilta.

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 sihteeri.



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 toimintaan liittyvistä käytännön järjestelyistä. Momentti sisältäisi lisäksi valtuuden antaa tarkempia säännöksiä karenssilautakunnan tehtävien käytännön järjestämisestä valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella voitaisiin antaa säännöksiä esimerkiksi asiantuntijoiden käyttöön ja lautakunnan jäsenten palkkioiden vahvistamiseen liittyvistä menettelytavoista.

**13 §. Ilmoituksen 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.

Ehdotetun pykälän mukaan valtioneuvoston jäsenen tekemä ilmoitus tulisi julkiseksi vasta kun karenssilautakunta olisi antanut 6 §:n mukaisen päätöksensä tai ilmoituksen antajalle olisi myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Ehdotettu säännös merkitsisi siten poikkeusta julkisuuslain 7 §:ään nähden. Säännöksellä pyritään varmistamaan valtioneuvoston toiminnan häiriötön jatkuminen tilanteessa, jossa ilmoituksen antaja toimii edelleen valtioneuvoston jäsenen tehtävässä. Näissäkin tapauksissa valtioneuvoston jäsenen tulisi informoida pääministeriä aikomuksestaan siirtyä muihin tehtäviin.

**14 §. Karenssilautakunnan oma-aloitteinen lausunto.** Pykälän mukaan karenssilautakunta voisi antaa ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvalle henkilölle, joka ei ole antanut 3 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta, oma-aloitteisen lausunnon lautakunnan tietoon tulleesta henkilön siirtymisestä muihin tehtäviin ja ilmaista siinä käsityksensä ilmoituksen antamisen tarpeellisuudesta. Säännöksestä ilmenisi se keskeinen lähtökohta, ettei karenssilautakunnalla olisi valvonnallista asemaa tai muutakaan hallinnollista ohjausvaltasuhdetta valtioneuvoston jäseniin tai muihinkaan lain soveltamisalan piiriin kuuluviin siltä osin kuin kyse olisi lakiehdotuksessa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä. Säännöksessä tarkoitettussa karenssilautakunnan lausunnossa olisi siten kyse ainoastaan suositustenluonteisesta kannanotosta. Ehdotettua säännöstä pidetään ilmoitusvelvollisuuden merkityksen vuoksi tarpeellisena siitä huolimatta, että myös valtion virkamiesettinen neuvottelukunta voi antaa toimialallaan neuvoa-antavia lausuntoja ja suosituksia.

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

Ehdotetun 1 momentin mukaan karenssilautakunnalla olisi oikeus saada asian ratkaisemiseksi ja 8 §:ssä tarkoitettujen korvauksen määrän vahvistamiseksi ja sen maksamiseksi pyynnöstä asianosaiselta sekä tämän tulevalta työnantajalta tai muulta nimittävältä taholta asian ratkaisemisen kannalta välttämättömät tiedot asianomaisesta tehtävästä tai toimesta, siitä maksettavasta palkasta tai muusta vastikkeesta yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan liikesalaisuuden estämättä. Tehtävää koskevilla välttämättömillä tiedoilla tarkoitetaan ehdotetussa yhteydessä lähinnä tietoja työsuhteen alkamisesta ja asianosaisen tulevasta tehtäväkuvasta. Näissä voi olla kyse myös liikesalaisuuden piiriin kuuluvista seikoista, joten nimenomainen tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on tarpeen päätöksenteon edellytysten varmistamiseksi. Liikesalaisuuksien siviilioikeudellisesta suojasta säädetään liikesalaisuuslaissa (595/2018) ja työsopimuslaissa.

Pykälän 2 momentin mukaan karenssilautakunnalla olisi lisäksi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada ministeriöiltä asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot asianosaisen pääsystä tehtävissään tai asemassaan 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 asianosaisella 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.

**16 §. Muutoksenhaku.** Pykälä sisältäisi säännökset oikeudesta hakea muutosta karenssilautakunnan päätökseen.

Pykälän 1 momentin mukaan ehdotetussa 8 §:ssä tarkoitettuun karenssiajan korvausta koskevaan päätökseen ja ehdotetussa 17 §:ssä 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 hallintolaisissa säädetään. Määräaika oikaisuvaatimuksen esittämiselle olisi 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista.

Pykälän 2 momentti sisältää informatiivisen säännöksen, jonka mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

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.

