



Muistio

28.6.2024

VN/25113/2023

VN/25113/2023-VNK-34

VNK; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta; Lausuntokooste

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta oli lausuntokierroksella 15.4.–28.5.2024 välisenä aikana.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista sekä muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Uuden lain nojalla voitaisiin rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään. Ehdotettua lakia sovellettaisiin sekä pääministeriin että valtioneuvoston jäsenenä toimiviin muihin ministereihin. Lakia sovellettaisiin myös valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön 12 kuukautta eron myöntämisestä.

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

Niistä kaikkiaan 50 tahosta, joille lausuntopyyntö lähetettiin, lausunto saatiin eduskunnan oikeusasiamieheltä, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:ltä, Helsingin hallinto-oikeudelta, Kevalta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, liikenne- ja viestintäministeriöltä, oikeusministeriöltä, puolustusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Suomen Kuntaliitto ry:ltä, Työterveyslaitokselta, valtion virkamieseettiseltä neuvottelukunnalta, valtiovarainministeriöltä, Verohallinnolta ja Vihreä liitto r.p.:lta, eli 15 lausunnonantajalta.

Korkein oikeus, maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö, Suomen Yrittäjät ry, tietosuojavaltuutetun toimisto, työ- ja elinkeinoministeriö ja Valtiokonttori ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa esitysluonnoksesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ilmoitti, ettei se anna lausuntoa.

Lausunnonantajien luettelo on tämän lausuntokoosteen liitteenä. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien annetut lausunnot, ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella VNK021:00/2023. Tähän lausuntokoosteeseen on koottu hallituksen esitysluonnoksesta saatu palaute.

LAUSUNNOT

Eduskunnan oikeusasiamies

Lausuntopyyntö

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään voitaisiin rajoittaa 12 kuukauden määräajaksi. Lakia sovellettaisiin myös valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön 12 kuukautta eron myöntämisestä. Lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön olisi ilmoitettava aikomuksestaan siirtyä uuteen tehtävään perustettavaksi ehdotetulle karenssilautakunnalle. Karenssilautakunta voisi laissa säädettävien edellytysten täytyessä määrätä karenssin. Karenssin kohteena olevalla olisi oikeus korvaukseen. Valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetulle henkilölle voitaisiin määrätä seuraamusmaksu, mikäli hän laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa tai rikkoo velvollisuutensa olla aloittamatta uutta tehtävää karenssin aikana.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Yleisiä huomioita

Pidän esitystä perustuslain 21 §:ssä turvatus hyvän hallinnon näkökulmasta perusteltuna. Katson sen olevan omiaan lisäämään hallinnon avoimuutta ja hallintoa kohtaan tunnettavaa luottamusta. Samalla pidän perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinon- ja ammatinharjoittamisen vapauden näkökulmasta tärkeänä, että karenssisääntelyssä noudatetaan tarkoin perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ja että ehdotuksessa on omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan karenssi rajoitetaan vain välttämättömään sekä laajuudeltaan että kestoaltaan, ja että rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. (PeVL 35/2016 vp)

Karenssin määrääminen edellyttäisi ehdotetun 6 §:n mukaan, että henkilöllä on tai on ollut valtioneuvoston jäsenenä pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voitaisiin olennaisella tavalla käyttää uudessa tehtävässä omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi tai uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin muusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden. Lisäksi edellytyksenä olisi, että uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Säädetty edellytykset ovat siinä määrin arvostuksenvaraisia tai avoimia, että sääntely jättää karenssilautakunnalle varsin paljon tapauskohtaista harkintavaltaa. Perusteluissa voisi olla lain soveltamisen helpottamiseksi hyvä esimerkinomaisesti avata, millaisissa tilanteissa voisi olla kyse yleisen edun tai hallitusvallan käyttöä kohtaan tunnettavan luottamuksen vaarantumisesta. Kyseisen kriteerin täytyminen on edellytyksenä sille, että säännös voi tulla sovellettavaksi.

Seuraamusmaksusta

Ehdotetussa 17 §:ssä säädettäisiin karenssilautakunnalle toimivaltuus määrätä hallinnollisessa menettelyssä seuraamusmaksu, jos valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettu henkilö tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlöisi ilmoitusvelvollisuutensa tai rikkoisi velvollisuutensa olla aloittamatta ilmoituksensa kohteena olevaa uutta tehtävää hänelle määrätyn karenssin aikana.

Ehdotuksen mukaan seuraamusmaksu koskisi vain valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuja henkilöitä. Valtioneuvoston jäsenet olisivat ilmoitusvelvollisia, mutta heitä ei koskisi seuraamusmaksu ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä. Tätä on perusteltu sillä, että valtioneuvoston jäsenten virkatoimien arviointi on jo järjestetty perustuslaissa säädetyn ministerivastuun kautta ja valtioneuvoston jäsenen osalta ilmoitusvelvollisuudessa voitaisiin katsoa olevan kyse ministerin virkatoimien piiriin kuuluvasta seikasta. Perustelujen mukaan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voisi mahdollisesti tulla arvioitavaksi ministerin virka-asemaan liittyvän rikosoikeudellisen vastuun näkökulmasta.

Näin ollen menettelyssä olisi valtioneuvoston jäsenen ja valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetun henkilön osalta huomattava ero. Ministerin rikosoikeudellisesta vastuusta on säädetty muun muassa, että perustuslain 114 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnan oikeudessa ja syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Perustuslain 115 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella. Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai

törkeästä huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti.

Nähdäkseni jatkovalmistelussa olisi vielä harkittava, onko yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja muutoinkaan (esim. järjestelyn legitimitietin kannalta) perusteltua, että samanlainen lainvastainen menettely valtioneuvoston jäsenenä ja valtioneuvoston jäsenyydestä vapauttamisen jälkeen arvioidaan eri tavoin ja johtaa erilaiseen seuraamukseen tai lopputulokseen.

Valtioneuvoston jäsenen osalta ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti arvioitaisiin ministerivastuuasiana. Lähinnä kyseeseen voisivat tulla tahallinen virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40 luku 9 §) tai virkavelvollisuuden rikkomisen tuottamuksellinen tekomuoto (RL 40 luku 10 §), joka voi tulla sovellettavaksi vain, jos virheellinen teko ei ole vähäinen. Lisäksi on otettava huomioon ministerivastuuasioiden korotettu syyttämiskynnys: teolta edellytetään tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta ja ministerin tehtävään kuuluvien velvollisuuksien olennaista rikkomista tai muutoin selvästi lainvastaista menettelyä virkatoimessa. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp, s. 171) mukaan ministerisyyttä ei tulisi käyttää esimerkiksi merkitykseltään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn. Näin ollen lainvastainen menettely voisi johtaa valtioneuvoston jäsenen osalta rikosoikeudelliseen seuraamukseen, jota rikkomuksen laadun ei ole katsottu nyt kyseessä olevassa ehdotuksessa ehdottomasti edellyttävän. Toisaalta syyttämiskynnys on valtioneuvoston jäsenen osalta siinä määrin korkea, että on kyseenalaista, johtaisiko ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöminen lainkaan ministerivastuuprosessiin.

Valtioneuvoston jäsenen ja jäsenyydestä vapautetun henkilön samanlainen kohtelu seuraamuksen osalta voisi nähdäkseni olla perusteltua, jollei ministerivastuusääntelyn katsota muodostavan tälle estettä.

Toisaalta lienee niin, että ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti jatkuu niin kauan, kunnes se on täytetty. Jos ilmoitusvelvollisuus on laiminlyöty valtioneuvoston jäsenenä, mutta laiminlyönti jatkuu jäsenyyden päätyttyä, kyseiselle henkilölle voitaneen määrätä seuraamusmaksu ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta (ja myös mahdollisesta karenssin rikkomisesta, jos karenssi on myöhästyneen ilmoituksen perusteella määrätty). Tällaisia tilanteita olisi syytä arvioida mahdollisen hallituksen esityksen perusteluissa.

