Olli Mäenpää
12.3.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 90/2024 vp)

Esitys on perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä mietintöasiana. Valiokunta on pyytänyt minua arvioimaan lakiehdotuksia ja niihin vastineessa ehdotettuja muutoksia ennen muuta hallinto-oikeudellisen sääntelyn asianmukaisuuden kannalta. Käytettävissäni on hallituksen esityksen lisäksi ollut valtioneuvoston kanslian vastine perustuslakivaliokunnalle 26.2.2026.

Käsitellessään valtion virkamiehen karenssia koskevaa säännösehdotusta perustuslakivaliokunta katsoi, että valtioneuvoston olisi syytä selvittää karenssisääntelyn ulottamista ministereihin ottaen kuitenkin sääntelyn sisällössä huomioon nimitysmenettelyn ja valtiosääntöisen aseman erityispiirteet (PeVL 35/2016 vp, s. 2). Lakiehdotusta voidaan pitää näiden näkökohtien kannalta asianmukaisena ja perusteltuna.

Lain tavoite (1 §)

1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan säädettäväksi ehdotetun lain tarkoituksena on ”suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön”. Esityksen perustelujen mukaan 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” (HE, s. 9).

Myös eturistiriitojen syntymisen ehkäisemistä voidaan siten pitää lakiehdotuksen tavoitteena, joka tärkeydeltään epäilemättä rinnastuu yleisen edun ja hallitusvallan käyttöön kohdistuvan luottamuksen suojaamiseen. Lisäksi eturistiriidan välttäminen on 6 §:n mukaan yksi karenssisääntelyn soveltamisen edellytys. Koska karenssisääntelyllä rajoitettaisiin perustuslain oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, on myös välttämätöntä, että rajoituksen keskeiset – sinänsä painavat ja hyväksyttävät – tavoitteet määritellään säännösperusteisesti tavoitesäännöksessä. Tavoitesääntelyä olisi tämän vuoksi perusteltua täydentää mainitsemalla erikseen eturistiriitojen ehkäiseminen 1 §:ssä esimerkiksi niin, että lain tarkoituksena on suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön *sekä estää eturistiriitojen syntyminen*.

Hallinto-oikeudelliselta kannalta voidaan lisäksi todeta, että sovellettavan lain tavoitesäännös ohjaa ja rajaa säännöksen soveltamista ja toimeenpanoa hallintolain

6 §:ssä säädetyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti. Periaate edellyttää viranomaisen käyttävän toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Myös tämä näkökohta puoltaa sitä, että tavoitesäännöksessä määritellään karenssisääntelyn keskeiseksi tarkoitukseksi estää eturistiriitojen syntyminen.

Ilmoitusvelvollisuuden laajuus (3 §)

1. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan ilmoitusta ei olisi tarpeen antaa, jos uuden tehtävän luonteen perusteella olisi ilmeistä, etteivät karenssin määräämisen edellytykset täyty. Säännös on vastineen mukaan tarkoitettu mahdollistamaan poikkeaminen ilmoitusvelvollisuudesta vain tilanteissa, joissa karenssin määräämisen edellytysten täyttymättä jääminen olisi selvää. Tavoitteena on keventää sääntelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Nämä seikat huomioon ottaen vastineessa ehdotettu *ilmeisyys*-kriteerin korvaaminen *selvyys*-kriteerillä on sinänsä hallinto-oikeudelliselta kannalta mahdollinen.

Karenssia koskeva päätösvalta (5 §)

1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan karenssilautakunta ”voi edellytysten täyttyessä määrätä ilmoituksen antajalle karenssin”. Jos karenssilautakunta ei katso karenssin määräämisen edellytysten täyttyvän, sen on saman säännöksen mukaan päätöksellään vahvistettava, ettei ilmoituksen kohteena olevaan uuteen tehtävään siirtymiselle ole tässä laissa tarkoitettuja rajoituksia.

Säännösmuotoilun mukaan karenssi voitaisiin lautakunnan harkinnan mukaan jättää myös määräämättä, vaikka sen lakisääteiset edellytykset täyttyvät. Tätä laaja-alaista harkintavaltaa perustellaan vain ”asioiden moninaisuudella” (s. 27), mikä ei vaikuta erityisen vakuuttavalta. Kun myös otetaan huomioon karenssiin määräämisen lakisääteiset edellytykset ja niiden täyttymisen erityisen haitalliset vaikutukset, tällaisen harkintavallan käytön tulisi olla hyvin poikkeuksellista. Yksiselitteisempää olisi edellyttää säädettävässä laissa, että lautakunta määrää karenssin sen lakisääteisten edellytysten täyttyessä.

