Veli-Pekka Viljanen

HE 90/2024 vp laeiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista sekä sen täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 29.5.2026

Perustuslakivaliokunta toteaa lausuntopyynnössään arvioineensa karenssin ajalta maksettavaa korvausta koskevaa sääntelyä ja siinä yhteydessä harkinneensa 8 §:n muuttamista paitsi niin, että karenssikorvausta saavan muut tulot otetaan huomioon korvausta maksettaessa, myös joko niin, että kansanedustajana toimimisen aikana karenssikorvausta ei maksettaisi lainkaan tai karenssikorvaus ei olisi suuruudeltaan valtioneuvoston jäsenelle maksettavan palkkion suuruinen vaan jokin prosenttiosuus (vrt. esim. PeVL 22/2021 vp / HE 222/2020 vp; arvioinnin kohteena ollut kilpailukieltoa koskeva sääntely) valtioneuvoston jäsenelle maksettavasta palkkiosta.

Valiokunta on pyytänyt arvioimaan tällaisia vaihtoehtoisia säännösehdotuksia valtiosäännön kannalta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut työsopimuslain kilpailukieltoa koskevaa sääntelyä erityisesti perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Vuoden 2000 valtiopäivillä valiokunnan arvioitavana oli sääntely, jonka mukaan kilpailukieltosopimuksella voitiin rajoittaa työntekijän oikeutta tehdä uusi työsopimus tai harjoittaa ammattia enintään kuuden kuukauden ajaksi. Rajoitusaika voitiin erityisin edellytyksin ja ”kohtuullista korvausta” vastaan sopia enintään vuoden pituiseksi. Korvaus kilpailukiellosta koski siis vain 6 – 12 kuukauden pituisia kilpailukieltoja ja tällöinkin korvauksen suuruus määriteltiin yleisesti ”kohtuulliseksi korvaukseksi”. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt tällaista sääntelyä ongelmallisena perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisena viitaten kilpailukieltosääntelyn taustalla oleviin hyväksyttäviin perusteisiin ja siihen, että kilpailukiellon ajallinen ulottuvuus oli määritelty suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti (PeVL 41/2000 vp, s. 7-8).

Vuoden 2021 valtiopäivillä valiokunnan arvioitavana oli työsopimuslain kilpailukieltosopimusta koskevan sääntelyn muutosehdotus, jossa laajennettiin kilpailukiellon piirissä olevan työntekijän korvausoikeutta tietyksi prosenttiosuudeksi työntekijän saamasta

palkasta. Jos rajoitusajaksi on sovittu enintään kuusi kuukautta, työnantajan on maksettava työntekijälle rajoitusajalta korvaus, joka vastaa 40 prosenttia työntekijän palkasta. Jos rajoitusajaksi on sovittu yli kuusi kuukautta, on työntekijälle maksettava rajoitusajalta korvaus, joka vastaa 60 prosenttia työntekijän palkasta. Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään yksi vuosi työsuhteen päättymisestä. Perustuslakivaliokunta ei aikaisempaan lausuntoonsa viitaten pitänyt tällaista korvaussääntelyä ongelmallisena perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta. Valiokunta piti mahdollisena perustuslain 15 §:n estämättä myös ulottaa korvaussääntely vuoden siirtymäajan jälkeen koskemaan ennen lain voimaantuloa solmittuja kilpailukieltosopimuksia (PeVL 22/2021 vp, kappaleet 2-6).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lisäksi vuoden 2016 valtiopäivillä valtion virkamieslain mukaista karenssisopimusta koskevaa 44 a §:ää, jossa karenssisopimuksen piirissä olevan korvauksen määräksi virkamiehen ”palkkaa vastaava korvaus”. Perustuslakivaliokunnan mukaan karenssimenettely merkitsi rajoitusta virkamiehen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Rajoitusten oli siten oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoituksen ajallinen ulottuvuus oli lakiehdotuksessa määritelty suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti, ja rajoitusajalta maksettaisiin palkkaa vastaava korvaus. Karenssisopimus ei sitonut virkamiestä, jos virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista oli, että karenssirajoitus olisi mahdollinen vain 44 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, jotka sinänsä kiinnittyvät rajoituksen hyväksyttäviksi arvioituihin tarkoituksiin. Valiokunta ei pitänyt ehdotettua karenssimenettelyä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (PeVL 35/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta mainitsi valtion virkamieslain yhteydessä palkkaa vastaavan korvauksen yhtenä elementtinä arvioidessaan perusoikeusrajoituksen suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä. Valiokunnan lausuntoa ei voida kuitenkaan lukea siten, että suhteellisuusvaatimus olisi nimenomaan edellyttänyt korvauksen vastaavan suuruudeltaan virkamiehelle maksettua palkkaa. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan työsopimuslakiin sisältyvää kilpailukieltosopimusta koskevat lausunnot päinvastoin osoittavat, että myös palkkaa vastaavaa korvausta määrältään pienemmät korvaukset ja ainakin lyhyemmän ajan osalta myös korvauksettomuus voivat olla perustuslain kannalta ongelmattomia, kunhan karenssisääntely tai kilpailukieltosääntely kokonaisuudessaan täyttää perustuslain 18 §:n 1

momentin elinkeinon ja ammatinharjoittamisen vapauden rajoitukselle asetettavan suhteellisuusvaatimuksen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä ensimmäisenä vaihtoehtona esitetään tilanne, jossa kansanedustajana toimimisen aikana karenssikorvausta ei maksettaisi lainkaan. Mielestäni tämä vaihtoehto on sinänsä yhteensopiva sen suomalaiseen parlamentarismin tunnusomaisen piirteen kanssa, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenet valitaan vahvan pääsäännön mukaan kansanedustajien joukosta ja tällöin kansanedustajuus jatkuu myös ministerikauden aikana. Tällöin tietynlainen normaalitilanne on se, että ministerikauden jälkeen ministerin odotetaan jatkavan kansanedustajana, josta hänelle suoritetaan edustajanpalkkio, joten tarvetta erilliskorvaukselle ei ole. Kansanedustajan palkkiota voitaneen myös pitää suuruudeltaan riittävänä eli erillisen karenssikorvauksen maksaminen tällaisessa tilanteessa ei olisi nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä.

Valiokunnan lausuntopyynnössä olevan säännösehdotuksen mukaan muutoin karenssin ajalta maksettava korvaus vastaisi suuruudeltaan valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkiota. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa kansanedustajana toimiva ja siinä tehtävässä jatkava entinen ministeri ei saisi lainkaan karenssikorvausta, kun taas muut entiset ministerit saisivat merkittävästi kansanedustajan palkkiota suuremman karenssikorvauksen. Pidän tällaista lopputulosta, jossain määrin ongelmallisena karenssin piirissä olevien entisten ministerien keskinäisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tämä ongelma olisi ratkaistavissa sillä, että karenssikorvaus jälkimmäisessä tapauksessa määriteltäisiin tietyksi prosenttiosuudeksi (esim. 60 prosentiksi) valtioneuvoston jäsenen palkkiosta, joka suuruudeltaan vastaisi kansanedustajalle maksettavaa palkkiota.

Sinänsä pidän perustuslakivaliokunnan aikaisemmat työsopimuslain kilpailukieltosäännösten osalta omaksumat edellä esitetyt kannanotot huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana valiokunnan harkitsemaa vaihtoehtoista sääntelymallia, jossa karenssikorvauksen suuruus määritellään joksikin prosenttiosuudeksi valtioneuvoston jäsenen palkkiosta.

Tämä liittyy myös siihen, että karenssin määräämisen edellytyksenä on aina, että uuteen tehtävään siirtymisen voidaan katsoa vaarantavan luottamusta hallitusvallan käyttöön. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan siten, että se koskisi vasta vuoden 2027 eduskuntavaalien jälkeen nimitettyjä valtioneuvoston jäseniä. Tällöin ministereillä on jo virkaan astuessaan tieto karenssijärjestelmän olemassaolosta ja sen vaikutuksista mahdol-

lisuuteen siirtyä ministerikauden päätyttyä muihin tehtäviin sekä tähän liittyen myös mahdollisen karenssin aikaisista korvausjärjestelyistä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaan vaihtoehdossa, jossa karenssista ei makseta korvausta siltä ajalta, jolta maksetaan edustajanpalkkiota, merkityksellisiä ovat myös sääntelyn liittymät perustuslain 28 §:n 2 momentissa vapautuksen myöntämisestä säädettyyn ja muun muassa siihen, mistä ajankohdasta alkaen vapautus myönnetään. Tältä osin perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua arvioimaan, onko valtiosääntöisistä syistä perusteltua esittää mietinnössä tältä osin perustuslain 28 §:n 2 momenttiin liittyviä kannanottoja.

Perustuslain 28 §:n 2 momentin mukaan eduskunta voi myöntää kansanedustajalle tämän pyynnöstä vapautuksen edustajantoimesta, jos se katsoo, että vapautuksen myöntämiseen on hyväksyttävä syy.

Perustuslain esitöiden mukaan tarkoitus on jatkaa vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan eduskunta harkitsee saatuaan asiasta puhemiesneuvoston lausunnon, onko edustaja esittänyt sellaisia perusteita pyynnölleen saada vapautus eduskunnan jäsenyydestä, että vapautus voidaan myöntää. Eduskunta on yleensä suhtautunut varsin pidättyväisesti vapautuksen myöntämiseen henkilökohtaisilla syillä. Esimerkiksi nimitys korkeaan virkaan tai valinta yhteiskunnallisesti merkittävään tehtävään on yleensä katsottu perustelluksi syyksi vapautuksen myöntämiselle (HE 1/1998 vp, s. 84).

Vapautuksen myöntäminen edustajantoimesta ja vapautuksen myöntämisen ajankohta on siten eduskunnan omassa harkinnassa, eikä valtioneuvoston asettaman karenssilautakunnan päätöksillä lähtökohtaisesti ole merkitystä eduskunnan arvioidessa sitä, onko perustuslain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettuja vapautuksen myöntämisen edellytyksiä olemassa. On siis periaatteessa mahdollista, että eduskunta hyväksyy kansanedustajan vapautuspyynnön, jonka perusteena on siirtyminen toiseen tehtävään, vaikka karenssilautakunta olisi katsonut tai tulisi katsomaan tällaisen tehtävän sellaiseksi, joka kuuluu karenssin piiriin. Tosin eduskunta voi itsekin vapautuspäätöstä tehdessään antaa merkitystä sille, onko vapautuspyynnön perusteeksi esitetty uusi tehtävä sellainen, joka voi entisen ministerin kohdalla vaarantaa luottamusta hallitusvallan käyttöön. Tältä osin eduskunta ylimpänä valtioelimenä arvioi kuitenkin asiaa itsenäisesti ilman, että karenssilautakunnan päätökselle karenssiin määräämisestä annetaan eduskunnan päätöksenteossa merkitystä.

Karenssikorvauksen suuruuden osalta entiselle ministeri-kansanedustajalle myönnetty vapautus edustajantoimesta johtaisi lausuntopyynnössä olevan säännösehdotusta sovellettaessa siihen, että korvaus määräytyisi vapautuksen jälkeen suuruudeltaan valtioneuvoston jäsenen palkkiota vastaavaksi eli suuremmaksi kuin entisen ministerin jatkaessa kansanedustajana. Tämä periaatteellinen ongelma olisi nähdäkseni ratkaistavissa muuttamalla sääntelyä siten, että muussa kuin kansanedustajan tehtävässä toimivan karenssikorvauksen suuruus määriteltäisiin tietyksi prosenttiosuudeksi (esim. 60 prosentiksi) valtioneuvoston jäsenen palkkiosta.