Ehdotetussa 17 §:n 3 momentissa säädettäisiin kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Sen mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä henkilölle, jota epäillään samasta laiminlyönnistä tai teosta esitutkinna, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta laiminlyönnistä tai teosta annettu lainvoimainen tuomio. Jos henkilölle on määrätty seuraamusmaksu, samasta laiminlyönnistä tai teosta ei saa tuomita tuomioistuimessa rangaistusta.

Kiinnitän huomiota siihen, että virkarikoksia koskevia säännöksiä voidaan soveltaa vain valtioneuvoston jäsenenä tehtyihin teoihin. Luonnoksen perusteluista ei ilmene, mikä rangaistussäännös voisi ylipäättään soveltua valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jälkeen tapahtuvaan karenssilain vastaiseen menettelyyn. Mahdollista hallituksen esitystä olisi syytä täydentää tältä osin.

Huomioni kiinnittyy myös siihen, miten suhteessa seuraamusmaksuun arvioidaan tilannetta, jossa ilmoitusta ei ole annettu 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyvissä ajoin ja olisiko täsmällisemmin säädettävä tai perusteluissa tehtävä selkoa siitä, milloin viimeistään ilmoitus on annettava.

Asian vireilletulosta

Lakiesityksessä ei ehdoteta säädettäväksi asian vireilletulosta karenssilautakunnassa. Ehdotetun 5 §:n mukaan karenssilautakunta arvioi ilmoituksen saatuaan karenssin määräämiselle säädettyjen edellytysten täyttymistä. Sen sijaan luonnoksesta ei ilmene, miten ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti tai karenssin rikkominen koskeva asia tulee lautakunnassa vireille. Voiko kuka tahansa ilmoittaa asiasta lautakunnalle ja pitääkö lautakunnan aina tutkia tällainen ilmoitus?

Kun lautakunta on tarkoitettu riippumattomaksi lainkäyttöelimeksi, mielestäni asian vireilletulosta ja siihen liittyvästä menettelystä pitäisi säätää ehdotettavassa laissa (vrt. esim. ministerivastuuasian vireilletulo).

Elinkeinoelämän keskusliitto ry

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) kiittää valtioneuvoston kansliaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiasta.

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

EK pitää asiasta säätämistä perusteltuna ja katsoo luonnoksen luovan hyvät edellytykset jatkovalmistelulle.

Esityksen 6 §:ssä säädetään karenssin määräämisen edellytyksistä. Karenssin määrääminen edellyttää, että 1) ilmoituksen antajalla on tai on ollut valtioneuvoston jäsenenä toimiessaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa tehtävässä omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi; tai 2) uuteen tehtävään siirtymisen voidaan muusta kuin 1 kohdassa tarkoitetusta erityisestä syystä katsoa johtavan ilmeiseen eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden. Karenssin määräämisen edellytyksenä on lisäksi, että uuteen tehtävään siirtymisen voidaan katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön.

Säännöksen perusteluissa on todettu, että karenssin määräämisen edellytyksiä tulisi harkita tapauskohtaisesti. Karenssi ei ole tarkoitettu määrättäväksi kaavamaisesti tai satunnaisesti eikä vähäisin perustein. Karenssia ei saisi määrätä myöskään alaltaan laajemmaksi tai kestoaltaan pitemmäksi kuin se on ehdotetun lain tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä. Toisaalta säännöksen soveltamisala on erityisesti 6 §:n 1 momentin 2 kohdan yleislausekkeen kaltaisen säännöksen myötä varsin laaja ja säädöskohtaisista perusteluista voi olla varsin hankala saada kokonaiskuvaa siitä, minkälaisissa tehtävissä karenssin määrääminen tulisi kyseeseen. EK:n näkökulmasta on tärkeää, että ehdotettu sääntely tarjoaa sen kohteille tai todennäköisille kohteille riittävän oikeusvarmuuden. Jotta näin on, sääntelyn vaikutusten on oltava kohtuudella ennakoitavissa. Nykyistä valtion virkamieslain 44 a §:n mukaista karenssia on sovellettu varsin laajasti ja myös sen kustannukset julkiselle taloudelle ovat olleet vähäistä suurempia.

Lakiluonnoksen 10 §:ssä säädetään karenssilautakunnan asettamisesta ja kokoonpanosta. Säännöksessä ei aseteta karenssilautakunnan kokoonpanolle ja sen jäsenenä toimimiselle tiukkoja vaatimuksia tai kelpoisuusehtoja, mutta lautakunnan kokoonpanon tulisi täyttää vaatimus lautakunnan tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämästä oikeudellisesta ja muusta asiantuntemuksesta. Lautakunnan päätettäväksi tulevien asioiden luonteen johdosta EK katsoo, että lautakunnassa olisi tarpeen olla edustettuna myös yritysmaailman ja elinkeinoelämän tuntemusta, josta käsin eri tulkintatilanteiden oikeudellista arviointia voidaan tukea. Tällaiseen elinkeinoelämää ja yritysmaailmaa tuntevaan jäseneseen voitaisiin soveltaa samoja kelpoisuusehtoja kuin muihinkin lautakunnan jäseniin. Näkökulmaa ei ole tarpeen kirjata säännöstekstiin, mutta se voitaisiin ottaa huomioon yksityiskohtaisissa perusteluissa ja konkreettisesti lautakuntaa nimettäessä.

Helsingin hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus kiittää mahdollisuudesta lausua lakiehdotuksesta. Lakiehdotus vaikuttaa hallinto-oikeuden toimintaan mahdollisten uudenlaisten muutoksenhakujen kautta.

Koska karenssia koskevien päätösten määrä on arvioitu varsin vähäiseksi, jäänevät myös hallinto-oikeudelle tehdyt valitukset määrällisesti vähäisiksi. Mikäli muutoksenhakuja kuitenkin tehdään, on ne asian luonne huomioon ottaen käsiteltävä hallinto-oikeudessa kiireellisesti ja valitukset todennäköisesti sisältävät myös täytäntöönpanon kieltämistä koskevia hakemuksia. Niin ikään hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat saattava olla varsin tulkinnanvaraisia ja muutoksenhakujen vähäisyydestä johtuen oikeuskäytäntöä linjaavia päätöksiäkään ei juuri voi syntyä.

Tulkinnanvaraisia kysymyksiä ovat esimerkiksi lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin säännös koskien sen arvioimista, milloin on ilmeistä, etteivät uudessa tehtävässä aloittamisen ajankohtaa koskevan rajoitusajan (karenssi) määräämisen edellytyksen täyty, eikä ilmoitusta ole tarpeen antaa. Vastavasti seuraamusmaksun määrääminen (17 §) edellyttää tahallisuutta tai huolimattomuutta säädetyin

ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnissä ja tämäkin on tulkinnanvarainen tilanne. Niin ikään kohtuullisen seuraamusmaksun määrä on varsin tilannekohtainen ja tulkinnanvarainen kysymys.

Edelleen ilmoitusvelvollisuus koskee uuden tehtävän vastaanottamista tai aloittamista valtioneuvoston jäsenenä tai jäsenyyden päättymistä välittömästi seuraavan 12 kuukauden aikana. Lakiehdotuksessa ei ole käsitelty tarkemmin niitä tilanteita, joissa uuteen tehtävään ei siirryttäisikään joko työnantajasta tai työntekijästä johtuvasta syystä karenssipäätöksen jälkeen ja miten tämä vaikuttaa korvaukseen tai sen kestoon. Lakiehdotuksen 8 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin todettu, että karenssin sisältävän päätöksen kohteena olevan ilmoituksen antajan tulisi ilmoittaa karenssilautakunnalle sellaisista olennaisista muutoksista, jotka voisivat vaikuttaa hänelle määrättyyn karenssiin tai karenssin ajalta maksettavaan korvaukseen. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että ilmoituksen antaja tai tuleva työnantaja olisi vetäytynyt uuteen tehtävään siirtymisen edellyttämistä toimenpiteistä eikä ilmoituksen antaja tulisi valituksi karenssin kohteena olevaan tehtävään. Ehdotusta olisi hyvä vielä pyrkiä selventämään tältä osin, koska esimerkiksi lain sanamuodon mukainen "aikomus ottaa vastaan tehtävä" vaikuttaa melko väljältä ilmaisulta suhteessa karenssin enimmäispi- tuuteen ja siitä maksettavaan korvaukseen. Edelleen jää epäselväksi, voiko tilanteessa, jossa karenssi on määrätty, vastaanottaa muun työn, jonka osalta on ilmeistä, että karenssin määräämisen edellytykset eivät täyty. Tämäkin olisi hyvä täsmentää.

Keva

Hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan 8 §:n osalta seuraavasti. Karenssiajalta maksettava korvaus vastaisi suuruudeltaan valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota. Korvauksessa olisi kyse ainoastaan valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain 1 §:ssä tarkoitetusta korvauksesta, eikä siihen laskettaisi muita mahdollisia etuuksia. Korvauksessa ei olisi kyse karenssin ajalta maksettavasta palkkauksesta, mutta sitä olisi pidettävä korvauksena tulojen vähentymisestä. Karenssikorvauksessa olisi siten kyse ennakonpidätyksen alaisesta korvauksesta. Korvaus maksettaisiin valtioneuvoston kanslian määrärahoista.

Kansanedustajan eläkkeestä ja sopeutumisrahasta annetun lain (329/1967) mukaan sopeutumisraha maksetaan vain siltä osin kuin sopeutumisraha ei yhdessä työ- tai yrittäjätoimintaan perustuvien ansiotulojen ja tuloverolaissa (1535/1992) tarkoitettujen pääomatulojen kanssa ylitä kansanedustajan eläkkeen enimmäismäärää. Kansanedustaja on velvollinen sopeutumisrahaa hakiessaan ilmoittamaan kunnalliselle eläkelaitokselle ansio- ja pääomatulojensa määrän. Määritelmän mukaisesti sopeutumisrahaa pienentävänä ansiotulona otetaan huomioon vain työ- ja yrittäjätoimintaan perustuva ansiotulo. Karenssiajalta maksettava korvaus on saajalleen ennakonpidätyksen alaista tuloa, mutta siinä ei ole kyse työ- tai yrittäjätoimintaan perustuvasta ansiotulosta. Tämän perusteella karenssiajalta maksettava korvaus ei vaikuttaisi sopeutumisrahan määrään. Olisi siis mahdollista, että samalta ajalta maksettaisiin sekä kansanedustajan sopeutumisrahaa että valtioneuvoston jäsenelle maksettavan palkkion suuruista karenssikorvausta.

Korkein hallinto-oikeus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista sekä muutettavaksi sakan täytäntöönpanosta annettua lakia. Uuden lain nojalla voitaisiin rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään.

Korkein hallinto-oikeus rajaa lausuntonsa eräisiin hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää ja hallinto-oikeudellista sääntelyä koskeviin yksityiskohtiin ja lausuu tästä lähtökohdasta seuraavaa.

Muutoksenhaku säännökset

Lakiluonnoksen 15 § koskee muutoksenhakua. Säännös näyttäisi jäävän oikaisuvaatimusta koskevan 1 momentin osalta epäselväksi. Tarkoitus, eli se, että tiettyihin ehdotettavan lain perusteella tehtäviin päätöksiin on haettava oikaisua ennen kuin niihin voidaan hakea muutosta valittamalla, ilmenee säännöksen perusteluista, mutta ei selkeästi itse säännösehdotuksesta.

Seuraamusmaksuasiasta

Lakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksusta. Tästä säännöksestä tai lakiehdotuksesta muutoinkaan ei näyttäisi käyvän ilmi, miten, esimerkiksi kenen aloitteesta, seuraamusmaksuasia tulisi karenssilautakunnassa vireille. Jos lakiehdotukseen otetaan säännöksiä vireille panijasta, samalla olisi mahdollisesti otettava kantaa myös siihen, olisiko vireille panijalle tarkoitus antaa oikeus hakea muutosta lautakunnan seuraamusmaksua koskevaan päätökseen.

Lakiehdotuksen perusteluista ilmenee, että seuraamusmaksu voisi tulla määrättäväksi entiselle valtioneuvoston jäsenelle 12 kuukauden kuluessa siitä, kun hänet on vapautettu valtioneuvoston jäsenyydestä (ks. ehdotuksen s. 35). Tämä aikarajoite ei ilmene suoraan ehdotettavista säännöksistä, vaan perustuu siihen, että lain soveltamisalasäännöksen (lakiehdotuksen 2 §) mukaan ehdotettavaa lakia sovellettaisiin entiseen valtioneuvoston jäseneen tuon 12 kuukauden ajan. Jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä harkita sääntelyn tarkistamista tältä osin ehdotetun oikeustilan selkiyttämiseksi. Nyt luonnoksesta jää käsitys, että riittävää ei esimerkiksi olisi, että seuraamusmaksuasia tulisi lautakunnassa vireille tuon 12 kuukauden kuluessa. Mahdollisesti epäselväksi jää myös se, mikä on lain soveltamisalasäännöksen suhde mahdollisuuteen käsitellä seuraamusmaksuasiaa valituksesta tuomioistuimessa. Merkittävää hallinnollista seuraamusta koskevan sääntelyn tulisi olla selkeää ja yksiselitteistä myös tämän tapaisten kysymysten osalta.

Karenssilautakunnasta

Karenssilautakunnan hallintomenettelyä koskeva sääntely näyttäisi edellyttävän vielä tarkistamista. Lautakunnan sihteerin asema päätöksenteossa näyttäisi perustelujen valossa jäävän epäselväksi: yhtäältä tuodaan esille, että sihteeri ei osallistuisi päätöksentekoon (s. 30), toisaalta päätökset tehtäisiin sihteerin esittelystä (lakiehdotuksen 12 § 2 mom.) Lautakunnan päätösvaltaisuutta koskevan lakiehdotuksen 10 §:n valossa epäselväksi näyttäisi jäävän myös se, voiko lautakunta toimia myös kokoonpanossa, joka koostuu puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta ja yhdestä muusta jäsenestä.

Korkein oikeus

Korkein oikeus ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa asiassa.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista sekä muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Uuden lain nojalla voitaisiin rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään. Laissa määriteltävien edellytysten täytyessä valtioneuvoston jäsenen karenssin määräisi lailla perustettava karenssilautakunta.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua mahdolliset kantansa. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvää karenssia ja siitä säättämistä lailla kannatettavana. Ministeriö pitää yleisen edun ja hallitusvallan luottamuksen suojaamista tärkeinä ja kannatettavina tavoitteina. Luottamusvajeen uhkan torjuminen sekä yleisen luottamuksen ylläpitäminen julkiseen päätöksentekoon ovat ministeriön näkemyksen mukaan myös tärkeitä ja kannatettavia tavoitteita.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää riippumattoman ja itsenäisen karenssilautakunnan perustamista perusteltuna. On kuitenkin huomioitava, että lautakunnan perustaminen lisää hallinnollista työtä ja kustannuksia, vaikkakin esityksen mukaan sääntelyn odotetaan olevan ennaltaehkäisevää siten, ettei karenssien määräämiselle tule olemaan laajamittaista ja säännönmukaista tarvetta.

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa asiassa.

Oikeusministeriö

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa esitysluonnoksesta laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Esitystä on valmisteltu aiemmin edellisellä vaalikaudella, jolloin oikeusministeriö

on antanut asiasta lausunnon. Oikeusministeriö viittaa aiemmassa lausunnossa esitettyyn ja täydentää lisäksi seuraavassa esitetyllä tavalla.

Asiakirjan julkiseksi tuloa koskeva 13 §

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotetaan poikkeusta asiakirjan julkiseksi tulon ajankohtaan. Ehdotetun 13 §:n mukaan sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 6 ja 7 §:ssä säädetään, valtioneuvoston jäsenen tekemä 3 §:ssä tarkoitettu ilmoitus sekä karenssilautakunnan tällaisen ilmoituksen johdosta tekemät 14 §:ssä tarkoitetut selvityspyynnöt ja niiden perusteella saadut tiedot tulevat julkisiksi vasta, kun karenssilautakunta on antanut ilmoituksen johdosta päätöksensä tai ilmoituksen antajalle on myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä, riippuen siitä, kumpi näistä päivämääristä on ensimmäinen, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen asiakirjasta ei vaaranna valtioneuvoston toiminnan häiriötöntä jatkumista.

Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan lähtökohtana olisi pykälässä tarkoitettujen asiakirjojen salassapito vain siihen saakka, kunnes karenssilautakunta olisi antanut päätöksensä tai ilmoituksen antajalle olisi myönnetty ero valtioneuvoston jäsenen tehtävästä. Asiakirjojen salassapitoa rajattaisiin edelleen vahinkoedellytyslausekkeella. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa toistetaan asiakirjan salassapitoon liittyvät perustelut.

Oikeusministeriö toteaa, että julkisuuslain 6 ja 7 §:ssä säädetään asiakirjan julkiseksi tulon ajankohdasta, joka on luonteeltaan asiakirjan julkisuutta koskeva rajoite, joka poistuu yleensä tietyn viranomaisen toiminnan perusteella, minkä jälkeen asiakirja tulee julkiseksi. Ehdotetussa säännöksessä käytetyn sanamuodon ”sen estämättä” ja esityksen perustelujen valossa säännös on osittain muotoiltu salassapitosäännökseksi siitä huolimatta, että siinä viitataan julkisuuslain julkiseksi tulon ajankohtaa koskeviin säännöksiin.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetussa sääntelyssä on kyse julkisuuslain syrjäyttävästä, asiakirjan julkiseksi tulon ajankohtaa koskevasta erityissääntelystä, jossa asiakirjojen julkisuutta rajoitetaan julkisuuslain 6 ja 7 §:ssä säädettyä enemmän. Näin ollen ministeriö katsoo, että säännöstä ei tule perustella salassapitosäännöksenä, vaan asiakirjan julkiseksi tulon ajankohtaa koskevana erityissäännöksenä. Lisäksi ministeriö toteaa, että koska säännöksessä ei ole kysymys salassapitosäännöksestä, vaan yleislakiin nähden poikkeuksesta, se tulisi muotoilla seuraavasti: ”poiketen siitä, mitä viranomaisten toiminnan...”. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettua pykälää ja sitä koskevia perusteluita on tarkistettava vastaamaan julkisuuden rajoituksen muotoa, josta on tarkoitus säätää.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan uuteen tehtävään siirtymistä koskevan ministerin vielä epävarman aikomuksen julkitulo voisi heikentää valtioneuvoston toimintakykyä, ja ehdotuksella pyritään turvaamaan valtioneuvoston toiminnan häiriötön jatkuminen ilmoitusta käsiteltäessä. Edelleen perusteluissa todetaan, että rajoitukset olisivat välttämättömiä säännöksen tarkoituksen toteuttamiseksi. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa esitetään lisäksi muita perusteluita, joissa viitataan esimerkiksi siihen, että rekrytointimenettelyihin voi liittyä salassapitovelvoitteita. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen ja säätämisyjärjestysperustelujen valossa jää kuitenkin hieman epäselväksi, mitä vahinkoedellytyslausekkeessa tarkoitettua valtioneuvoston toiminnan häiriöttömällä jatkumisella säännöksessä tarkoitetaan ja mitä asioita soveltajan tulisi arvioida vahinkoedellytyslauseketta soveltaessaan. Mikäli katsotaan, että valtioneuvoston toiminnan häiriötön jatkuminen on hyväksyttävä peruste julkisuuden myöhentämiselle, tulisi tehdä selkoa siitä, millä tavalla esimerkiksi perusteluissa mainittu rekrytointiprosessin salassapitoon liittyvien velvoitteiden rikkominen voisi vaarantaa valtioneuvoston toiminnan jatkumista. Jatkovalmistelussa tulisi vielä selvittää mitä intressiä vahinkoedellytyslausekkeella ja koko säännöksellä on tarkoitus suojata ja vastaavatko nämä intressit vahinkoedellytyslausekkeen muotoilu.

Seuraamusmaksua koskeva säännösehdotus

Esitysluonnoksen 17 §:n 1 momentin mukaisesti karenssilautakunta voisi määrätä seuraamusmaksun valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetulle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 3 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa tai rikkoo 5 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuutensa olla aloittamatta ilmoituksensa kohteena olevaa uutta tehtävää karenssin aikana. Seuraamusmaksu olisi esitysluonnoksen mukaan vähintään 5 000 euroa. Seuraamusmaksu olisi esitysluonnoksen mukaan enintään 30 000 euroa, jos henkilö laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa taikka enintään 60 000 euroa, jos henkilö rikkoo velvollisuutensa olla aloittamatta uutta tehtävää hänelle määrätyn karenssin aikana.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole esitetty tarkkoja rajoja siihen, kuinka suuri yksityishenkilölle määrättävä seuraamusmaksu voi olla. Seuraamusmaksun tulee olla suuruudeltaan oikeasuhtainen. Esimerkiksi lainkirjoittajan oppaan jaksossa ”12.10.6 Hallinnollisen sanktion määräämisen perusteet” todetaan hallinnollisten sanktioiden oikeasuhtaisuudesta seuraavaa

”Seuraamusjärjestelmän tulee myös kokonaisuudessaan täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Tämä edellyttää, että jo lainsäädäntöä valmisteltaessa huolehditaan siitä, että hallinnollisten sanktioiden potentiaalisena kohteena olevilla tahoilla on yleisen oikeuskäsityksen mukaan tosiasialliset edellytykset noudattaa sanktioinnin kohteena olevia lakisääteisiä velvoitteita ja suoriutua laissa tarkoitetuista seuraamuksista. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti esimerkiksi miljoonien eurojen suuruisten seuraamusmaksujen määräämiseen luonnollisille henkilöille (PeVL 15/2016 vp). Seuraamusmaksun tulee toisaalta olla sen kohteena olevalle riittävän tuntuva, jotta sillä saavutetaan sanktiojärjestelmältä vaadittava yleis- ja erityisestävyyys.”

Esitysluonnoksen sivulla 35 on kuvattu, että

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

Esitettyä valintaa seuraamusmaksujen määrästä on perusteltu esitysluonnoksen sivulla 36 muuan muassa seuraavasti

”Seuraamusmaksun vähimmäismäärä vastaisi vajaan puolta ministerin kuukausipalkkiosta ja enimmäismäärät ministerin vajaan kolmen kuukauden ja vajaan kuuden kuukauden kuukausipalkkioita. Enimmäismäärä olisi seuraamusmaksun yläraja, ja sen mukainen seuraamusmaksu voisi ylipäänsä tulla harkittavaksi vain kaikkein vakavimmissa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin tai karenssin rikkomisen tilanteissa.”

Oikeusministeriö toteaa, että esityksestä ei vaikuta ilmenevän kuitenkaan se, miksi on päädytty juuri näihin seuraamusmaksujen vähimmäis- ja enimmäismääriin. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua täsmentää sitä, millä perusteilla on päädytty juuri näihin vähimmäis- ja enimmäismääriin. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi perusteltua täsmentää tarkemmin, miten ehdotetun seuraamusjärjestelmän arvioidaan toteuttavan yleis- ja erityisestävyyttä.

Esityksen suhde oikeudelliseen ministerivastuuseen

Esitysluonnoksessa arvioidaan esitetyn seuraamusmaksun suhdetta oikeudelliseen ministerivastuuseen. Esitysluonnoksessa todetaan mm. seuraavaa

”Valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu virkatoimistaan toteutuu perustuslain 60 §:n 2 momentissa säädetyn ministerivastuun kautta ja kattaa myös toimien rikosoikeudellisen arvioinnin (HE 1/1998 vp, s. 111/II). Perustuslain 114–116 §:ssä säädetään ministerisyytteen nostamisesta ja käsittelystä eduskunnassa, ministerivastuuasian vireillepanosta ja ministerisyytteen nostamisen edellytyksistä. Ehdotetussa ilmoitusvelvollisuudessa voitaisiin valtioneuvoston jäsenen osalta katsoa olevan kyse ministerin virkatoimien piiriin kuuluvasta seikasta ja siten perustuslaissa säädetyn ministerivastuun alaan lukeutuvasta kysymyksestä. Sääntelystä ei olisi mahdollista poiketa tavallisella lailla. Ehdotetulla lailla ei ole tarkoitus puuttua ministerivastuuta koskeviin säännöksiin, eikä lain seuraamuksia ehdoteta ulotettavaksi valtioneuvoston jäsenenä.”

Esitysluonnoksessa on kuvattu sääntelyratkaisua siitä, että valtioneuvoston jäsenenä toimivia ei ulotettaisi seuraamusmaksun piiriin. Esitysluonnoksessa todetaan seuraavaa:

”Valtioneuvoston jäsenenä toimivan henkilön oikeudelliseen asemaan liittyy perustuslaista seuraavia valtiosääntöisiä erityispiirteitä, kun taas ministerinä toimineeseen henkilöön ei ministerikauden jälkeen sovelleta ministerin tehtävään liittyviä säännöksiä lukuun ottamatta eräitä vaitiolovelvoitteita

sekä hyväksikäytön ja väärinkäytön kieltoja, jotka ulottuvat myös ministerikauden jälkeiselle ajalle. Näiden henkilöryhmien asema ei siten ole täysin rinnasteinen. Perustuslain 114–116 §:ssä säädetään ministerivastuun käsittelyn erityisistä menettelyistä ja ministerisyyteelle asetetusta korotetusta syytekyynyksestä. Ehdotettu hallinnollinen sanktio poikkeaisi luonteeltaan, edellytyksiltään ja menettelyiltään rikosoikeudellisesta ministerivastuusta. Seuraamusmaksu ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksena täyttäisi oikeasuhtaisuusvaatimuksen. Sääntelyn tavoitteen turvaaminen ei välttämättä edellyttäisi rikosoikeudellista rangaistusta, mutta hallinnollisten seuraamusten määrääminen ei olisi riittävää taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Seuraamusmaksun kohteena olevan henkilön oikeusturva olisi säännöksessä otettu huomioon perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla. Valtioneuvoston jäsenen ja 12 viime kuukauden aikana valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetun henkilön toisistaan poikkeaville ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksille olisi hyväksyttävät perusteet eivätkä eroavaisuudet muodostuisi kohtuuttomiksi.” (s. 45)

Ottaen huomioon ministerivastuuseen liittyvä korotettu syytekyynnys, olisi jatkovalmistelussa syytä täsmentää perusteluja siltä osin, katsotaanko että ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voisi olla sellainen teko, joka voisi tosiasiallisesti tulla arvioitavaksi ministerivastuunasiana. Perusteluihin olisi syytä täsmentää sitä, voidaanko ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä pitää sellaisena ministerin virkatehtävien rikkomisena tai laiminlyöntinä, että asia voisi tulla arvioitavaksi ministerivastuunasiana.

Asian vireilletulo

Hallintolain 20 §:n mukaisesti hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Esitysluonnoksessa ei ehdoteta säädettäväksi yksityiskohtaisesti siitä, milloin asia tulee vireille karenssilautakunnassa. Esitysluonnos on tulkittavissa siten, että tarkoituksena olisi, että lakiehdotuksen 3 §:n mukaisen ilmoituksen tekeminen sisältää asian vireilletuloa koskevan säännöksen. Tämä ei kuitenkaan ilmene täysin yksiselitteisesti säännösehdoituksesta. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida, tulisiko säännöstasolta ilmetä yksiselitteisesti, että asia tulee karenssilautakunnassa vireille, kun lain soveltamisalaan kuuluva henkilö on tehnyt ilmoituksen.

Puolustusministeriö

Puolustusministeriö kannattaa esitystä. Esityksellä vahvistetaan osaltaan valtioneuvoston jäsenen tehtävässä tai asemassa saadun salassa pidettävän tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaaman tiedon suojaa.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun uuden lain 6 §:n 2 momentin sääntelyyn. Säännöksen mukaan karenssi olisi mahdollista "rajata asialliselta laajuudeltaan". Tällä tarkoitettaneen tilannetta, jossa ilmoitetun uuden tehtävän joitakin osa-alueita rajattaisiin karenssin piiriin ja joitakin karenssin ulkopuolelle. Käytännössä ilmoituksen tekijä voisi siis aloittaa työskentelyn karenssin ulkopuolelle rajatuissa tehtävissä. Siitä, olisiko tällaisella karenssin piiriin jäävien tehtävän osa-alueiden vuoksi kuitenkin maksettava ilmoituksen tekijälle korvausta ja minkä suuruisena, ei esityksessä ole sääntelyä. Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, olisiko tällaisen asiallisen rajauksen vaikutuksesta karenssin ajalta maksettavaan korvaukseen säädettävä esimerkiksi karenssin ja asian käsitteilyn ajalta maksettavaa korvausta koskevassa 8 §:ssä.

Muilta osin puolustusministeriöllä ei ole lausuttavaa.

Sisäministeriö

Sisäministeriö ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa asiassa.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista sekä sakan täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Esitysluonnoksen mukaisen uuden lain nojalla voitaisiin rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään. Ehdotettua lakia sovellettaisiin sekä pääministeriin että valtioneuvoston jäsenenä toimiviin muihin ministereihin. Lakia sovellettaisiin myös valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön 12 kuukautta eron myöntämisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää esitetyn kaltaista karensisääntelyä lähtökohdiltaan perusteltuna. Kuten esityksessä todetaan, luottamusta ylimpien valtioelinten toimintaan ja julkiseen hallintoon voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä demokraattisen yhteiskunnan perusarvoista. Ehdotetun karensisääntelyn voi ajatella vahvistavan tätä luottamusta. Myös esityksessä esille tuodut Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECO:n sekä oikeuskanslerin kannanotot antavat tukea ajatukselle esitetyn kaltaisen sääntelyn tarpeellisuudesta.

Esityksen mukaan yksittäisen puolen vuoden karensin kustannus olisi noin 68 000 euroa ja lakiehdotuksen enimmäispituutta vastaavan karensin kustannus noin 135 000 euroa. Karensin määrittämisellä on siis aina selvä taloudellinen vaikutus, jota ei voida pitää aivan vähäisenä.

Esityksessä hyvää on muun muassa karenssitoimenpiteiden suhteellisuutta koskeva sääntely, kuten esitetyn lain 6 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan: ”Jos tietojen hyväksikäytön, vahingon aiheuttamisen tai eturistiriidan mahdollisuus voidaan välttää rajoittamalla ilmoituksen kohteena olevan uuden tehtävän laajuutta, karenssi tulee rajata laajuudeltaan sitä vastaavaksi”.

Ehdotuksen 13 §:ssä säädetään asiakirjan julkiseksi tulon ajankohtaa koskeva poikkeuksesta. Esitetty muotoilu on mahdollista tulkita siten, että ministerin antamaan ilmoitukseen sisältyvät tiedot ja muut lainkohdassa mainitut tiedot tulisivat karenssilautakunnan päätöksen jälkeen julkisiksi myös siltä osin, kuin tiedot muutoin olisivat julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä tietoja, esimerkiksi liikesalaisuuksia. Pykälän sanamuotoa voi olla jatkovalmistelussa syytä vielä tarkistaa epäselvyyden välttämiseksi.

Suomen Kuntaliitto ry

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista. Ministerin oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään voitaisiin rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi. Edellytyksenä on, että hän voisi käyttää tehtävässä salassa pidettävää tai muutoin julkisuudelta rajoitettua tietoa omaksi tai toisen hyväksi tai siirtyminen vaarantaisi luottamusta hallitusvallan käyttöön. Ilmeisesti sääntelyn ajatuksena on, että karenssilautakunta voi määrätä karensin vain tapauksessa, jossa valtioneuvoston jäsen on ilmoittanut siirtymisestään toisen työnantajan palvelukseen.

Mahdollisuus karensin asettamiseen yksittäisessä tapauksessa on perusteltua kansalaisten luottamuksen vahvistamiseksi. Kuntaliitto pitää perusteltuna ja ehdottoman tärkeänä ehdotuksen 3 §:n 1 momentin 1) kohdan mukaista rajausta, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenen ei ole ilmoitettava aikeestaan siirtyä valtion, kunnan, hyvinvointialueen tai muiden kohdassa mainittujen tahojen palvelukseen eikä karenssia voida määrätä näihin tehtäviin siirryttäessä.

Suomen Yrittäjät ry

Suomen Yrittäjät ry ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa asiassa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto

Tietosuojavaltuutetun toimisto ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa asiassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa asiassa.

Työterveyslaitos

Työterveyslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Työterveyslaitos pitää esitystä hallinnon läpinäkyvyyden kannalta hyvänä ja tukee sen voimaansaatamista. Samalla Työterveyslaitos esittää, että karensin aikana erityinen huomio kohdennettaisiin myös karensin alaisten henkilöiden työkyvyn ja osaamisen vahvistamiseen, jos he tätä erityisesti haluavat.

Valtiokonttori

Valtiokonttori ilmoitti, ettei sillä ole lausuttavaa asiassa.

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt lausuntoa valtion virkamieseettiseltä neuvottelukunnalta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Uuden lain nojalla voitaisiin rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään. Ehdotettua lakia sovellettaisiin sekä pääministeriin että valtioneuvoston jäsenenä toimiviin muihin ministereihin. Lakia sovellettaisiin myös valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön 12 kuukautta eron myöntämisestä.

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

Neuvottelukunta toteaa, että esitysluonnoksessa on otettu kattavasti huomioon neuvottelukunnan aikaisemmasta asiaa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa esittämät näkökohdat ja huomiot (VN/3166/2022, VN/3166/2022-VM-3).

Neuvottelukunta totesi edellä mainitussa aikaisemmassa lausunnossaan, että esityksessä olisi myös syytä tarkastella niitä karenssipäätöksen jälkeisiä tilanteita, joissa siirtyminen uuteen tehtävään tai toimeen ei tapahdukaan ilmoituksessa tarkoitetulla tavalla.

Lausuntopyynnön kohteena olevan uuden lakiluonnoksen 3 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön velvollisuudesta ilmoittaa uuteen tehtävään siirtymisestä. Säännöksen 4 momentin mukaan ”Ilmoitusvelvollisuus koskee myös tilanteita, joissa henkilö aikoo ottaa vastaan tai aloittaa uuden tehtävän aiemmin ilmoittamansa lisäksi tai joissa aiemmin ilmoitetun uuden tehtävän sisältö muuttuu olennaisella tavalla.” Kyseisen momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ilmoitus olisi säännöksen mukaan annettava myös, jos henkilö valtioneuvoston jäsenenä tai jäsenyyttä välittömästi seuraavan 12 kuukauden aikana aikoo ottaa vastaan tai aloittaa uuden tehtävän aiemmin ilmoittamansa lisäksi tai jos aiemmin ilmoitetun uuden tehtävän sisältö muuttuisi olennaisella tavalla.

Neuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, ettei edellä mainitun säännösluonnoksen sanamuodosta tai sitä koskevasta perustelutekstistä selkeästi käy esille se, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva uusi tehtävä voisi tarkoittaa myös henkilön aikaisemmin ilmoittaman tehtävän asemesta mahdollisesti vastaanotettavaa tai aloitettavaa uutta tehtävää. Tällöin henkilö luopuisi aikaisemmasta tehtävästään tai aikomuksestaan siirtyä aikaisemmin ilmoittamaansa tehtävään tämän toisen tehtävän johdosta. Neuvottelukunta esittääkin harkittavaksi, että edellä kuvatun tilanteen kaltainen olosuhdemuutos tuotaisiin selkeämmin esille myös säännös- ja perustelutekstissä.

Lakiluonnoksen 8 §:ssä säädettäisiin korvauksesta karenssin ja asian käsittelyn ajalta. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että karenssin sisältävän päätöksen kohteena olevan ilmoituksen antajan tulisi ilmoittaa karenssilautakunnalle sellaisista olennaisista muutoksista, jotka voisivat vaikuttaa hänelle määrättyyn karenssiin tai karenssin ajalta maksettavaan korvaukseen. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että ilmoituksen antaja tai tuleva työnantaja olisi vetäytynyt uuteen tehtävään siirtymisen edellyttämistä toimenpiteistä eikä ilmoituksen antaja tulisi valituksi tai otetuksi karenssin kohteena olevaan tehtävään.

Neuvottelukunta kiinnittää vielä huomiota siihen, ettei edellä säännösluonnoksen perusteluissa mainittu olosuhdemuutoksista ilmoittamista koskeva velvollisuus käy ilmi varsinaisista lakiluonnoksen säännösteksteistä (3 ja 8 §), vaikka olosuhdemuutoksella voi olla merkittävä vaikutus henkilön oikeuteen saada korvausta. Edelleen esitysluonnoksesta ei suoraan ilmene, voiko henkilöllä olla määrätyn karenssin aikana tehtäviä, joista maksetaan jonkin suuruista palkkaa, palkkiota, etuutta tai muuta korvausta.

Valtiovarainministeriö

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Uuden lain nojalla voitaisiin rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään. Ehdotettua lakia sovellettaisiin sekä pääministeriin että valtioneuvoston jäsenenä toimiviin muihin ministereihin. Lakia sovellettaisiin myös valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuun henkilöön 12 kuukautta eron myöntämisestä.

Lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön olisi ilmoitettava aikomuksestaan siirtyä uuteen tehtävään perustettavaksi ehdotettavalle karenssilautakunnalle, joka voisi laissa säädettyjen edellytysten täytyessä määrätä karenssin. Karenssin kohteena olevalla olisi oikeus valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota vastaavaan korvaukseen karenssin ajalta. Valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetulle henkilölle voitaisiin määrätä enintään 30 000 euron seuraamusmaksu, jos hän laiminlöisi uutta tehtävää koskevan ilmoitusvelvollisuutensa taikka enintään 60 000 euron seuraamusmaksu, jos hän rikkoisi velvollisuutensa olla aloittamatta uutta tehtävää hänelle määrätyn karenssin aikana.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Ehdotetun lain 3 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön velvollisuudesta ilmoittaa uuteen tehtävään siirtymisestä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön on annettava ilmoitus aikomuksestaan valtioneuvoston jäsenyyden päätyttyä siirtyä sellaisen työnantajan palvelukseen, joka ei ole valtio, hyvinvointialue, kunta, itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, yliopistolaissa (558/2009) tarkoitettu yliopisto, puoluelain (10/1969) 1 §:ssä tarkoitettu puolue, Euroopan unioni tai sellainen kansainvälinen järjestö tai kansainvälinen toimielin, jonka toimintaan Suomi jäsenvaltiona osallistuu. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan 1 kohdan luetteloon olisi tarkoituksenmukaista lisätä kuntien ja hyvinvointialueiden lisäksi kuntalaissa (410/2015) tarkoitettu kuntayhtymä ja hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) tarkoitettu hyvinvointiyhtymä, jotka ovat edellä mainittujen lakien mukaisesti erillisiä oikeushenkilöitä. Edellä mainitun säännöksen 4 momentin mukaan ”Ilmoitusvelvollisuus koskee uuden tehtävän vastaanottamista tai aloittamista valtioneuvoston jäsenenä tai valtioneuvoston jäsenyyden päättymistä välittömästi seuraavan 12 kuukauden aikana. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös tilanteita, joissa henkilö aikoo ottaa vastaan tai aloittaa uuden tehtävän aiemmin ilmoittamansa lisäksi tai joissa aiemmin ilmoitetun uuden tehtävän sisältö muuttuu olennaisella tavalla.” Pykäläluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Ilmoitus olisi siten annettava, kun ilmoituksen antamista edellyttävä tilanne on käsillä, riippumatta mahdollisista aiemmista muista uusista tehtäviä koskevista ilmoituksista. Olennaisella muutoksella aiemmin ilmoitetun uuden tehtävän sisällössä tarkoitettaisiin tilannetta, jossa henkilön tehtäviä muutettaisiin saman työnantajan palveluksessa siten, että voidaan katsoa olevan kyse kokonaan uudesta toimenkuvasta. Kyse voisi olla myös tehtävien muutoksesta tilanteessa, jossa henkilö on poikkeusperusteiden nojalla jättänyt aiemmin ilmoittamatta uuteen tehtävään siirtymisestä ja tehtäviä laajennetaan tai muutetaan olennaisella tavalla.”

