

Asia: VN/25113/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista 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 karensilautakunnalle. Karensilautakunta voisi laissa säädettävien edellytysten täytyessä määrätä karensin. Karensin kohteena olevalla olisi oikeus korvaukseen. Valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetulle henkilölle voitaisiin määrätä seuraamusmaksu, mikäli hän laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa tai rikkoo velvollisuutensa olla aloittamatta uutta tehtävää karensin aikana.

Esitän lausuntonani seuraavan.

2 YLEISIÄ HUOMIOITA

Pidän esitystä perustuslain 21 §:ssä turvatun 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.

3 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 valtakunnanoikeudessa 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 törkeästi 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 legitimitetin 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 tekemuoto (RL 40 luku 10 §), joka voi tulla sovellettavaksi vain, jos virheellinen teko ei ole vähäinen. Lisäksi on otettava huomioon ministerivastuuasioden 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 esitutkinnassa, 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 tekoihin. 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.

4 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 laiminlyöntiä tai karenssin rikkomista 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. ministerivastuun asian vireilletulo).

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto

Keinänen Krissu
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia