



Muistio

28.6.2024

VN/25113/2023

VN/25113/2023-VNK-35

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

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista 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 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.

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.

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. Esitysluonnoksen valmistelu-asiakirjat, mukaan lukien annetut lausunnot, ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella VNK021:00/2023. Tähän lausuntotiivistelmään on koottu hallituksen esitysluonnoksesta saatu palaute. Lausumia on tiivistelmää varten lyhennetty ja ryhmitelty uudestaan.

Yleistä lausuntopalautteesta

Lausuntopalautteessa kolme lausunnonantajaa viidestätoista lausunnon antaneesta kannatti valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karensista säätämistä lain tasolla. Kahdeksan lausunnon-

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

antajaa piti esitysluonnosta perusteltuna tai esitti muutoin eri sanamuodoin yleisiä myönteisiä luonnehintoja esitysluonnoksesta. Muut lausunnonantajat eivät selkeästi ilmaisseet kokonaisarviota asiasta tai kiinnittivät huomiota vain joihinkin esitysluonnoksen osiin.

Yleisiä huomioita luonnoksesta hallituksen esitykseksi

Elinkeinoelämän keskusliitto ry piti asiasta säätämistä perusteltuna ja katsoi luonnoksen luovan hyvät edellytykset jatkovalmistelulle.

Liikenne- ja viestintäministeriö piti valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvää karenssia ja siitä säätämistä lailla kannatettavana ja yleisen edun ja hallitusvallan luottamuksen suojaamista tärkeinä ja kannatettavina tavoitteina. Luottamusvajeen uhkan torjuminen sekä yleisen luottamuksen ylläpitäminen julkiseen päätöksentekoon ovat myös tärkeitä ja kannatettavia tavoitteita.

Sosiaali- ja terveysministeriö piti esitetyn kaltaista karenssisääntelyä lähtökohdiltaan perusteltuna. Luottamusta ylimpien valtiolinten toimintaan ja julkiseen hallintoon voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä demokraattisen yhteiskunnan perusarvoista. Ehdotetun karenssisääntelyn voi ajatella vahvistavan tätä luottamusta. Myös Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECO:n sekä oikeuskanslerin kannanotot antavat tukea ajatukselle esitetyn kaltaisen sääntelyn tarpeellisuudesta.

Työterveyslaitos piti esitystä hallinnon läpinäkyvyyden kannalta hyvänä ja tuki sen voimaansaattamista. Se esitti, että karenssin aikana erityinen huomio kohdennettaisiin myös karenssin alaisten henkilöiden työkyvyn ja osaamisen vahvistamiseen, jos he tätä erityisesti haluavat.

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

Vihreä Liitto r.p.:n mukaan 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 syntymisestä aiheutuva luottamusvajeen uhkaa. 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.

Eduskunnan oikeusasiamies piti esitystä perustuslain 21 §:ssä turvattun hyvän hallinnon näkökulmasta perusteltuna ja katsoi sen olevan omiaan lisäämään hallinnon avoimuutta ja hallintoa kohtaan tunnettavaa luottamusta. Eduskunnan oikeusasiamies piti perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeino- 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 kestoltaan, ja että rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus (PeVL 35/2016 vp).

Suomen Kuntaliitto ry:n mukaan mahdollisuus karenssin asettamiseen yksittäisessä tapauksessa on perusteltua kansalaisten luottamuksen vahvistamiseksi.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan koska karenssia koskevien päätösten määrä on arvioitu varsin vähäiseksi, jäänevät myös hallinto-oikeudelle tehdyt valitukset määrällisesti vähäisiksi. 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. Vastaavasti seuraamusmaksun määrääminen (17 §) edellyttää tahallisuutta tai huolimattomuutta säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnissä ja tämäkin on tulkinnanvarainen tilanne. Niin ikään kohtuullisen seuraamusmaksun määrä on varsin tilannekohtainen ja tulkinnanvarainen kysymys.

Verohallinnon mukaan esityksessä ei ole käsitelty luonnoksen verotuksellisia vaikutuksia. Näitä vaikutuksia olisi syytä tarkentaa, koska verokohteluun jää muutoin liiaksi tulkinnanvara. Tulkinnanvaraisuutta 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 esityksessä 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. Verohallinnon ohjeesta (VH/3188/00.01.00/2022 Työsuhteen päättymiseen liittyvien suoritusten verotuksesta), missä käsitellään työsuhteen päättymiseen liittyviä suorituksia, ei suoraan ilmene vastauksia esityksestä aiheutuviin veroseuraamuksiin. Tulon luonteen tarkentaminen on tärkeää myös ilmoittamisvelvoitteen täyttämiseksi tulorekisteriin, jos suoritukset katsotaan veronalaiseksi tuloksi. Esityksessä olisi hyvä käsitellä myös selvyiden vuoksi tulorekisteri-ilmoittaminen. Tämänhetkisen Verohallinnon käsityksen mukaan korvauksille ei olisi tarvetta luoda uusia tulolajeja, vaan korvaukset voitaisiin ilmoittaa nykyisin käytössä olevilla tulolajeilla.

Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset

Valtiovarainministeriö totesi, että esityksessä tarkoitetuista muutoksista aiheutuvat kustannukset katetaan julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö viittasi siihen, että esityksen mukaan yksittäisen puolen vuoden karenssin kustannus olisi noin 68 000 euroa ja lakiehdotuksen enimmäispituutta vastaavan karenssin kustannus noin 135 000 euroa. Karenssin määräämisellä on siis aina selvä taloudellinen vaikutus, jota ei voida pitää aivan vähäisenä.

Asian vireilletulo

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan, kun lautakunta on tarkoitettu riippumattomaksi lainkäyttöelimeksi, asian vireilletulosta ja siihen liittyvästä menettelystä pitäisi säätää lakiehdotuksessa. Oikeusministeriön mukaan jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida, tulisiko säännöstasolta ilmetä yksiselitteisesti, että asia tulee karenssilautakunnassa vireille, kun lain soveltamisalaan kuuluva henkilö on tehnyt ilmoituksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että 17 §:stä 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.

Velvollisuus ilmoittaa uuteen tehtävään siirtymisestä (3 §)

Suomen Kuntaliitto ry piti perusteltuna ja ehdottoman tärkeänä lakiehdotuksen 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 karensia voida määrätä näihin tehtäviin siirryttäessä.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan luetteloon olisi tarkoituksenmukaista lisätä kuntien ja hyvinvointialueiden lisäksi kuntalaisia (410/2015) tarkoitettu kuntayhtymä ja hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) tarkoitettu hyvinvointiyhtymä, jotka ovat edellä mainittujen lakien mukaisesti erillisiä oikeushenkilöitä.

Valtion virkamiesehtinen neuvottelukunta ja valtiovarainministeriö katsoivat, ettei lakiehdotuksen 3 §:stä tai sitä koskevista säännöskohtaisista perusteluista käy selkeästi esille se, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva uusi tehtävä voisi tarkoittaa myös henkilön aikaisemmin ilmoittaman tehtävän asemesta mahdollisesti vastaanotettavaa tai aloitettavaa uutta tehtävää. Tämänkaltaisen olosuhdemuutoksen tulisi kuulua ilmoitusvelvollisuuden piiriin ja ilmoitusvelvollisuuden sisällön tulisi selkeästi ilmetä laista.

Karenssin määräämisen edellytykset (6 §)

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa ehdotetut karenssin määräämisen 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. Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n mukaan 6 §:n 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 kyseen. Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n näkökulmasta on tärkeää, että ehdotettu sääntely tarjoaa sen kohteille tai todennäköisille kohteille riittävän oikeusvarmuuden. Jotta näin on, sääntelyn vaikutusten on oltava kohtuudella ennakoitavissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan 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".

Puolustusministeriö kiinnitti huomiota ehdotetun uuden lain 6 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan karenssi olisi mahdollista "rajata asialliselta laajuudeltaan". Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, olisiko tällaisen asiallisen rajauksen vaikutuksesta karenssin ajalta maksettavaan korvaukseen säädettävä esimerkiksi lakiehdotuksen 8 §:ssä.

Korvaus karenssin ja asian käsittelyn ajalta (8 §)

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan 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 keston. Ehdotusta olisi hyvä vielä pyrkiä selventämään tältä osin, koska esimerkiksi lain sanamuodon mukainen "aikomus ottaa vastaan tehtävä" vaikuttaa melko väljältä ilmaisulta suhteessa karenssin enimmäispituuteen 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. Myös valtiovarainministeriö katsoi, että henkilön ilmoitusvelvollisuuden piiriin tulisi kuulua erilaiset karenssiaikaan ja siitä maksettavaan korvaukseen vaikuttavat olosuhdemuutokset rajoitusajan aikana. Esityksestä ei suoraan ilmene, voiko henkilöllä olla määrätyn karenssin aikana tehtäviä, joista maksetaan jonkin suuruista palkkaa, palkkiota, etuutta tai muuta korvausta. Oikeuden saada karenssikorvausta tulisi koskea vain sellaisia tilanteita, joissa henkilö on konkreettisesti estynyt hankkimaan toimeentulonsa valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jälkeisenä rajoitusaikana. Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida 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.

Kevan mukaan kansanedustajan 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 kansanedustajan sopeutumisrahan määrään. Olisi siis mahdollista, että samalta ajalta maksettaisiin sekä kansanedustajan sopeutumisrahaa että valtioneuvoston jäsenelle maksettavan palkkion suuruista karenssikorvausta.

Verohallinnon näkemyksen mukaan esityksessä tulisi konkreettisesti ottaa kantaa siihen, onko lakiehdotuksen 8 §:ssä tarkoitettu korvaus verotuksellisesti virkasuhteen päättämisestä aiheutuvaa

korvausta vai muuta ansiotuloa kuin palkka (tuloverolain 61 §:n 2 momentti). Muusta ansiotulosta tai virkasuhteen päättymisestä maksettavasta korvauksesta ei makseta työnantajan sairausvakuutusmaksua.

Karenssilautakunnan asettaminen ja kokoonpano (10 §), päätösvaltaisuus (11 §) sekä asioiden käsittely karenssilautakunnassa (12 §)

Liikenne- ja viestintäministeriö piti 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.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry katsoi, että lautakunnassa olisi tarpeen olla edustettuna myös yritysmaailman ja elinkeinoelämän tuntemusta, josta käsin eri tulkintatilanteiden oikeudellista arviointia voidaan tukea. Tällaiseen elinkeinoelämää ja yritysmaailmaa tuntevaan jäseneen 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.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan 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 §:n 2 momentti) Lautakunnan päätösvaltaisuutta koskevan lakiehdotuksen 11 §:n valossa epäselväksi näyttäisi jäävän myös se, voiko lautakunta toimia myös kokoonpanossa, joka koostuu puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta ja yhdestä muusta jäsenestä.

Asiakirjan julkiseksi tulon ajankohtaa koskeva poikkeus (13 §)

Oikeusministeriö totesi, että lakiehdotuksen 13 §:ssä käytetyn sanamuodon ”sen estämättä” ja esityksen perustelujen valossa säännös on osittain muotoiltu salassapitosäännökseksi siitä huolimatta, että siinä viitataan julkisuuslain julkiseksitulon ajankohtaa koskeviin säännöksiin. Ehdotetussa sääntelyssä on kyse julkisuuslain syrjäyttävästä, asiakirjan julkiseksitulon ajankohtaa koskevasta erityissääntelystä, jossa asiakirjojen julkisuutta rajoitetaan julkisuuslain 6 ja 7 §:ssä säädettyä enemmän. Säännöstä ei tule perustella salassapitosäännöksenä, vaan asiakirjan julkiseksitulon ajankohtaa koskevana erityissäännöksenä. Säännös tulisi muotoilla seuraavasti: ”poiketen siitä, mitä viranomaisten toiminnan...”. Lakiehdotuksen 13 §:ää ja sitä koskevia perusteluja on tarkistettava vastamaan julkisuuden rajoituksen muotoa, josta on tarkoitus säätää. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen ja sääntämisympäristöperustelujen valossa jää hieman epäselväksi, mitä vahinkoedellytyslausekkeessa tarkoitettulla valtioneuvoston toiminnan häiriöttömällä jatkumisella säännöksessä tarkoitetaan ja mitä asioita soveltajan tulisi arvioida vahinkoedellytyslausekettä 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 muotoilua.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mukaan lakiehdotuksen 13 §:n 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.

Velvollisuus ilmoittaa olosuhteiden muutoksista ja korvauksen takaisinperintä (15 §)

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lakiehdotuksen 15 § 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.

Muutoksenhaku (16 §)

Verohallinnon näkemyksen mukaan esityksessä olisi tarpeellista ottaa kantaa suorituksen luonteeseen, onko se luonteeltaan samanlainen kuin lakiehdotuksen 8 §:n mukainen korvaus tai onko se vahingonkorvausta.

Hyvitys perusteettomasta karensista (17 §)

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan seuraamusmaksua koskevassa menettelyssä olisi valtioneuvoston jäsenen ja valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetun henkilön osalta huomattava ero ja jatkovalmistelussa olisi vielä harkittava, onko yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja muutoinkaan (esimerkiksi järjestelyn legitimitietin kannalta) perusteltua, että samanlainen lainvastainen menettely valtioneuvoston jäsenenä ja valtioneuvoston jäsenyydestä vapauttamisen jälkeen arvioidaan eri tavoin ja johtaa erilaiseen seuraamukseen tai lopputulokseen. 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. Oikeusministeriön mukaan ottaen huomioon ministerivastuuseen liittyvä korotettu syytekynnys, olisi jatkovalmistelussa syytä täsmentää perusteluja siltä osin, katsotaanko että ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voisi olla sellainen teko, joka voisi tosiasiallisesti tulla arvioitavaksi ministerivastuuasiana.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että valtioneuvoston jäsenen ja jäsenyydestä vapautetun henkilön samanlainen kohtelu seuraamuksen osalta voisi olla perusteltua, jollei ministerivastuusääntelyn katsota muodostavan tälle estettä. 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 esityksen perusteluissa. Esityksen perusteluista ei ilmene, mikä rangaistussäännös voisi ylipäätään soveltua valtioneuvoston jäsenyyden päättymisen jälkeen tapahtuvaan karenssilain vastaiseen menettelyyn. Esitystä olisi syytä täydentää tältä osin. Huomio kiinnittyi 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.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lakiehdotuksen perusteluista ilmenee, että seuraamusmaksu voisi tulla määrättäväksi entiselle valtioneuvoston jäsenelle 12 kuukauden kuluessa siitä, kun hänet on vapautettu valtioneuvoston jäsenyydestä. Tämä aikarajoite ei ilmene suoraan ehdotettavista säännöksistä, vaan perustuu siihen, että lain soveltamisalasäännöksen mukaan ehdotettavaa lakia sovellettaisiin entiseen valtioneuvoston jäseneneen 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 seuraamusmaksuasiala tulisi lautakunnassa vireille tuon 12 kuukauden kuluessa. Mahdollisesti epäselväksi jää myös se, mikä on lain soveltamisalasäännöksen suhde mahdollisuuteen käsitellä seuraamusmaksuasiala valituksesta tuomioistuinmessä. Merkittävää hallinnollista seuraamusta koskevan sääntelyn tulisi olla selkeää ja yksiselitteistä myös tämän tapaisten kysymysten osalta.

Oikeusministeriö totesi, että esityksestä ei vaikuta ilmenevän se, miksi on päädytty juuri ehdotettuihin seuraamusmaksujen vähimmäis- ja enimmäismääriin. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua täsmentää tätä. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua täsmentää tarkemmin, miten ehdotetun seuraamusjärjestelmän arvioidaan toteuttavan yleis- ja erityisestävyyttä.

Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota siihen, ettei esityksestä käy ilmi, onko jonkun tahon tehtävänä valvoa ja seurata, miten lain soveltamisalaan kuuluvat henkilöt ovat tehtävistään ilmoittaneet tai jättäneet ilmoittamatta valtioneuvoston jäsenyydestä vapautuksen jälkeen.

Verohallinnon mukaan tuloverotuksen osalta jää, ilman kannanottoa esityksessä, tulkinnanvaraa, voidaanko seuraamusmaksu katsoa luonteeltaan hallinnolliseksi seuraamusmaksuksi, jota ei voi vähentää verotuksessa. Kyseessä on laissa säädetyt velvoitteet rikkomisen ja Verohallinto on käsitellyt tällaisia maksuja ohjeessaan (VH/1515/00.01.00/2020 Sakkojen, oikeudenkäyntikulujen sekä välimies- ja sovittelumenettelyn kulujen vähentäminen henkilöverotuksessa).

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