Sekä karenssiin määräämistä että vahvistusta koskeva lautakunnan päätöksenteko on julkisen vallan käyttöä. Ehdotettu 5 §:n 2 momentin säännös määrittelee lautakunnalle perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla näiltä osin asianmukaisesti ja riittävän selvästi toimivallan julkisen vallan käyttöön. Karenssilautakunnan toimivallan määrittelyä tai päätösvallan käyttämistä koskevaan sääntelyyn lakiehdotuksen 5 §:ssä ei näissä suhteissa ole huomauttamista. Tämän päätösvallan käytön sisällölliset edellytykset määräytyisivät lakiehdotuksen 6 §:n mukaan.

Karenssin määräämisen edellytykset (6 §)

Karenssin määräämisen toisena edellytyksenä olisi 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 2 momentin mukaan, että uuteen tehtävään siirtymisen voidaan muusta

kuin 1 kohdassa tarkoitetusta *erityisestä syystä* katsoa johtavan eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää oikeasuhtaisena, kun lisäksi otetaan huomioon, että karenssiin määräämistä koskevaa sääntelyä on arvioitava myös perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta.

Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan karenssin määräämisen yleisenä lisäedellytyksenä olisi vielä se, että uuteen tehtävään siirtymisen voidaan katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön. Edellytyksellä on selvä yhteys lain 1 §:n tavoitesäännökseen, jota se konkretisoisi karenssi-ilmoitusta käsiteltäessä ja samalla ohjaisi karenssilautakunnan harkintavallan käyttämistä. Näin sovellettuna verraten väljästi määriteltyä lisäedellytystä voidaan pitää perusteltuna. Lisäedellytystä voidaan myös pitää johdonmukaisena siltä kannalta, että lain tavoitteena niin ikään oleva eturistiriitojen välttäminen on erikseen otettu huomioon 1 §:n 2 kohdassa määritellyssä edellytyksessä.

Korvaus karenssin ja asian käsittelyn ajalta (8 §)

Korvauksen määrä

Sillä, jolle karenssi on määrätty, olisi 8 §:n 1 momentin mukaan oikeus valtion varoista maksettavaan korvaukseen karenssin ajalta sekä yli kaksi kuukautta kestävältä asian käsittelyn ajalta. Korvaus vastaisi suuruudeltaan valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota eikä siihen voisi kohdistaa vähennyksiä. Oikeus täysimääräiseen korvaukseen olisi siten riippumaton ansioista tai muista tuloista, joita karenssiin määrätty mahdollisesti saa karenssin aikana.

Perustuslakivaliokunta on tältä osin pyytänyt sisällyttämään vastineeseen ehdotuksen lakiehdotuksen muuttamisesta siten, että mahdollinen kansanedustajan palkkio ja muut ansiotulot vähennettäisiin maksettavasta karenssikorvauksesta. Vastineessa esitetyn säännösehdotuksen mukaan korvauksen perusteena olevalta ajalta saatu palkka tai muu vastike työstä tai tehtävistä voidaan ottaa vähennyksenä huomioon korvausta määrättäessä. Vähennystä koskevan säännösehdotuksen lähtökohta on perusteltu, sillä lakiehdotuksen mahdollistama perusteeton tai ylikompensoiva karenssikorvaus olisi ristiriidassa hallintolain 6 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen kanssa. Sen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Vastineeseen sisältyvän säännösehdotuksen muotoilun perusteella karenssin aikana saatu muu tulo tai ansio *voidaan ottaa vähennyksenä huomioon korvausta määrättäessä*. Säännösmuotoilun perusteella jää epäselväksi, millä perusteella ja kuinka laajasti karenssilautakunta voisi käyttää säännösehdotuksen mukaista hyvin avointa harkintavaltaansa ottaa vähennyksenä huomioon palkka tai muu vastike. Selkeämpi ja ennakoitavampi voisi olla säännös, jonka mukaan karenssikorvauksen perusteena olevalta ajalta saatu palkka tai muu vastike työstä tai tehtävistä otetaan vähennyksenä huomioon korvausta määrättäessä.

Korvauksen takaisinperintä

Karenssilautakunta voisi lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukaan määrätä korvauksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun korvauksen tai sen osan takaisinperittäväksi, jos korvausta on maksettu aiheettomasti tai liikaa. Vastineessa ehdotettu vähennystä koskeva sääntely vähentäisi olennaisesti tarvetta maksetun korvauksen takaisinperimiseen, mitä voidaan pitää korvauspäätöksen toteuttamisen ennakoitavuuden kannalta perusteltuna. Takaisinperintää koskevaa sääntelyä voidaan sinänsä kuitenkin pitää aiheellisena, joskin sen soveltamiselle olisi vastineessa esitetyn vähennysehdotuksen mukaisessa tilanteessa todennäköisesti aihetta vain harvoin.

Käsittelyn määräaika

Vastineessa ehdotetaan käsittelyn määräaikaa selventävä säännös, jonka mukaan karenssilautakunnan olisi käsiteltävä ilmoitus kahden kuukauden kuluessa siitä, kun ilmoitus ja sen käsittelemiseksi tarpeelliset tiedot on toimitettu lautakunnalle. Vastaavasti poistettaisiin hallituksen esitykseen sisältyvä säännösehdotus oikeudesta korvaukseen yli kaksi kuukautta kestävältä asian käsittelyn ajalta.

Hallintoasian käsittelylle säädettävä lakisääteinen määräaika on sinänsä mahdollinen, ja tällaisia määräaikoja sisältyy voimassa olevaan lainsäädäntöön. Sääntelyllä tuettaisiin perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta viivytyksettömään käsittelyyn. Kahden kuukauden mittaista karenssi-ilmoituksen käsittelyn enimmäismääräaikaa voitaneen myös pitää asianmukaisena ja realistisena käsiteltävänä olevan asian erityispiirteet ja vaativuus huomioon ottaen. Sitä ei voida pitää niin lyhyenä, että se heikentäisi perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta saada karenssiasia käsitellyksi asianmukaisesti. Määräajan noudattamatta jättäminen ei sitä koskevan sääntelyn puuttuessa kuitenkaan saisi erityisiä oikeusvaikutuksia, mikä voi heikentää sääntelyn tehoa.

Muutoksenhaku (16 §)

Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentti sisältää vakiomuotoisen muutoksenhakusäännöksen: ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).” Säännös merkitsee, että säädettäväksi ehdotetun lain nojalla tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Siten karenssilautakunnan hallintoasiassa tekemään päätökseen, kuten 5 §:n 2 momentin nojalla tehtyyn karenssipäätökseen ja vahvistuspäätökseen sekä 18 §:n nojalla tehtyyn seuraamusmaksua koskevaan päätökseen, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Säännöstä voidaan pitää asianmukaisena ja riittävänä perustuslain 21 §:n turvaaman oikeusturvan kannalta.

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan lain 8, 15 ja 17 §:ssä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Koska hallintolain 49 b §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua, on välttämätöntä, että oikeus vaatia oikaisua ja oikaisuvaatimuksen kohteet määritellään erikseen

laissa. Kyseiset 8, 15 ja 17 §:ssä tarkoitetut päätökset koskevat korvausta ja hyvitystä, ja ensi vaiheen oikeusturvamenettelynä oikaisuvaatimus soveltuu niihin. Sääntelyyn ei ole huomauttamista.

Oikaisuvaatimuksesta säädetään saman säännöksen mukaan hallintolaissa. Viittaussäännöstä voidaan pitää tavanomaisena. Se on myös informatiivisuuden vuoksi perusteltu, koska oikaisuvaatimusmenettelyn erityispiirteet määritellään hallintolaissa. Hallintolaissa säädetään myös erikseen oikeudesta valittaa oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä.

Tällaista oikaisuvaatimusmenettelyä koskevaa viittaussäännöstä ei ole mahdollista tulkita ja soveltaa niin, että lakiehdotuksessa tarkoitettuun menettelyyn ei muuten sovellettaisi hallintolakia. On sen sijaan selvää ilman erityissäännöstä, että hallintolakia sovelletaan sen soveltamisalan määrittelevän 2 §:n perusteella lakiehdotuksen soveltamisessa.

Karenssipäätöksen täytäntöönpano (16 §)

Karenssin sisältävä päätös voitaisiin 1. lakiehdotuksen 16 §:n 3 momentin mukaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Säännös perustuu hallintoprosessilain 122 §:n 3 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa niin säädetään. Välittömän täytäntöönpanon salliva säännösehdotus on sinänsä tavanomainen, ja sitä voidaan tässä yhteydessä pitää hyvin perusteltuna, kun myös otetaan huomioon karenssia koskevalla päätöksenteossa suojattavien oikeushyvien merkittävyys.

Välittömän täytäntöönpanon kohteena olisi säännösehdotuksen mukaan *karenssin sisältävä päätös*. Koska täytäntöönpanon kohteena on 5 §:n 2 momentin nojalla tehty päätös määrätä ilmoituksen antajalle karenssi, olisi kuitenkin selvyyden vuoksi paikallaan viitata tässä yhteydessä karenssin määräämistä koskevaan päätökseen esimerkiksi niin, että *karenssiin määräämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta*.

Valitusviranomainen voisi lakiehdotuksen 16 §:n 3 momentin mukaan määrätä täytäntöönpanosta myös toisin. Koska valitus tehtäisiin hallinto-oikeuteen, ja ainoastaan hallintotuomioistuimella on hallintoprosessilain 123 §:n perusteella toimivalta antaa sille tehdyn valituksen johdosta päätöksen täytäntöönpanoa koskeva määräys, termi *valitusviranomainen* olisi täsmällisyyden vuoksi aiheellista korvata esimerkiksi sanalla *hallintotuomioistuin*.

Seuraamusmaksu (18 §)

Koska sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään 1.1.2026 alkaen seuraamusmaksun raukeamisesta ja vanhentumisesta, niitä koskevat erilliset säännökset 1. lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentissa eivät ole tarpeen. Vastineessa ne ehdotetaan aiheellisin perustein poistettavaksi.