Valtiovarainministeriö toteaa edellä mainittuun lakiluonnoksen soveltamisalaan kuuluvan henkilön ilmoitusvelvollisuuteen liittyen, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin tulisi kuulua erilaiset karenssiaikaan ja siitä maksettavaan korvaukseen vaikuttavat olosuhdemuutokset rajoitusajan aikana. Tällaisista olosuhdemuutostilanteista säännösluonnoksessa on mainittu tilanteet, joissa henkilö aikoo ottaa vastaan tai aloittaa uuden tehtävän aiemmin ilmoittamansa tehtävän lisäksi tai joissa aiemmin ilmoitetun uuden tehtävän sisältö muuttuu olennaisella tavalla. Valtiovarainministeriö esittää huomionaan, ettei edellä mainituista säännösluonnoksesta ja sitä koskevasta säännöskohtaisesta perustelutekstistä käy selkeästi esille esimerkiksi se, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva uusi tehtävä voisi tarkoittaa myös henkilön aikaisemmin ilmoittaman tehtävän asemesta mahdollisesti vastaanotettavaa tai aloitettavaa uutta tehtävää, jolloin henkilö luopuisi aikaisemmasta tehtävästään tai aikomuksestaan siirtyä aikaisemmin ilmoittamaansa tehtävään tämän toisen tehtävän johdosta. Tämänkaltaisen olosuhdemuutoksen tulisi kuitenkin kuulua ilmoitusvelvollisuuden piiriin ja ilmoitusvelvollisuuden sisällön tulisi selkeästi ilmetä laista.

Edelleen lakiluonnoksen 8 §:ssä säädettäisiin korvauksesta karenssin ja asian käsittelyn ajalta. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että karenssin sisältävän päätöksen kohteena olevan ilmoituksenantajan tulisi ilmoittaa karenssilautakunnalle sellaisista olennaisista muutoksista,

jotka voisivat vaikuttaa hänelle määrättyyn karensiin tai karensin ajalta maksettavaan korvaukseen. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, että ilmoituksen antaja tai tuleva työnantaja olisi vetäytynyt uuteen tehtävään siirtymisen edellyttämistä toimenpiteistä eikä ilmoituksen antaja tulisi valituksi karensin kohteena olevaan tehtävään.

Valtiovarainministeriö kiinnittää edellä todetun osalta huomiota siihen, ettei säännöksen perusteissa mainittu olosuhdemuutoksista ilmoittamista koskeva velvollisuus käy ilmi varsinaisista lakiluonnoksen säännösteksteistä (3 ja 8 §), vaikka olosuhdemuutoksella voi olla merkittävä vaikutus henkilön oikeuteen saada korvausta. Valtiovarainministeriö esittääkin harkittavaksi, että henkilön olosuhdemuutoksia koskeva ilmoitusvelvollisuus kävisi ilmi myös varsinaisesta säännöstekstistä.

Valtiovarainministeriö toteaa vielä, ettei esitysluonnoksesta suoraan ilmene, voiko henkilöllä olla määrätyn karensin aikana tehtäviä, joista maksetaan jonkin suuruista palkkaa, palkkiota, etuutta tai muuta korvausta. Oikeuden saada karensikorvausta tulisi koskea vain sellaisia tilanteita, joissa henkilö on konkreettisesti estynyt hankkimaan toimeentulonsa valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jälkeisenä rajoitusaikana. Valtiovarainministeriö esittää näkemyksensä, että lakiluonnoksen jatkovalmistelussa arvioitaisiin vielä kokonaisuutena sitä, millaisista olosuhteista ja olosuhdemuutoksista lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön olisi velvollisuus ilmoittaa ja millaisia vaikutuksia näillä olosuhdemuutoksilla olisi henkilön oikeuteen saada korvausta rajoitusajalta.

Lakiluonnoksen 17 §:n mukaan karenssilautakunta voi määrätä seuraamusmaksun valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetulle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 3 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa tai rikkoo 5 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuutensa olla aloittamatta ilmoituksensa kohteena olevaa uutta tehtävää karensin aikana. Esitysluonnoksen 5.2 -kohdassa, jossa käsitellään ulkomaiden lainsäädäntöä ja muita ulkomailla käytettyjä keinoja, todetaan muun muassa, että ” Kaikissa OECD:n raportissa tarkastelun kohteena olleissa maissa ei ole säädetty ilmoitusvelvoitteiden laiminlyönnin tai karensiajan rikkomisen johdosta määrättävistä seuraamuksista tai sanktioista. Niissä maissa, joissa sanktiot ovat käytössä, on tyypillisesti säädetty myös karensin noudattamisen valvontaan liittyvistä toimivaltuuksista.” Valtiovarainministeriö kiinnittää edellä todetun osalta huomiota siihen, ettei esitysluonnoksesta käy ilmi, onko jonkun tahon tehtävänä valvoa ja seurata, miten lain soveltamisalaan kuuluvat henkilöt ovat tehtävistään ilmoittaneet tai jättäneet ilmoittamatta valtioneuvoston jäsenyydestä vapautuksen jälkeen.

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen. Ehdotetusta sääntelystä arvioidaan saattavan aiheuttaa valtioneuvoston kanslialle jonkin verran kustannuksia tilanteissa, joissa ilmoituksen antajalle asetetaan uuteen tehtävään siirtymisen perusteella karensi. Ilmoituksen antajalle maksetaan tällöin karensin ajalta valtioneuvoston jäsenen palkkiota vastaava korvaus. Mahdolliset karensien määräämisestä aiheutuvat kustannukset on tarkoitettu kattaa valtioneuvoston kanslian talousarviomomentin 23.01.02 määrärahan puitteissa. Esityksen mukaan Oikeusrekisterikeskukselle syntyvät seuraamusmaksujen aiheuttaman lisätönnön kattamiseen tarvittavat lisämäärärahatarpeet käsitellään vuosittaisissa kehys- ja talousarviomenettelyissä. Valtiovarainministeriö toteaa lopuksi, että esityksessä tarkoitetuista muutoksista aiheutuvat kustannukset katetaan julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Verohallinto

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa hallituksen esitykseksi laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Yleistä

Esitysluonnoksen 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.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty luonnoksen verotuksellisia vaikutuksia. Verohallinnon näkemyksen mukaan näitä vaikutuksia olisi syytä tarkentaa, koska verokohteluun jää muutoin liiaksi tulkinvaraa. Tulkinvaraisuutta vähentäisi jo verotusnäkökohtien käsittely esityksessä erittäin. Tarvittaessa tuloverolakiin on tehtävä tarvittavat muutokset tai lisäykset, mutta tällöin on huomioitava

mahdolliset välilliset vaikutukset muihin vastaaviin korvauksiin, joista ei ole nimenomaisesti säädetty ja joiden verotuskäytäntö on muodostunut oikeuskäytännön kautta. Epätoivottujen välillisten vaikutusten riskiä voitaisiin tässä tapauksessa vähentää mainitsemalla esityksen perusteluissa, että uudella sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa minkään muiden työsuhteen päättymiseen liittyvien suoritusten kuin säännöksessä mainittujen suoritusten verotusta. Mikäli esitysluonnoksessa ei käsitellä veroseuraamuksia, tulkinnanvaraiset asiat jäävät ratkaistavaksi verotus- ja oikeuskäytännössä, mikä on epätarkoituksenmukaista ja aiheuttaisi ylimääräistä työtä sekä yhteiskunnallisia kustannuksia. Lisäksi oikeustila olisi epävarma ennen kuin tulkintakysymykset ratkeavat mahdollisesti oikeusprosesseissa.

Verohallinto on antanut ohjeen VH/3188/00.01.00/2022 Työsuhteen päättymiseen liittyvien suoritusten verotuksesta, missä käsitellään työsuhteen päättymiseen liittyviä suorituksia. Ohjeesta ei suoraan ilmene vastauksia esitysluonnoksesta aiheutuviin veroseuraamuksiin.

Karenssiajalta maksettava korvaus (8 §)

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

Verohallinnon näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa tulisi konkreettisesti ottaa kantaa siihen onko kyseessä verotuksellisesti virkasuhteen päättämisestä aiheutuvaa korvausta vai muuta ansiotuloa kuin palkka (tuloverolain 61 §:n 2 momentti). Muusta ansiotulosta tai virkasuhteen päättämisestä maksettavasta korvauksesta ei makseta työnantajan sairausvakuutusmaksua.

Työsopimuslain mukaisen kilpailukieltosopimuksen mukaan maksettavat korvaukset, mistä ei ole nyt kyse, ovat taas enakkoperintälain 13 §:n mukaista palkkaa, mutta niistäkään ei makseta työnantajan sairausvakuutusmaksua.

Perusteettoman karenssin vuoksi maksettavasta hyvityksestä (16 §)

Esitysluonnoksen 16 §:ssä on käsitelty perusteettoman karenssin vuoksi maksettavaa hyvitystä. Jos karenssi poikkeuksellisesti kumotaan tuomioistuimen päätöksellä kokonaan tai osittain perusteettomana, karenssin sisältäneen päätöksen kohteena olevan ilmoituksen saajalla on oikeus saada perusteettoman karenssin ajalta valtion varoista hyvitys.

Hallituksen esitysluonnoksessa olisi Verohallinnon näkemyksen mukaan tarpeellista ottaa kantaa suorituksen luonteeseen. Onko hyvitys luonteeltaan samanlainen kuin 8 §:n mukainen korvaus tai onko se vahingonkorvausta? Ensimmäisessä tilanteessa kyse olisi muusta ansiotulosta, josta ei makseta työnantajan sairausvakuutusmaksua. Jälkimmäisessä tilanteessa se olisi tuloverolain 78 §:n mukaista vahingonkorvausta.

Tuloverotuksessa työsopimuslain mukaisen kilpailukieltosopimuksen perusteella maksetut kaikki suoritukset ovat enakkoperintälain 13 §:ssä tarkoitettua palkkaa.

Seuraamusmaksu (17 §)

Esitysluonnoksen 17 §:n mukaan voidaan valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetulle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuudestaan laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa tai rikkoo velvollisuutensa olla aloittamatta ilmoituksensa kohteena olevaa tehtävää karenssin aikana, määrätä seuraamusmaksu.

Hallinnollisia seuraamusmaksuja ei ole pidetty verotuksessa vähennyskelpoisina. Toisaalta esimerkiksi työntekijän kilpailukieltosopimuksen rikkomisen perusteella entiselle työnantajalle maksama suoritus (sopimussakko) on katsottu verotuksessa vähennyskelpoiseksi. Käytännössä vastaan voi tulla myös tilanne, jossa uusi työnantaja maksaa seuraamusmaksun. Tällöin se on uudelta työnantajalta saatua palkkaa, mutta työntekijä voisi vähentää seuraamusmaksun määrän tulonhankkimismenona, jos se katsottaisiin vähennyskelpoiseksi.

Tuloverotuksen osalta jää siis, ilman kannanottoa esityksessä, tulkinnanvaraa voidaanko seuraamusmaksu katsoa luonteeltaan hallinnolliseksi seuraamusmaksuksi, jota ei voi vähentää verotuksessa. Kyseessä on laissa säädetyn velvoitteen rikkominen. Verohallinto on käsitellyt tällaisia maksuja ohjeensa VH/1515/00.01.00/2020 Sakkojen, oikeudenkäyntikulujen sekä välimies- ja sovittelumenettelyn kulujen vähentäminen henkilöverotuksessa luvussa neljä.

Tulorekisteri-ilmoittaminen

Tulon luonteen tarkentaminen on tärkeää myös ilmoittamisvelvoitteen täyttämiseksi tulorekisteriin, jos suoritukset katsotaan veronalaiseksi tuloksi. Hallituksen esityksessä olisi hyvä käsitellä myös selvyuden vuoksi tulorekisteri-ilmoittaminen. Tämänhetkisen Verohallinnon käsityksen mukaan korvauksille ei olisi tarvetta luoda uusia tulolajeja, vaan korvaukset voisi ilmoittaa nykyisin käytössä olevilla tulolajeilla.

Vihreä liitto r.p.

On tarpeellista, että valtioneuvoston jäsenten karensseja koskevalla lailla luodaan pelisäännöt siirtymätilanteisiin. Näin varmistetaan, ettei tiettyjä hallituksessa saatuja tietoja käytetä yksipuolisesti yhden intressitahon eduksi. Eturistiriitojen torjumiseksi on järkevää asettaa ajallisia rajoituksia ministerien siirtymiselle hallituksesta etujärjestöjen tai yritysten palvelukseen oman ministeriönsä toimialan tehtäviin.

Esitys on kannatettava ja sen tavoite tärkeä. Se suojaa yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön torjumalla ehdotetun karenssisääntelyn keinoin ennalta mahdollisten eturistiriitatilanteiden syntyisestä aiheutuvaa luottamusvajeen uhkaa.

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO on suositellut, että Suomi laatii menettelytavat, joita ministerien on noudatettava toiminnassaan ministerikauden päätyttyä. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on pitänyt perusteltuna, että lailla säädettäisiin valtion intressit turvaavista menettelytavoista ministerien siirtyessä muihin tehtäviin. Virkamiesten karenssisopimuksia koskevia säännöksiä käsitellessään eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että valtioneuvoston olisi syytä selvittää sääntelyn ulottamista ministereihin, ottaen kuitenkin sääntelyn sisällössä huomioon nimitysmenettelyn ja valtiosääntöisen aseman erityispiirteet (PeVL 35/2016 vp, s. 2).

Onkin perusteltua säätää asiasta lain tasolla, eikä jättää sitä nykytilan tavoin yleisten toimintatapojen tai kulloinkin toimivaltaisen hallituksen harkinnassa olevan valtioneuvoston periaatepäätösten ja mahdollisesti hallituskohtaisesti tarkentuvasti toteutuvien valtioneuvoston jäsenten yhteisten sitoumusten varaan.

Esityksessä perustettavaksi ehdotettu riippumaton karenssilautakunta on hyvä taho arvioimaan karenssin edellytysten täyttymistä kussakin sille esitettyssä erillisessä tapauksessa. Myös esityksessä esitetyt seuraamusmaksut ilmoituksen laiminlyönnistä sekä karenssin rikkomisesta vaikuttavat oikeasuhtaisilta.

Sääntelyn vaikuttavuutta ja toimivuutta on kuitenkin uudistuksen toteutuessa syytä seurata sekä tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin sääntelyn tarkistamiseksi, mikäli sen soveltamisessa esiintyy haasteita.

Liite

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

Aalto-yliopisto
 Eduskunnan keskuskanslia
 Eduskunnan oikeusasiamies*
 Elinkeinoelämän keskusliitto ry*
 Eläketurvakeskus
 Helsingin hallinto-oikeus*
 Helsingin yliopisto
 Kansallinen Kokoomus r.p.
 Kansaneläkelaitos
 Keskuskauppakamari ry
 Keva*
 Korkein hallinto-oikeus*
 Korkein oikeus
 Kuntien takauskeskus
 Liike Nyt r.p.
 Liikenne- ja viestintäministeriö*
 Maa- ja metsätalousministeriö
 Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
 Oikeuskanslerinvirasto
 Oikeusministeriö*
 Opetus- ja kulttuuriministeriö
 Perussuomalaiset r.p.
 Professori Janne Salminen
 Professori Tuomas Ojanen
 Professori Veli-Pekka Viljanen
 Puolustusministeriö*
 Sisäministeriö
 Sosiaali- ja terveysministeriö*
 Suomen Keskusta r.p.
 Suomen Kristillisdemokraatit (KD) - Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p.
 Suomen Kuntaliitto ry*
 Suomen Pankki
 Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p.
 Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.
 Suomen Yrittäjät ry
 Tasavallan presidentin kanslia
 Tietosuojavaltuutetun toimisto
 Transparency International Suomi ry
 Työ- ja elinkeinoministeriö
 Työterveyslaitos*
 Ulkoministeriö
 Valtiokonttori
 Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta*
 Valtiontalouden tarkastusvirasto
 Valtiovarainministeriö*
 Vasemmistoliitto r.p.
 Verohallinto*
 Vihreä liitto r.p.*
 Yhdenvertaisuusvaltuutettu
 Ympäristöministeriö

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi