Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 12.2.2026

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston jäseninä toimineisiin kohdistuva karenssijärjestelmä, jolla voitaisiin rajoittaa enintään 12 kuukauden määräajaksi valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä uuteen tehtävään. Karenssin määrääminen edellyttäisi, että henkilöllä on tai on ollut valtioneuvoston jäsenenä toimiessaan 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 että uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin muusta erityisestä syystä katsoa johtavan eturistiriitaan valtioneuvoston jäsenenä toimimiseen nähden, jolloin edellytyksenä olisi lisäksi, että uuteen tehtävään siirtymisen voitaisiin katsoa vaarantavan yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön (6 §).

Lain soveltamisalaan kuuluvan henkilön olisi ilmoitettava aikomuksestaan siirtyä uuteen tehtävään perustettavaksi ehdotettavalle karenssilautakunnalle (3 §). Laki sisältäisi säännökset karenssilautakunnan asemasta sekä sen tehtävistä ja toimivaltuuksista.

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lain tavoitteena olisi suojata yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön rajoittamalla laissa säädetyin edellytyksien valtioneuvoston jäsenen oikeutta siirtyä toimikautensa päätyttyä muihin tehtäviin.

Olen lausunnossani paitsi tarkastellut hallituksen esitystä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, ottanut huomioon myös sen, että perustuslakivaliokunta toimii asiassa mietintövaliokuntana.

Ehdotettu sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ensinnäkin perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla ja elinkeinolla.

Perustuslakivaliokunta on valtion virkamieslain virkamiehiä koskevan karenssisopimusta koskevan sääntelyn yhteydessä katsonut, että tällaiselle virkamiehiä koskevalle elinkeinon- ja ammatinvalinnan rajoitukselle on olemassa hyväksyttävät perusteet. Valiokunta totesi, että sääntelyn tarkoituksena oli säännellä virkamiesten, etenkin ylimpien virkamiesten ja esimerkiksi erityisen merkittäviä virka- tai liikesalaisuuksia taikka ihmisten tai yritysten arkaluonteisia tietoja käsittelevien virkamiesten siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen tai muihin tehtäviin. Karenssimenettelyllä suojattiin yleistä etua ja pyrittiin osaltaan lisäämään luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen, joka on perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon keskeinen elementti. Sääntelyllä pyrittiin torjumaan myös korruptiota siirtymistilanteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaisia perusteita virkamiesten karenssisopimusjärjestelmälle oli pidettävä hyväksyttävinä (PeVL 35/2016 vp, s. 2).

Kyseisessä yhteydessä perustuslakivaliokunta lausui myös, että valtioneuvoston olisi syytä selvittää sääntelyn ulottamista myös valtioneuvoston jäseniin ottaen kuitenkin huomioon sääntelyn sisällössä huomioon nimitysmenettelyn ja valtiosääntöisen aseman erityispiirteet (PeVL 35/2016 vp, s. 2).

Valtioneuvoston jäsenten osalta karenssijärjestelmän tarkoitusta voidaan pitää vastaavasti perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta perusteiltaan hyväksyttävänä ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan valtion virkamiesten osalta omaksuma edellä viitattu kannanotto. Valtioneuvoston jäsenten perustuslaillisen aseman johdosta olisi kuitenkin ongelmallista perustaa karenssijärjestelmä vastaavalla tavalla karenssisopimuksiin. Tämän vuoksi pidän omaksuttua lähtökohtaa, jossa karenssijärjestelmästä säädetään valtioneuvoston jäsenten osalta yksityiskohtaisesti eduskuntalailla ja jossa järjestelmä rakennetaan lailla perustettavan riippumattoman karenssilautakunnan varaan.

Valtioneuvoston jäsenten sidonnaisuuksien rajoittamisesta ja niiden ilmoittamisesta ministeriaikana säädetään perustuslain 63 §:ssä. Valtioneuvoston jäsen ei saa ministeriaikanaan hoitaa julkista virkaa eikä sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Ministerin on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista

sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.

Perustuslain 63 §:n säännöstä on pidettävä valtioneuvoston jäsenten ministeriaikaisten sidonnaisuuksien osalta tyhjentävänä. Ehdotus ministerien karenssijärjestelmä ei koskisi niin ollen valtioneuvoston jäsenten ministeriaikaisia sidonnaisuuksia, vaikkakin lakiehdotuksen 3 §:n ilmoittamisvelvollisuus voisi alkaa jo ministeriaikana. Lain karenssia koskeva sääntely kohdistuisi kuitenkin vasta valtioneuvoston jäsenyydestä vapautettuihin henkilöihin. Karenssi voitaisiin määrätä alkavaksi aikaisintaan siitä, kun tasavallan presidentti on myöntänyt ilmoittajalle eron ministerin tehtävästä (7 §). Näin rajattuna ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 63 §:n näkökulmasta.

Valtioneuvoston jäsenille ja valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetuille henkilöille on laissa asetettu varsin laaja ilmoitusvelvollisuus uuteen tehtävään siirtymisestä. Velvollisuus liittyy henkilön ”aikomukseen” siirtyä uuteen tehtävään valtioneuvoston jäsenyyden päätyttyä. Tällainen ilmoitusvelvollisuuskin voidaan ymmärtää perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinon ja ammatinharjoittamisen vapauden tuntuvaksi rajoitukseksi, erityisesti sen johdosta, että ilmoittaja ei saa aloittaa ilmoituksensa kohteena olevaa uutta tehtävää karenssilautakunnan käsittelyn kuluessa (eli silloinkaan, kun karenssin määräämisen edellytykset) eivät täyty.

Ilmoitusvelvollisuuden laajuus on säädöstasolla mielestäni asianmukaisesti järjestetty (3 §). Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että ilmoitusvelvollisuus koskee kattavasti elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan aloittamista (3 kohta). Tältä osin rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta pidän ilmeisen merkityksellisenä sitä, että 3 §:n 3 momentin mukaan ilmoitusta ei ole tarpeen antaa, jos uuden tehtävän luonteen perusteella on ilmeistä, etteivät karenssin määräämiselle annetut edellytykset täyty. Perusteluissa tätä poikkeusta on kuitenkin tulkittu äärimmäisen rajoittavasti. Perustelujen mukaan poikkeus koskisi ”vähämerkityksistä” elinkeinon- ja ammatinharjoittamista, jolta puuttuu varsinainen tulonhankkimistarkoitus (HE, s. 25). Pidän kuitenkin selvänä, että merkittävä osa normaalia ammatin ja elinkeinon harjoittamista on luonteeltaan sellaista, joka ei ministerikauden jälkeen harjoitettuna mitenkään vaaranna luottamusta hallitusvallan käyttöön. Esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden ulottaminen vaikkapa valtioneuvoston jäsenen siirtymiseen päätoimiseksi maa- ja metsätalousyrittäjäksi tai vaikkapa lääkäriksi tai juristiksi yksityisenä elinkeinonharjoittajana menee selvästi pidemmälle kuin on

valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua. Oman tulkintani mukaan tällaiset tilanteet olisi luontevaa katsoa poikkeuksiksi ilmoitusvelvollisuudesta. Ottaen huomioon hallituksen esityksen edellä mainitut perustelut, perustuslakivaliokunnan olisi mietintövaliokuntana syytä kiinnittää kysymykseen huomiota.

Karenssin määräämisen edellytyksiä koskeva sääntely täyttää nähdäkseni perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuudelle asetettavat valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset. Tähän vaikuttavat myös karenssin keston rajaaminen enintään 12 kuukaudeksi eron myöntämisestä valtioneuvoston jäsenelle (7 §) sekä lakiehdotuksen 8 §:n säännökset korvauksen myöntämisestä karenssin ajalta. Kiinnitän kuitenkin huomiota kriittisesti siihen, että 6 §:ssä karenssin määräämisen lisäedellytyksenä on, että uuteen tehtävään siirtymisen voidaan katsoa vaarantavan ”yleistä etua ja luottamusta hallitusvallan käyttöön”. Pidän käsitteen ”yleinen etu” käyttämistä tällaisessa perusoikeusrajoituksen edellytyksiä koskevassa asiayhteydessä ongelmallisena. Käsite on merkittävän epämääräinen ja tulkinnanvarainen. Pidän epäselvänä, mitä käsite tuo lisää ilmaisuun ”vaarantaa (…) luottamusta hallitusvallan käyttöön”, mitä voidaan pitää koko ehdotetun lain perusajatuksena. Tältä osin pitäisin perusteltuna sitä, että kyseistä säännöksestä poistetaan ilmaisu ”yleistä etua”.

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan sillä, jolle karenssi on määrätty, on oikeus valtion varoista maksettavaan korvaukseen karenssin ajalta sekä yli kaksi kuukautta käsiteltävän asian käsittelyn ajaksi. Korvaus määritellään suoraan laissa vastaamaan suuruudeltaan valtioneuvoston jäsenelle maksettavaa palkkaa. Vaikka kyse ei olekaan suoraan valtiosääntöoikeudellisesta huomautuksesta, voidaan korvaussääntelyä pitää mielestäni varsin anteliaana. Meillä vakiintuneena käytäntöä on, että ministerit valitaan kansanedustajien joukosta. Siten perusteltuna oletuksena on, että merkittävä osa ministereistä jatkaa kansanedustajina myös ministerikautensa jälkeen. Säännöksen perustelujen mukaan ilmoituksen antajan karenssin tai ilmoituksen antajan käsittelyn aikana mahdollisesti saamaa palkkaa tai muuta korvausta tehtävästään, esimerkiksi kansanedustajan palkkiota, ei otettaisi huomioon vähennyksenä huomioon korvauksen määrää laskettaessa (HE, s. 32). Tältä osin on huomattava, että ehdotettu sääntely on tarkoitettu tulemaan voimaan esityksen perustelujen mukaan vasta 1.9.2027 (ks. HE, 42), joten sen soveltamispiiriin kuuluvat ministerit ovat tietoisia karenssijärjestelmän olemassaolosta jo ministeriksi ryhtyessään ja voivat ottaa sen omassa käyttäytymisessään huomioon.

Ehdotetun sääntelyn mukaan oikeus korvaukseen koskisi myös ilmoituksen antajia siltä osin kuin asian käsittely on kestänyt yli kaksi kuukautta (8 §). Oudoksun ajatusta, että ilmoituksen käsittely karenssilautakunnassa voisi ylipäätään kestää yli 2 kuukautta ottaen huomioon, että karenssin kokonaispituus on korkeintaan 12 kuukautta eron myöntämisestä valtioneuvoston jäsenelle ja karenssista päättäminen olisi perustettavan karenssilautakunnan ainoa perustehtävä. Asian luonne huomioon ottaen mahdollinen karenssipäätös tulisi tehdä mahdollisimman nopeasti ottaen huomioon myös perustuslain 21 §:n 1 momentin säännökset asian viivytyksettömästä käsittelystä. Tällaisessa asiayhteydessä voisi olla perusteltua asettaa poikkeuksellisesti karenssilautakunnalle ehdoton, esimerkiksi enimmillään kahden kuukauden määräaika, jonka puitteista karenssin asettamisesta olisi päätettävä.

Minulla ei ole erityisiä huomautuksia ehdotuksista, jotka koskevat karenssilautakunnan asemaa ja tehtäviä, asiakirjojen julkiseksi tuloa koskevaa rajoitusta, seuraamusmaksua ja karenssilautakunnan tiedonsaantioikeutta. Kyseisten ehdotusten osalta voin pääosin yhtyä hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa luvussa esitettyyn (ks. HE, s. 47-53).