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 asianosaisen erityinen tarve saada valituksensa johdosta tuomioistuimen ratkaisu ennen uudessa tehtävässä tai toimessa aloittamista.

**17 §. Hyvitys perusteettomasta karenssista.** Pykälässä säädettäisiin karenssin kohteena olevan henkilön 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 henkilölle perusteettomasti määrätystä karenssista aiheutunutta haittaa. Oikeus saada hyvitys olisi ainoastaan karenssilautakunnan antaman karenssin sisältäneen päätöksen kohteena olevalla asianosaisella

eli sillä, jolle karenssi on määrätty. Muulla kuin asianosaisen asemassa olevalla, kuten esimerkiksi asianosaisen 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 asianosaiselle 8 §:n nojalla myönnetystä korvauksesta. Jo asianosaiselle maksettua korvausta tai sen osaa ei perittäisi tässä tapauksessa takaisin eikä sillä siten olisi hyvityksen määrää vähentävää vaikutusta.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan hallintotuomioistuimen olisi ilmoitettava karenssilautakunnan määräämän karenssin kumoavasta päätöksestään valtioneuvoston kanslialle, joka määräisi hyvityksen saatuaan asianosaiselta 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 asianosaiselta 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.

**18 §. Voimaantulo.** Pykälä sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2023 alussa.

**19 §. Siirtymäsäännökset.** 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 palvelussuhdesopimuksiin, joiden perusteella ministerin tehtävistä lain voimaantuloa edeltävän 12 kuukauden kuluessa vapautettu olisi jo siirtynyt yksityisen sektorin palvelukseen.

## **8 Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2023 alussa.

## **9 Toimeenpano ja seuranta**

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. Seurannassa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota myös sääntelyn riittävyteen siltä osin, ettei ilmoitusvelvollisuuden täyttämättä jättämisestä tai karenssin rikkomisesta ole ehdotettu säädettäväksi sanktioita tai muitakaan seuraamuksia.

## 10 Suhde muihin esityksiin

Eduskunnalle on annettu esitys valtion virkamieslain muuttamiseksi (HE 187/2021 vp). Esityksessä ehdotetaan valtion ylimmän johdon virkoihin sekä Puolustusvoimien niin sanottuihin eritelyvirkoihin liittyviin karensisopimuksiin rajoitusajan pidennystä. Esityksen mukaan rajoitusajaksi voitaisiin sopia enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä, jos sopimus tehdään valtion virkamieslain 26 §:n 1–4 kohdassa tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn tai nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa. Rajoitusajalta maksettaisiin palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voitaisiin myös ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saisi olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

Jos edellä mainitussa valtion virkamieslain muutosesityksessä ehdotetun rajoitusajan enimmäispituutta päädyttäisiin muuttamaan eduskuntakäsittelyn johdosta, myös tässä esityksessä tarkoitettua rajoitusajan enimmäispituutta olisi perusteltua harkita uudelleen.

## 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetussa laissa säädettäisiin valtioneuvoston jäsenen ja viimeisen 12 kuukauden aikana valtioneuvoston jäsenenä toimineen velvollisuudesta ilmoittaa lailla perustettavalle karenssilautakunnalle aikomuksestaan siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään tai toimeen sekä lautakunnan toimivallasta määrätä tehtävässä tai toimessa aloittamista ajallisesti rajoittava karenssi. Ilmoituksen antaja ei lakiehdotuksen mukaan saisi aloittaa uudessa tehtävässä tai toimessa 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, 21 §:stä ilmenevän hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta, 12 §:n 2 momentista ilmenevän julkisuusperiaatteen sekä yksilön oikeusaseman perusteiden sääntelyä koskevan perustuslain 80 §:n kannalta. Siltä osin kuin kyse on karenssin määräämistä koskevan toimivallan osoittamisesta perustettavaksi ehdotetulle karenssilautakunnalle, sääntely muodostuu merkitykselliseksi myös perustuslain 119 §:n kannalta.

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

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, hallintotehtävät rahoitus- ja vakuutuslaitoksissa sekä muissa taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti merkittävässä yksityisissä yrityksissä. Samoin näitä tehtäviä ovat etujärjestöjen luottamustehtävät valtakunnallisella tai keskusjärjestötasolla sekä hallinto- tai luottamustehtävät sellai-

sisä 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).

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 valtioneuvoston toimintaa kohtaan tunnettua luottamusta vaarantavalla tavalla.

Ehdotetussa laissa tarkoitettu karenssi voitaisiin lisäksi määrätä kohdistumaan vain valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jälkeiseen aikaan, vaikka toimivaltaisen hallituksen jäsenet sinänsä 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 sidonnaisuuksista ilmoittamista koskevaan veloitteeseen. Jos valtioneuvoston jäsen aikoo ryhtyä hoitamaan ministerin tehtäviin kuulumattomia tehtäviä toimikautensa aikana ja siten ministerin tehtävien ohella, edellytyksiä tällaisten tehtävien hoitamiseen tulisi vastaisuudessakin arvioida perustuslain 63 §:n ja hallintolain esteellisyyssäännösten perusteella.

Perustuslakivaliokunta totesi valtion virkamieslakiin ehdotettua karenssisääntelyä arvioidessaan, että sääntelyä mahdollisesti ulotettaessa valtioneuvoston jäseniin tulee sääntelyn sisällössä ottaa huomioon valtioneuvoston jäsenten nimitysmenettely ja valtiosääntöisen aseman erityispiirteet (PeVL 35/2016 vp). Sääntelyn toteuttamisvaihtoehtoja on näiltä osin selostettu tarkemmin yleisperustelujen jaksossa 5. Sääntelyn perustaksi ei ole katsottu olevan edellytyksiä omaksumaa 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 myös 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 uusien tehtävien ja ministerin tehtävien välillä. Sääntelyn tarkoituksena on rajoittaa valtioneuvoston jäsenenä toimivan tai toimineen siirtymistä valtion palveluksesta muihin tehtäviin erityisesti tilanteessa, jossa hänellä on ollut tehtävissään pääsy uusissa tehtävissä hyödynnettävissä olevaan strategisesti tai liiketaloudellisesti merkittävään tietoon. Sääntely täydentää osin julkisuuslakia. Sääntelyn tarkoituksena on myös rajoittaa siirtymistä uusiin tehtäviin tilanteessa, jossa uudet tehtävät johtaisivat muusta erityisestä syystä ilmeiseen eturistiriitaan ministerin tehtäviin nähden. Ilmeinen eturistiriita voisi olla käsillä silloin, kun uusilla tehtävillä on riittävän kiinteä yhteys siihen toimialaan, josta henkilö 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 karensisääntelyllä suojattaisiin siten yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Sääntelyllä lisättäisiin myös yleisemmin luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen, joka on perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvän hallinnon keskeinen elementti.

Ehdotetulle sääntelylle katsotaan olevan edellä selostetun perusteella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet. Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään pitänyt ehdotettuun sääntelyyn merkitykseltään rinnastuvaa valtion virkamieslain karensisopimusta 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 toimessa tai jos uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voitaisiin muusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan. Edellytyksenä olisi lisäksi, että uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta valtioneuvoston toimintaan. Karenssin olisi näissäkin tilanteissa kiinnityttävä rajoituksen perusteena oleviin hyväksyttäviksi arvioituihin lain tavoitteisiin.

Lakiehdotuksessa on lisäksi säännösperusteisesti pyritty varmistumaan siitä, että karenssia ei määrätä asiallisesti laajemmaksi kuin se on lain tavoitteiden kannalta välttämätöntä. Säännös ilmentäisi lähtökohtaa siitä, ettei karenssi ole tarkoitettu määrättäväksi kaavamaisesti tai satunnaisesti eikä vähäisin perustein. Säännöskohtaisissa perusteluissa on perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen nimenomaisesti 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).

Elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn täsmällisyyden 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 viitattut 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).

Ehdotuksen mukaan karenssi saisi olla kestoaltaan enintään 12 kuukautta valtioneuvoston jäsenyyden päättymisestä. Rajoitusaikaa ei ehdotuksen mukaan asetettaisi kaavamaisesti, vaan karenssilautakunta määräisi sen tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Ehdotettu rajoitusajan pituus vastaisi valtion virkamieslain 44 a §:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ehdotettua karenssin enimmäisaikaa, jota perustuslakivaliokunta ei pitänyt rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta sinänsä ongelmallisena (PeVL 35/2016 vp, HE 90/2016 vp). Eduskuntakäsittelyssä rajoitusaikaa lyhennettiin hallintovaliokunnan mietinnön johdosta ehdotetusta 12 kuukaudesta kuuteen kuukauteen (HaVM 17/2016 vp). Eduskunnan käsiteltävänä parhaillaan olevassa valtion virkamieslain 44 a §:n muuttamiseen tähtäävässä hallituksen esityksessä (HE 187/2021 vp) karenssin enimmäisaika on sääntelyn vaikuttavuuden edistämiseksi ehdotettu pidennettäväksi valtionhallinnon ylimpien virkamiesten karenssisopimusten osalta 12 kuukauteen.

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

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

Ilmoituksen käsittelyvaiheeseen liittyvän siirtymisrajoituksen tarkoituksena on varmistua siitä, että karenssin määräämisen perusteet tulevat asianmukaisesti arvioiduiksi ja mahdollisten eturistiriitatilanteiden syntyminen voitaisiin sääntelyn tavoitteiden mukaisesti ennakkollisesti välttää. Säännöskohtaisissa perusteluissa on tältä osin korostettu ilmoituksen antajan tarvetta saada asiansa käsiteltyksi ennen uudessa tehtävässä tai toimessa 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 ennakoita jäävän elinkeinovapauden kannalta verraten vähäiseksi.

Karenssia koskevalta rajoitusajalta maksettaisiin ministerin palkkiota vastaava korvaus. Myös muulla kuin karenssipäätöksen kohteena olevalla asianosaisella 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 määräämiseen liittyvistä tehtävistä ja toimivaltuuksista vastaisi sitä varten valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettavaksi ehdotettu 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 yksiköjä (PeVL 51/2006 vp, s. 5). Myös lautakuntatyyppisten toimielinten yhteydessä nämä kriteerit on otettava huomioon. Näihin 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 määrääminen edellyttää laaja-alaista asiantuntemusta, joka on parhaiten turvattavissa lautakuntatyyppisessä kollegiaalisessa päätöksentekoelimessä. 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 säännöserusteisesti 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 työnantajaministeriönsä, joten yleislakien ja virkavastuusääntelyn sovellettavuudesta ei olisi tältäkin osin epäselvyyttä. Viranomaisten toimintaan 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 pelkästään informatiivisista syistä ei voida pitää vallitsevassa lainsäädäntökehityksessä enää tarkoituksenmukaisena.

Lakiehdotus sisältää valtuuden antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä karenssilautakunnan tehtävien käytännön järjestämisestä. Valtuus olisi käyttöalaltaan teknisluontoinen eikä sen nojalla siten voitaisi antaa perustuslain 81 §:ssä tarkoitettua sääntelyä eikä se siksi muodostu perustuslain 81 §:n kannalta ongelmalliseksi.

### *Ilmoituksen julkiseksi tuloa koskeva rajoitus*

Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston jäsenen karenssilautakunnalle antama ilmoitus aikomuksesta siirtyä uuteen tehtävään tai toimeen tulisi julkiseksi vasta kun lautakunta on antanut päätöksensä tai ilmoituksen antajalle on myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. 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 syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella



on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisen julkisuuslain 7 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan viranomaiselle toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut.

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 johdosta ja mahdollisesti ennen kuin asiasta on ehditty keskustella pääministerin kanssa. Tältä osin on huomionarvoista, että lakiehdotuksen säännösperusteisena tavoitteena on ilmoituksen antaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jolloin siirtymisestä ei ole välttämättä vielä varmuutta. Käsitelyvaiheeseen sidotussa ilmoituksen julkiseksi tulon rajoituksessa on katsottava olevan käsittelyn viivytyksettömyyteen liittyvät ajalliset tavoitteet huomioiden kyse verraten vähäisestä julkisuuden rajoituksesta.

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

#### *Karenssilautakunnan tiedonsaantioikeus*

Karenssilautakunnalla olisi ehdotuksen mukaan oikeus saada pyynnöstä asianosaisen tulevalta työnantajalta tai muulta nimittävältä taholta asian ratkaisemisen ja korvauksen määrän vahvistamisen ja sen maksamisen kannalta välttämättömät tiedot asianomaisesta tehtävästä tai toimesta, siitä maksettavasta palkasta tai muusta vastikkeesta yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan liikesalaisuuden estämättä. Asianomainen tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on välttämätön päätöksenteon edellytysten varmistamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on yleensä arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä 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 tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen 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 viitatus 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 viitatus lausunnot).

Ehdotetussa liikesalaisuuksien suojaan puuttuvassa tiedonsaantioikeudessa ei lähtökohtaisesti ole kyse perustuslain 10 §:ssä säädetystä yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista tiedoista. Oikeus salassa pidettävien tietojen saamiseen on säännöspäätteisesti rajattu välttämättömään, minkä lisäksi säännöksessä on lueteltu tiedonsaantioikeuden keskeinen tietosisältö. Ehdotetulla sääntelyllä ei asiallisesti puututtaisi liikesalaisuuslaissa ja työsopimuslaissa säädettyyn liikesalaisuuden sisältöön eikä laajennettaisi julkisuuslain mukaan liike- tai ammattisalaisuutena 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 asianosaisen pääsystä tehtävissään tai asemassaan 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 asianosaisella 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 lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## **Laki**

### **valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

##### *Lain tavoitteet*

Tämän lain tavoitteena on suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön rajoittamalla määräjäksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään tai toimeen.

#### 2 §

##### *Soveltamisala*

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

#### 3 §

##### *Ilmoitusvelvollisuus uuteen tehtävään siirtymisestä*

Tämän lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön on annettava 9 §:ssä tarkoitetulle karenssilautakunnalle ilmoitus aikomuksestaan valtioneuvoston jäsenyyden päätyttyä

- 1) siirtyä muun työnantajan kuin 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;
- 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.

Ilmoitusta ei ole kuitenkaan tarpeen antaa, jos tehtävän tai toimen luonteen perusteella on ilmeistä, etteivät 6 §:ssä säädetyt karenssin määräämisen edellytykset täyty.

Ilmoitusvelvollisuus koskee 1 momentissa tarkoitetun tehtävän tai toimen vastaanottamista tai aloittamista valtioneuvoston jäsenenä tai valtioneuvoston jäsenyyden päättymistä välittömästi seuraavan 12 kuukauden aikana. Ilmoitusvelvollisuus on myös, jos henkilö aikoo ottaa vastaan tai aloittaa uuden tehtävän tai toimen aiemmin ilmoittamansa lisäksi tai jos aiemmin ilmoitetun tehtävän tai toimen sisältö muuttuu olennaisella tavalla.

Ilmoitus on annettava hyvissä ajoin ennen uuteen tehtävään tai toimeen siirtymistä tai sen sisällön muuttumista 3 momentissa tarkoitettulla tavalla.

#### 4 §

##### *Ilmoituksen sisältö*

Ilmoituksen tulee sisältää asian käsittelemiseksi tarpeelliset yhteystiedot sekä tieto tulevasta työnantajasta tai muusta tehtävään tai toimeen nimittävstä tahosta taikka elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen aloittamisesta. Ilmoituksen tulee lisäksi sisältää selvitys uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen ajankohdasta sekä tehtävän tai toimen pääasiallisesta sisällöstä ja suhteesta niiden toimialojen asioihin, joista ilmoituksen antaja (*asianosainen*) on valtioneuvoston jäsenenä vastannut.

#### 5 §

##### *Karenssilautakunnan päätös ja uuteen tehtävään siirtymisen rajoitukset*

Karenssilautakunta arvioi ilmoituksen saatuaan karenssin määrittämiselle säädettyjen edellytysten täyttymistä, ja se voi edellytysten täytyessä määrätä asianosaiselle tehtävässä tai toimessa aloittamisen ajankohtaa koskevan rajoitusajan (*karenssi*). Karenssin kestosta säädetään 7 §:ssä. Jos karenssilautakunta ei katso karenssin määrittämisen edellytysten täytyvän, sen on päätöksellään vahvistettava, ettei ilmoituksen kohteena olevaan tehtävään tai toimeen siirtymiselle ole tässä laissa tarkoitettuja rajoituksia.

Asianosainen ei saa aloittaa ilmoituksensa kohteena olevaa tehtävää tai tointa karenssilautakunnan käsittelyn kuluessa eikä karenssin sisältävässä päätöksessä hänelle määrätyn rajoitusajan aikana.

Sen lisäksi, mitä hallintolain (434/2003) 44 §:ssä säädetään, karenssilautakunnan päätöksessä on todettava, että asianosaisella 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) 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; tai
- 2) uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voidaan muusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden.

Edellytyksenä on lisäksi, että uuteen tehtävään tai toimeen siirtymisen voidaan 1 tai 2 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta valtioneuvoston toimintaan.

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.

## 7 §

### *Karenssin kesto*

Karenssi voidaan määrätä alkavaksi aikaisintaan siitä, kun asianosaiselle 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 tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä.

## 8 §

### *Korvaus karenssin ajalta*

Sillä, jolle karenssi on määrätty, on oikeus valtion varoista maksettavaan korvaukseen karenssia koskevalta ajalta. Oikeus korvaukseen on myös asianosaisella siltä osin kuin asian käsittely on kestänyt yli kaksi kuukautta. Korvaus vastaa valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota rajoitusajalta tai kaksi kuukautta ylittävältä käsittelyajalta. Jos henkilö saa korvauksen perusteena olevalta ajalta palkkaa tai muuta vastiketta työstään tai tehtävistään, voidaan tämä ottaa vähennyksenä huomioon korvausta määrättäessä.

Karenssilautakunta myöntää 1 momentissa tarkoitetun korvauksen saatuaan sen määrän vahvistamiseksi tarpeelliset tiedot korvauksen ajalta työstä tai tehtävistä mahdollisesti maksettavasta palkasta tai muusta vastikkeesta sekä korvauksen maksamiseksi tarpeelliset tili- ja yhteystiedot. Pyyntö tietojen antamiseksi on esitettävä samanaikaisesti karenssin sisältävän tai yli kaksi kuukautta kestäneen käsittelyn johdosta annettavan päätöksen kanssa. Valtioneuvoston kanslia vastaa karenssilautakunnan määräämän korvauksen täytäntöönpanosta.

## 9 §

### *Karenssilautakunta*

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

## 10 §

### *Asettaminen ja kokoonpano*

Valtioneuvosto asettaa karenssilautakunnan viideksi vuodeksi kerrallaan.

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

Valtioneuvoston kanslia nimeää karenssilautakunnalle kaksi valtioneuvoston kansliaan tai muuhun ministeriöön virkasuhteessa olevaa sihteeriä. Sihteereillä tulee olla 2 momentissa tarkoitettu lautakunnan tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämä asiantuntemus ja perehtyneisyys. Valtioneuvoston kanslia nimeää karenssilautakunnalle lisäksi mahdolliset pysyvät asiantuntijat.

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 §

### *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*

Karenssilautakunta voi tehtävässään kuulla asiantuntijoita ja hankkia lausuntoja.

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 sihteerin.

Karenssilautakunta voi vahvistaa itselleen työjärjestyksen. Tarkempia säännöksiä karenssilautakunnan tehtävien käytännön järjestämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

## 13 §

### *Ilmoituksen julkiseksi tulon ajankohtaa koskeva poikkeus*

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.

## 14 §

### *Karenssilautakunnan oma-aloitteinen lausunto*

Karenssilautakunta voi antaa tämän lain soveltamisalaan kuuluvalla henkilölle, joka ei ole antanut 3 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta, oma-aloitteisen lausunnon lautakunnan tietoon tulleesta henkilön siirtymisestä muihin tehtäviin ja ilmaista siinä käsityksensä ilmoituksen antamisen tarpeellisuudesta.

## 15 §

### *Karenssilautakunnan tiedonsaantioikeus*

Karenssilautakunnalla on oikeus pyynnöstä saada asianosaiselta ja tämän tulevalta työnantajalta tai muulta nimittävältä taholta asian ratkaisemiseksi, korvauksen määrän vahvistamiseksi ja sen maksamiseksi välttämättömät tiedot ilmoituksen kohteena olevasta tehtävästä tai toimesta sekä siitä maksettavasta palkasta tai muusta vastikkeesta yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan liikesalaisuuden estämättä.

Karenssilautakunnalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada ministeriöiltä asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot asianosaisen pääsystä tehtävissään tai asemassaan salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon.

### 16 §

#### *Muutoksenhaku*

Tämän lain 8 ja 17 §:ssä 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.

### 17 §

#### *Hyvitys perusteettomasta karenssista*

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

Tuomioistuimen on ilmoitettava 1 momentissa tarkoitettusta päätöksestään valtioneuvoston kanslialle, joka määrää hyvityksen saatuaan asianosaiselta pyynnöstä sen maksamiseksi tarvittavat tiedot.

### 18 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan x päivänä --kuuta 20xx.

### 19 §

#### *Siirtymäsäännökset*

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

---

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

ministeri Etunimi Sukunimi