



Kansanedustajien luottamustehtävät ja poliittisten avustajien karenssisopimukset

KANTELU

Oikeuskanslerinvirastoon on 12.5.2023 saapunut kantelu, jossa arvostellaan kansanedustajan toimimista samanaikaisesti kaupungin pormestarina tai apulaispormestarina. Lisäksi kantelussa arvostellaan ministereiden avustajille maksettavia karenssikorvauksia ilman, että maksamisen perusteita ja perusteiden toteutumista valvotaan.

SELVITYKSET

Asiassa on 18.7.2023 pyydetty selvitys valtioneuvoston kanslialta (karenssisopimukset) sekä lausunto oikeusministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä (luottamustehtävät). Valtioneuvoston kanslian selvitys ja oikeusministeriön lausunto on annettu 1.9.2023 ja valtiovarainministeriön lausunto 4.9.2023.

RATKAISU

Säännökset ja ohjeet

Perustuslain 27 §:n sisältää säännökset vaalikelpoisuudesta ja kelpoisuudesta edustajantoimeen. Kansanedustajaksi ei voi valita sotilasvirassa olevaa henkilöä ja kansanedustajana eivät voi myöskään olla valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsen eikä valtakunnansyyttäjä.

Perustuslain 28 §:n 1 momentin mukaan edustajantoimen hoitaminen keskeytyy siksi ajaksi, jonka kansanedustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä tai suorittaa asevelvollisuutta. Pykälän 2 momentin mukaan eduskunta voi myöntää kansanedustajalle tämän pyynnöstä vapautuksen edustajantoimesta, jos se katsoo, että vapautuksen myöntämiseen on hyväksyttävä syy. Esimerkiksi nimitys korkeaan virkaan tai valinta yhteiskunnallisesti merkittävään tehtävään on yleensä katsottu perustelluksi syyksi vapautuksen myöntämiselle ([HE 1/1998](#), s. 84).

Perustuslain 32 §:ssä säädetään kansanedustajan esteellisyydestä. Säännöksen mukaan kansanedustaja on esteellinen osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon asiassa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti. Hän saa kuitenkin osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun. Valiokunnassa kansanedustaja ei saa myöskään osallistua virkatointensa tarkastamista koskevan asian käsittelyyn.

Perustuslain 52 §:n mukaan eduskunnan työjärjestyksessä annetaan tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000) on säädetty muun ohella sidonnaisuuksien ilmoittamisesta (76 a §). Säännöksen mukaan edustajan on annettava eduskunnalle selvitys muun ohella sellaisista edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistään, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana.

Pormestaria ja kunnan- tai kaupunginvaltuutettua koskevat esteellisyyssäännökset sisältyvät kuntalakiin (410/2015), jossa viitataan hallintolakiin (434/2003).

Kuntalain 69 §:n mukaan kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsevat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt.

Pormestarin ja apulaispormestarin asemasta säädetään kuntalaissa erikseen. Kuntalain 44 §:n 1 momentin mukaan pormestari on kunnan luottamushenkilö, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana. Kuntalain 45 §:n 1 momentin mukaan pormestarin lisäksi kunnassa voi olla apulaispormestareita. Apulaispormestari on luottamushenkilö, jonka valintaan, vaalikelpoisuuteen ja toimikauteen sovelletaan, mitä pormestarista säädetään.

Kuntalain 33 §:n 2 momentin mukaan valtuusto voi päättää, että valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä lautakuntien ja valiokuntien puheenjohtajat toimivat päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä. Päätoimisen ja osa-aikaisen luottamushenkilön asemasta säädetään kuntalain 80 §:ssä, ja sitä sovelletaan myös pormestariin.

Kuntalain 97 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Pykälän 2 momentin mukaan muun luottamushenkilön esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu palvelussuhde kuntaan ei kuitenkaan tee luottamushenkilöä esteelliseksi asiassa, jossa kunta on asianosainen. Jos luottamushenkilö on palvelussuhteensa perusteella esitellyt tai muuten vastaavalla tavalla käsitellyt asiaa, hän on kuitenkin esteellinen. Pykälän 4 momentin mukaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 5 kohtaa ei sovelleta kunnan luottamushenkilöön, vaikka tämä olisi mainitussa lainkohdassa tarkoitettussa asemassa kunnallisessa liikelaitoksessa tai kuntayhtymässä. Henkilö on kuitenkin esteellinen, jos kunnan edut ovat ristiriidassa liikelaitoksen tai kuntayhtymän etujen kanssa taikka asian tasapuolinen käsittely edellyttää, ettei henkilö osallistu asian käsittelyyn. Myöskään hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei sovelleta kunnassa. Pykälän 5 momentin mukaan esteellisen henkilön on ilmoitettava esteellisyydestään. Henkilön on lisäksi toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen esteellisyytensä arvioinnissa.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen: 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen; 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen; 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Valtion virkamieslain (750/1994, jäljempänä virkamieslaki) 44 a §:n (1059/2016) 1 momentin mukaan viranomainen voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä tai virkamiehen kanssa virkasuhteen aikana ennen uuteen tehtävään siirtymistä kirjallisen sopimuksen, jolla 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa rajoitetaan määrääjäksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan (karenssisopimus).

Pykälän 2 momentin mukaan karenssisopimuksen tekeminen edellyttää, että henkilöllä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta

muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karenssisopimus on edellä mainituissa tilanteissa nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytys.

Pykälän 3 momentin (329/2022) mukaan rajoitusajaksi sopia enintään kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Rajoitusajaksi voidaan kuitenkin sopia enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä, jos sopimus tehdään 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa tai 26 §:n 1–4 kohdassa tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen nimitetyn tai nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa. Rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

Pykälän 4 momentissa säädetään, että virkamiehen on ilmoitettava viranomaiselle 1 momentissa tarkoitettua siirtymisestä virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen rajoitusaikaa vastaavana määräaikana. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos viranomainen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettua tilanteesta. Karenssisopimus ei kuitenkaan sido virkamiestä, jos virkasuhde on päätynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.

Valtiovarainministeriö on antanut karenssisopimusta koskevan ohjeen, joka on päivitetty viimeksi 30.5.2022 ([VN/16225/2022](#)). Ohjetta sovelletaan täytettäessä virkoja tai virkasuhteita, joiden tehtävissä edellytetään virkamieslain 44 a §:ssä säädettyä karenssisopimusta, sekä virkamiehen siirtyessä virkasuhteen aikana tällaisiin tehtäviin. Ohje koskee myös virkamiehen tehtävien järjestämistä palvelussuhteen alkaessa ja päättyessä. Ohjeen yhtenä tarkoituksena on ohjata virastot ja ministeriöt tarvittavan yksityiskohtaisiin karenssisopimusjärjestelyihin.

[Ministerin käsikirjan](#) mukaan, jos ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri tai ministerin erityisavustaja laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa, seuraamuksena voi olla karenssisopimuksen mukainen sopimussakko tai karenssikorvauksen päättymisen (s. 224 ja 228).

Arviointi

Kansanedustajan toimiminen luottamustehtävissä

Kansanedustajan tehtävässä on kyse edustajantoimesta. Kansanedustajan esteellisyydestä säädetään perustuslain 32 §:ssä ja kansanedustajan tehtävän kanssa yhteensopimattomista erikseen luetelluista korkeista tehtävistä perustuslain 27 §:ssä. Mainitut säännökset eivät estä kansanedustajia toimimasta kuntien tai kaupunkien luottamustehtävissä. Myöskään kuntalain vaalikelpoisuutta koskevat säännökset eivät estä henkilöä toimimasta luottamushenkilönä

kahdella tai useammalla hallinnon tasolla, kuten esimerkiksi samanaikaisesti kunnan valtuutettuna ja hyvinvointialueen aluevaltuutettuna. Kansanedustaja voi näin ollen toimia kunnan ja hyvinvointialueen luottamushenkilönä.

Niin esteellisyysäännökset kuin vaalikelpoisuussäännökset turvaavat osaltaan päätöksenteon puolueettomuutta. Apulaispormestari tai pormestari ovat luottamushenkilöitä, joiden esteellisyydestä säädetään kuntalain 97 §:n 2 momentin mukaan hallintolain 27–30 §:ssä.

Hallintolain 28 § sisältää yksityiskohtaisten esteellisyysperusteiden luettelon lisäksi yleislausekkeen, jonka nojalla luottamushenkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Hallintolain mukaiset esteellisyysperusteet ovat siten huomattavasti laajemmat kuin perustuslaissa säädetyt esteellisyysperusteet, jotka koskevat kansanedustajia tai valtuutettuja valtuustokäsittelyn aikana, ja joiden voidaan katsoa turvaavan kansanedustajan toimintavapautta.

Pyysin oikeusministeriötä sekä valtiovarainministeriötä antamaan lausunnon siitä, onko kantelussa tarkoitettussa asetelmassa (kansanedustajien toimiminen kunnan tai kaupungin luottamushenkilöinä yleisemminkin) havaittu hyvän hallinnon näkökulmasta sellaisia ongelmia, jotka antaisivat aihetta arvioida voimassaolevaa lainsäädäntöä esteellisyysäännösten kannalta, ja onko tällaisia lainsäädännön kehittämistarpeita mahdollisesti suunnitteilla.

Oikeusministeriö toteaa, ettei sen tietoon ole saatettu, että perustuslain kansanedustajan esteellisyyttä koskevaan sääntelyyn tai muuhun kansanedustajan ja kunnallisten luottamustehtävien hoidon yhdistämiseen liittyvään perustuslain sääntelyyn liittyisi erityisiä ongelmia. Mikäli pormestaria tai kunnan- tai kaupunginvaltuutettuja koskevia esteellisyysäännöksiä olisi tarpeen nykyistä enemmän eriyttää hallintolaissa säädetyistä, myös virkamiehiä koskevista esteellisyysperusteista, se voitaisiin toteuttaa valtiovarainministeriön vastuulle kuuluvaa kuntalakia uudistamalla.

Valtiovarainministeriö toteaa seuraavansa kuntien hallintoa ja taloutta eikä seurannassa ole ilmennyt erityisiä tilanteita, joiden perusteella olisi käynnistetty lainsäädäntöhankkeita kuntia koskevien esteellisyysäännösten kehittämiseksi. Voimassa olevien esteellisyysäännösten noudattamisen osalta oleellista on säännösten tuntemus, jota voidaan edistää muun muassa ohjeiden ja neuvonnan avulla. Esimerkkinä tällaisesta on Kuntaliiton palvelutoiminta.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lausunnossaan kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueiden toiminta on käynnistynyt vuoden 2023 alusta ja niiden hallintoa koskeva oikeuskäytäntö on vasta muodostumassa. Kunnan ja hyvinvointialueen henkilöstön ja luottamushenkilöiden toimisen molempien itsehallinnon tasojen hallinnoissa on tunnistettu voivan aiheuttaa esteellisyysskysymyksiä. Lausunnon mukaan tilannetta on perusteltua jatkossa

seurata ja pohtia, onko myös vaalikelpoisuuskysymyksiä tarvetta selvittää tarkemmin. Ministeriön virkamieskäsityksen mukaan Suomessa vallitsee tällä hetkellä kaksois- ja kolmoisroolien osalta erilainen tilanne kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa. Asiaa ei kuitenkaan ole toistaiseksi selvitetty tarkemmin, joten johtopäätöksiä ei ole tällä hetkellä mahdollista tehdä.

Valtionvarainministeriön lausunnossa todetaan myös, että pormestarimalli on kunnan johtamisjärjestelmää koskevana kunnan itsensä päätettävissä oleva asia. Pormestarin valinta kunnanjohtajan sijasta korostaa poliittista johtajuutta kunnassa ja lisää poliittisen vastuun merkitystä. Käytännössä pormestari toimii päätoimisena luottamushenkilönä kunnassa. Ministeriön käsityksen mukaan kantelussa mainittu tilanne toimimisesta samanaikaisesti pormestarina ja kansanedustajana onkin mahdollisesti liittynyt tehtävien väliseen siirtymiseen.

Lausunnoissa viitataan pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjauksen siitä, että hallitus käynnistää laajan selvitystyön liittyen eri tasoilla tehtävän päätöksenteon mahdolliseen päällekkäisyyteen ja jääviyskysymyksiin sekä kunnan ja hyvinvointialueen työntekijöiden osallistumiseen kunta- ja aluehallitusten ja niiden alaisten lautakuntien työhön (s. 216). Valtiovarainministeriön mukaan selvitys valmistuu keväällä 2025.

Saamieni lausuntojen perusteella minulla ei ole hyvän hallinnon näkökulmasta huomautettavaa ministeriöiden toiminnan laillisuudesta ja totean, että nykyinen lainsäädäntö sallii saman henkilön toimivan useammassa luottamustehtäväroolissa. Korostan kuitenkin, että hyvän hallinnon noudattaminen ja asioiden puolueeton käsittely ovat ensiarvoisen tärkeitä julkisen hallinnon päätöksenteon luotettavuuden ja uskottavuuden näkökulmasta. Vaalikelpoisuutta ja esteellisyyttä koskevien säännösten toimivuutta olisi siten perusteltua seurata toimivaltaisissa ministeriöissä jatkossakin.

Karenssisopimusten valvonta

Virkamieslain 44 a §:ssä säädetään karenssisopimuksesta. Karenssisopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena. Jos sopimussakosta ei ole sovittu, sopimuksen rikkomisesta seurannut mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus määräytyisi vahingonkorvausta koskevien säännösten mukaisesti ([HE 90/2016 vp](#), s. 20, valtiovarainministeriön ohje, s. 10).

Pyysin valtioneuvoston kanslialta selvityksen siitä, millä tavoin se on ohjeistanut karenssikorvausten myöntämisperusteiden toteutumisesta ja valvonut karenssisopimusten noudattamista. Selvityksessä tuli ottaa kantaa myös siihen, onko kantelussa mainitussa Ylen MOT-ohjelmassa (24.4.2023) viitattuja tapauksia esiintynyt ja miten niiden osalta on menetelty.

Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan jokaisen ministerin valtiosihteerin ja erityisavustajan kanssa tehdään karenssisopimus ennen virkaan nimittämistä. Karenssisopimuksessa sovitaan muun ohessa rajoitusajan maksimipituudesta, joka on ministerin valtiosihteerin osalta 12 kuukautta ja ministerin erityisavustajan osalta kuusi kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Valtioneuvoston kanslia harkitsee rajoitusajan pituuden aina tapauskohtaisesti saatuaan tiedon valtiosihteerin tai erityisavustajan uudesta tulevasta tehtävästä, yritystoiminnan perustamisesta tai vastaavasta, sekä virkamiehenä saatujen tietojen luonteesta.

Selvityksessä todetaan, että karenssisopimuksen tehneellä virkamiehellä on virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen rajoitusaikaa vastaavana määräaikana velvollisuus ilmoittaa viranomaiselle siirtymisestä toisiin tehtäviin (virkamieslain 44 a §:n 4 momentti). Myös karenssisopimuksessa on sopimusehto ilmoittamisvelvollisuudesta, minkä lisäksi virkamieheltä edellytetään asiassa kirjallista ilmoitusta viranomaisen osoitteeseen. Tämä tarkoittaa valtioneuvoston kanslian mukaan sitä, että virkasuhteen päättymisen jälkeenkin henkilöllä on itsellään lakisääteinen ja karenssisopimuksen mukainen velvollisuus rajoitusaikaa vastaavana määräaikana (6 tai 12 kuukautta) ilmoittaa kirjallisesti valtioneuvoston kansliaan tänä aikana tapahtuvasta siirtymisestä toisiin tehtäviin mahdollisen karenssin arvioimiseksi.

Valtioneuvoston kanslia toteaa lähettäneensä Ylen MOT-ohjelmassa esiin nostetuille henkilöille selvityspyynnön karenssisopimuksen mukaisen rajoitusajan toiminnasta ja saaneensa kyseisiltä henkilöiltä asiassa selvityksen. Saamiensa selvitysten perusteella valtioneuvoston kanslia on päättänyt siihen, että karenssisopimusten ehtoa sopimussakosta ei ollut aiheellista saattaa voimaan.

Karenssisopimusta koskevassa virkamieslain 44 a §:ssä, siihen liittyvässä valtiovarainministeriön ohjeessa tai ministerin käsikirjassa ei ole erillisiä säännöksiä karenssisopimuksen noudattamisen valvonnasta. Karenssisopimus on julkisoikeudellinen sopimus, jonka sisältöön kohdistuvan erimielisyyden sopimuksen osapuoli voi saattaa hallinto-oikeuden tutkittavaksi hallintoriita-asiana ([HE 90/2016 vp](#), s. 21, valtiovarainministeriön ohje s. 5). Saamani selvityksen mukaan valtioneuvoston kanslia ryhtyi harkintavaltansa ja lain puitteissa selvitystoimenpiteisiin kantelussa tarkoitettujen tapausten osalta. Laillisuusvalvonnan keinoin ei ole mahdollista arvioida kyseisten karenssisopimusten ehtojen noudattamista tarkemmin.

Karenssimenettelyllä pyritään osaltaan lisäämään luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen, joka on perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon keskeinen elementti. Totean, että karenssisopimukseen olisi tästä syystä erittäin perusteltua lisätä selkeää sopimusehto siitä, että myös olosuhteiden muutoksista rajoitusaikana tulee ilmoittaa viranomaiselle. Totean lisäksi, että karenssisopimukseen tulee liittää myös suunnitelmallinen

valvonta, jossa valtioneuvoston kanslia valvoo karencsisopimusten ehtojen noudattamista sekä selvittää mahdolliset epäselvyydet sen yhteydessä joutuisasti.

Johtopäätökset

Saatan edellä esittämäni käsitykset vaalikelpoisuutta ja esteellisyyttä koskevan sääntelyn toimivuuden seurannasta sekä karencsisopimusten sopimusehtojen täydentämistarpeesta ja noudattamisen valvonnasta valtiovarainministeriön, oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian tietoon. Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää