



Valtioneuvoston kanslia

Viite:

Valtioneuvoston kanslian lausuntopyyntö 1.3.2022 VN/3166/2022

Asia:

Hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista

Ilmoitan lausuntonani hallituksen esityksen luonnoksesta seuraavan.

1 LAIN SOVELTAMISALA

Lakiehdotuksen 1, 3, 4 ja 6 §:n sekä niiden perustelujen mukaan ministerin karenssi voisi koskea tilanteita, joissa ministeri valtioneuvoston jäsenen tehtävän päätyttyä siirtyy uuteen tehtävään. Uudella tehtävällä tarkoitetaan ilmeisesti tehtävää, jota ministeri ei ole aiemmin hoitanut. Lain soveltamisalaan ei siten näyttäisi kuuluvan tehtävä, jota ministeri on hoitanut ennen nimitystään valtioneuvoston jäseneksi ja johon hän aikoo palata ministerin toimikautensa päätyttyä. Perustuslain 63 §:n 1 momentin mukaan ministeri ei saa ministeriaikanaan hoitaa sellaista muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Perustuslain esitöissä todetaan, että ministerillä ei katsota olevan velvollisuutta luopua ministeriksi tultuaan pysyvästi muista tehtävistään, vaan riittävänä pidetään, että hän pidättäytyy hoitamasta perustuslaissa tarkoitettua tehtävää ministerin toimikaudella (HE 284/1994 vp¹ s. 12). Esityksen perusteluissa todetaankin tämän perusteella, että perustuslaki ei lähtökohtaisesti aseta estettä ministerin

¹ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_284+1994.pdf

siirtymiselle takaisin aikaisempiin tehtäviinsä (s. 5). Esityksessä tulisi tämän vuoksi arvioida, olisiko ministerin karenssista perusteltua säätää myös tätä tilannetta silmällä pitäen.

Esityksen perusteluissa mainitaan perustuslain 63 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan ministerin on viivytyksettä ministeriksi tultuaan annettava eduskunnalle selvitys muun muassa sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Selvitys annetaan valtioneuvoston kirjelmällä, jonka sisältö on julkinen. Ministerin aikomus siirtyä muihin tehtäviin voi ainakin yksittäistapauksissa muodostaa perustuslaissa tarkoitetun sidonnaisuuden, joka on ilmoitettava eduskunnalle. Esityksen perusteella jää epäselväksi, mikä vaikutus karenssilautakunnalle tehtävällä ilmoituksella tai karenssilautakunnan päätöksellä olisi velvollisuuteen ilmoittaa sidonnaisuudet eduskunnalle tai ajankohtaan, jona ilmoitusvelvollisuus syntyy. Esityksessä olisi tämän vuoksi tarpeen arvioida lakiehdotuksen suhdetta ministerin velvollisuuteen ilmoittaa eduskunnalle sidonnaisuuksistaan.

2 MINISTERIN ILMOITUKSEN JULKISUUS

Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan ministerin tekemä ilmoitus karenssilautakunnalle tulisi julkiseksi silloin, kun karenssilautakunta on antanut ilmoituksesta päätöksensä tai kun ministerin toimikausi olisi päättynyt. Säännös olisi poikkeus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaiseen pääsääntöön, jonka mukaan asiakirja tulee julkiseksi, kun se on saapunut viranomaiselle. Säännöksen perustelujen mukaan sen tarkoituksena olisi turvata valtioneuvoston toiminnan häiriötön jatkuminen ilmoitusta käsiteltäessä (s. 25 ja 33). Lakiehdotuksen 14 §:ssä tarkoitettu karenssilautakunnan oma-aloitteinen lausunto ilmoituksen antamisen tarpeellisuudesta tulisi ilmeisesti heti valmistuttuaan julkiseksi, vaikka se annettaisiin ministerille hänen toimiessaan valtioneuvoston jäsenenä.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslaissa säädetty julkisuusperiaate on muun muassa vallankäytön ja viranomaistoiminnan valvonnan edellytys. Julkisuusperiaate ei rajoitu vain asianosaisiin, vaan on luonteeltaan yleisöjulkisuutta. Säännös edellyttää, että lailla turvataan viranomaisten hallussa olevien tallenteiden julkisuus nimenomaan yleisöjulkisuutena HE 309/1993 vp² s. 58). Perustuslaissa tarkoitetut, erikseen säädettävät rajoitukset asiakirjojen julkisuudesta voivat koskea sekä salassapitoa että luvanvaraista julkisuutta (PeVM 25/1994³ vp s. 9). Julkisuutta koskevat rajoitukset voivat olla perusteltuja erilaisten tärkeiden intressien vuoksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi yksityisyyden suoja, liikesalaisuudet, valtakunnan turvallisuuteen liittyvät intressit, suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon sekä talous-, raha- ja

² https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_309+1993.pdf

³ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_25+1994.pdf

valuuttapolitiikan hoidon vaatimukset. Julkisuutta voi olla perusteltua rajoittaa myös ajallisesti, esimerkiksi asioiden valmisteluvaiheessa (HE 309/1993⁴ vp s. 58). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut pidättävyisyyttä sijoitettaessa viranomaisten tiedon salassapitoa koskevaa sääntelyä erityislainsäädäntöön (esim. PeVL 8/2021 vp⁵ s. 8 ja siinä mainitut viitteet).

Lakiehdotuksen 13 §:n mukainen poikkeus julkisuusperiaatteesta tulisi perustella tarkemmin ottaen huomioon, että perustuslaissa edellytetään poikkeuksen johtuvan välttämättömistä syistä. Välttämättömyyttä tulisi arvioida kuvaamalla tarkemmin suojattavaa intressiä sekä sääntelyn käytännön toimivuutta tämän intressin suojaamisessa. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös edellä kohdassa 1 mainittu ministerin velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksistaan eduskunnalle. Arvioinnissa on valtioneuvoston toimintakyvyn ja pääministerin johtamisen ohella arvioitava myös muita, oikeudellisesti merkittäviä intressejä. Näitä ovat muun muassa asianosaisena olevan ministerin oikeudelliset intressit epävarman aikomuksen julkisuuden ja salassa pidon kysymyksistä sekä myös työnantajan tai tehtävänantajan oikeudellisesti perustellut odotukset. Viimeksi mainitusta on esimerkkinä yrityksen tai muun yhteisön hallituksen jäsenten valintaprosessi, joka varsinkin pörssiyhtiöissä on EU:n lainsäädännössä ja siihen perustuen hyvän hallintotavan normistoissa säänneltyä. Valintaprosessia säännellään sen suhteen, mitkä asiat ovat luottamuksellista valmistelua sekä milloin ja miltä osin tiedot tulevat julkisiksi tai kaikkien osakkeenomistajien tietoon yhtiöoikeudellinen yhdenvertaisuusperiaate huomioon ottaen.

Edellä mainittuun tarkempaan arviointiin kuuluvat karenssilautakunnalle tehtävän ilmoituksen lisäksi myös muut tilanteet, joissa käsitellään tietoja ministerin aikomuksesta siirtyä toiseen tehtävään. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi karenssilautakunnalle saapunut ilmianto tai lautakunnan oma-aloitteinen lausunto ministerin ilmoituksen tarpeellisuudesta. Lisäksi tieto ministerin aikomuksesta siirtyä muihin tehtäviin voi tulla oikeuskanslerin arvioitavaksi esimerkiksi kysymyksessä, joka koskee tehtäviin liittyviä sidonnaisuuksia, esteellisyyttä tai edellytyksiä jatkaa valtioneuvoston jäsenenä. Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan antaa ministerille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskanslerin tehtävä sisältää kannanottojen antamisen kysymyksiin, jotka koskevat ministerin omaa asemaa valtioneuvoston jäsenenä. Oikeuskanslerin kannanotot ovat julkisia, jos ne koskevat julkisen vallan käytön kannalta merkittäviä kysymyksiä ja jos ne eivät sisällä salassa pidettäviä tietoja. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan oikeuskanslerin kannanotot, jotka koskivat ministerin asemaa toiseen tehtävään siirtymisen yhteydessä, olivat mainitulla perusteella julkisia (KHO:2021:152⁶).

⁴ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_309+1993.pdf

⁵ <https://www.eduskunta.fi/pdf/PeVL+8/2021+vp?lang=fi>

⁶ <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1635419768200.html>

3 KARENSSILAUTAKUNNAN OMA-ALOITTEINEN TOIMINTA

Lakiehdotuksen 14 §:n mukaan karenssilautakunta voisi omasta aloitteestaan antaa ilmoitusvelvollisuutta koskevan lausunnon sen tietoon tulleesta ministerin siirtymisestä toiseen tehtävään. Perustelujen mukaan lautakunta ei kuitenkaan asemansa perusteella valvoisi tai ohjaisi valtioneuvoston jäseniä (s. 25). Lakiehdotuksen 9 §:n perustelujen mukaan karenssilautakuntaan sovellettaisiin hallintolakia (s. 23). Esityksestä ei käy ilmi, miten lautakunta hallintolain mukaisesti käsittelisi sille mahdollisesti saapuvia ilmiantoja tai muita sivullisten aloitteesta saamiaan tietoja, kun se harkitsee oma-aloitteisen lausunnon antamista. Käsittelyyn ei ilmeisesti sovellettaisi hallintolain 8 a luvun hallintokantelua koskevia säännöksiä, mikä olisi selvyiden vuoksi perusteltua todeta esityksen perusteluissa.

4 LAIN NOJALLA ANNETTAVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan karenssilautakunta voi vahvistaa itselleen työjärjestyksen, ja tarkempia säännöksiä karenssilautakunnan tehtävien käytännön järjestämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Säännöksestä ei käy ilmi, mistä asioista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella ja mistä määrättäisiin työjärjestyksessä. Säännöstä on sen vuoksi lain tasolla syytä tarkentaa. Säännöksen perustelujen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa säännöksiä muun muassa lautakunnan jäsenten palkkioiden vahvistamiseen liittyvistä menettelytavoista. Lakiehdotuksen 10 §:ään ehdotetaan kuitenkin säännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston kanslia vahvistaisi palkkioiden määrät. Lisäksi lakiehdotukseen näyttäisi sisältyvän säännöksiä, jotka voitaisiin säätää asetuksen tasolla. Esimerkiksi 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu tili- ja yhteystietojen pyytäminen korvauksen maksamista varten vaikuttaisi menettelyltä, josta ei ole välttämätöntä säätää lain tasolla. Asetuksenantovaltuuden alaa on myös näistä syistä vuoksi vielä tarkasteltava jatkovalmistelussa.

5 MUUT HUOMIOT

Lakiehdotuksen viimeistelyssä tulee kiinnittää huomiota termien käytön johdonmukaisuuteen, jolla on vaikutusta sääntelyn selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Lain määritelmien mukaan asianosainen tarkoittaa ilmoituksen antajaa ja karenssi tehtävässä tai toimessa aloittamisen ajankohtaa koskevaa rajoitusaikaa. Asianosaisen sijasta samassa merkityksessä käytetään muitakin ilmauksia, esimerkiksi ilmoituksen antaja, henkilö ja valtioneuvoston jäsen. Myöskään karenssia ei käytetä säännöksissä johdonmukaisesti, vaan sen rinnalla esiintyy usein rajoitusaika.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa ministerin ilmoitusvelvollisuuden ja 15 §:n 1 momentissa karenssilautakunnan tiedonsaantioikeuden yhteydessä käytetyt yhtiöoikeudelliset termit ja sääntelyn suhde yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn olisi tarkistettava. Yhtiökokous, toimitusjohtaja

ja yhtiön hallitus ovat yhtiöoikeudellisia toimielimiä. Toimitusjohtaja ja hallituksen jäsenet eivät ole työ- tai palvelussuhteessa eikä yhtiö ole heidän työnantajansa. Yhtiökokous on yhtiön hallituksen yleensä nimittävä taho, mutta tietojensaantioikeus ei voine ulottua yhtiökokoukseen. Lisäksi olisi otettava huomioon muun muassa hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan valintaprosessin salassapidon ja julkisuuden sääntely. Ajatuksena lienee, että ilmoitusvelvollisuus ja karenssilautakunnan tiedonsaantioikeus sivuuttavat paitsi lakiehdotuksen mukaiset liikesalaisuudet myös yhtiö- ja arvopaperimarkkinalainsäädännön mukaiset salassapitovelvoitteet sekä mahdolliset salassapitosopimukset. Yhtiöoikeudellisen sääntelyn lisäksi tulee ottaa huomioon vastaavasti myös muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskeva sääntely.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo

OKV/772/21/2022-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: