

LAKIALOITE 8/2013 vp

Laki valtioneuvoston jäsenten ja eräiden virkamiesten karenssiajasta

Eduskunnalle

Monissa Euroopan maissa on käytössä ministereitä koskeva lakisääteinen karenssiaikajärjestely, joka eturistiriitojen torjumiseksi asettaa ajallisia rajoituksia ministerien siirtymiselle maan hallituksesta yritysmaailman ja etujärjestökentän palvelukseen oman tähänastisen ministeriönssä toimialan tehtäviin. Eturistiriitojen mahdollisuus onkin tällaisissa siirtymätilanteissa erityisen suuri, jos karenssiaikaa ei ole. Tällöinhän uusi työnantaja tai uusi toimeksiantaja voisi välittömästi saada käyttöönsä siirtyvän ministerin virassaan saaman erityisosaamisen ja erityistietämyksen julkisen vallan toimenpiteistä, strategioista ja lähiaikojen suunnitelmista. Elinkeinoelämän sisäisissä siirtymissä esitetään sanotunlaista vinoutumaa usein sopimusoikeudellisilla kilpailukieltolausekkeilla määräaikaisine karenssineen.

Erittäin kyseenalaista on myös julkishallinnossa noudatettavan hyvän hallinnon lakisääteisen periaatteen kannalta, jos eronnut ministeri voi eroaan seuraavasta päivästä alkaen toimia tähänastisen virka-alansa tehtävissä yksittäisen yrityksen tai etujärjestön taikka näiden yhteenliittymien palveluksessa. Tämä voi vinouttaa sitä viranomaisten puolueettomuuden periaatetta, jota julkisessa viranomaistoiminnassa on noudatettava suhteessa kansalaisiin ja juridisiin henkilöihin.

Kuvatun tyyppisissä siirtymätilanteissa saatetaan esiintyä myös maaperää korruptiivisia elementtejä sisältäville järjestelyille. Tällaisista esimerkkinä on se mahdollisuus, että ministerin

toimintaan merkittävässä toimilupa- tai muussa lupa-asiaassa saattaa vaikuttaa hänelle tarjottu tilaisuus siirtyä jatkossa lupa-asian edunsaajatahon palvelukseen korkein palkkauseduin.

Sanotun kaltaisten siirtymätilanteiden vaarat on kansainvälisesti tunnistettu New Yorkissa 31 päivänä lokakuuta 2003 tehdyssä korruption vastaisessa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa. Myös Suomi on hyväksynyt tämän sopimuksen ja sitoutunut sen periaatteisiin. Asiasta on säädetty lailla 466/2006 (SopS 56/2006), joka tuli voimaan 21.7.2006; laki perustuu hallituksen esitykseen HE 197/2005 vp. Näin ollen Suomi on sitoutunut muun muassa siihen (yleissopimuksen 12 artiklan 2 kappaleen e-kohta), että "torjutaan eturistiriitoja määräämällä rajoituksia tarvittaessa ja kohtuulliseksi ajaksi entisten virkamiesten ammattitoiminnalle tai virkamiesten työskentelylle yksityisellä sektorilla heidän erottuaan tai jäätyään eläkkeelle virastaan, jos toiminta tai työ liittyy suoraan niihin tehtäviin, joita nämä virkamiehet hoitivat tai valvoivat virassa ollessaan".

Selostettu eturistiriitojen torjunnan velvoite on monissa Euroopan maissa toteutettu selvin säännöksiin, toisin kuin Suomessa, jossa sääntely on ilmeisestä tarpeesta huolimatta laiminlyöty. Esimerkiksi Norjassa intressikonfliktin ollessa mahdollinen ministeriä voidaan kuudeksi kuukaudeksi kieltää ottamasta työpaikkaa ja yhdeksi vuodeksi kieltää tekemästä erityistehtäviä. Ranskassa karenssiaika on kuusi kuukautta, joskin ministeri voi ilman karenssia palata mi-

nisterikauttaan edeltäneeseen työpaikkaansa. Espanjassa ministeri ei kahden vuoden aikana saa olla työssä yksityisessä yrityksessä, joka on suoraan yhteydessä hänen vastualueeseensa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ministeri voi pyytää erityisen toimikunnan kannanottoa, vaikka hän ottaa tarjotun tehtävän vastaan ennen kahden vuoden kulumista; minimikarenssi on kolme kuukautta, josta siitäkin voi pyytää mainitun toimikunnan kannanottoa. Belgiassa on voimassa jopa viiden vuoden karenssiaika ministerin osallistumiselle sellaisten yritysten toimintaan, joille hänen toimikautenaan myönnetyn toimiluvan myöntämiseen hän on osallistunut. Euroopan unionissa komissaarilla on pääsääntöisesti puolentoista vuoden karenssiaika.

Suomessa lainsäädännöllinen nykytila on edellä todetuin tavoin epätydyttävä. Viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa asiaan on kiinnitetty huomiota valtioneuvoston erään jäsenen siirtymiseen välittömästi ministeritehtävistä toimialansa etujärjestön toimitusjohtajaksi ja päälobbariksi. Valtioneuvostossa on toisaalta kyllä esiintynyt oikeansuuntaista herkkyyttä kyseisten intressiristiriitojen havaitsemiseen, kun hiljattain Säteilyturvakeskuksen korkean virkamiehen siirryttyä välittömästi ulkomaisen ydinvoimaorganisaation palvelukseen asianomaisen toimialan ministeri on lausunut olevansa valmis pohtimaan, pitäisikö merkittävässä viroissa olevilla olla tietynpituisen karenssiaika.

Edellä juuri mainittu Säteilyturvakeskuksesta tapahtunut siirtyminen osoittaa, että karenssiajalle voi olla yleisen edun ja valtion intressien kannalta tarvetta myös tietynlaisissa muissa korkeissa viroissa kuin valtioneuvoston jäsenen kohdalla. Ministerien ohella onkin viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa tuotu esiin ministerien valtiosihteerit esimerkkeinä sanotun tyyppisistä vaikutusvaltaisista virkamiehistä, jotka tehtävissään saavat paljon merkittävää sisäpiiritietoa ja vaikutuskanavia. Samaan luokkaan on syytä lukea ministerien erityisavustajat.

Mainittujen valtioneuvoston jäsenyyden hoitamiseen kytkeytyvien virkojen lisäksi on valtiokoneiston eri sektoreilla joukko sellaisia korkeita ja vaikutusvaltaisia virka-asemia, joihin on

eturistiriitojen torjumiseksi ja korruptiivisten järjestelyjen estämiseksi syytä kytkeä lakisääteinen karenssiaika. Kansliapäälliköt ovat selväpiirteisimminkin tällainen virkamiesryhmä. Muiden nyt kysymykseen tulevien vaikutusvaltaisten virka-asemien osalta on käytännöllinen ja joustava lainsäädännöllinen sääntelymalli se, että nimityksen tapahtuessa valtioneuvostossa siihen voidaan tapauskohtaisen harkinnan mukaan liittää karenssiaikaehto. Ehdon tulisi tällöin tietysti olla jo etukäteen virasta kiinnostuneiden tiedossa. Sanottuun virkamieskategoriaan voisivat tapauskohtaisesti kuulua esimerkiksi valtion virkamieslain (750/1994) 26 §:n 3 ja 4 kohdissa mainitut johtavat virkamiehet.

Tapauskohtaisesti virkanimitykseen liitettävä, nimittävän viranomaisen tarveharkintaan perustuva karenssiaika olisi valtion etujen kannalta tarpeellinen ja käytännöllinen silloin, kun tasavallan presidentti nimittää kansliansa keskeisiä virkamiehiä tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (1382/1995) puitteissa.

Sopivan mittaiseksi karenssiajaksi on esillä olevassa lakialoitteessa katsottu valtioneuvoston jäsenen osalta yksi vuosi, vaikka se ei olekaan kansainvälisessä vertailussa erityisen pitkä. Ministerin valtiosihteerin ja erityisavustajan osalta riittävänä voidaan pitää puolta lyhyempää aikaa, kuutta kuukautta. Kuusi kuukautta on sopiva karenssiaika myös niiden muiden edellä mainittujen virkamiesten kohdalla, jotka lakialoitteen puitteissa on tarkoitettu karenssisääntelyn piiriin. Asiasta säädettäisiin lakialoitteen 5 §:ssä.

Ministerin tai korkean virkamiehen harkitessa siirtymistä uuteen tehtävään valtionhallinnon ulkopuolelle ei aina ole yksinkertaista arvioida, olisiko välitön siirtyminen luonteeltaan sillä tavoin epätoivottavaa ja epäilyttävää, minkä torjumiseen karenssiaikasäännöstöä tarvitaan. Oikeusturvan kannalta on siksi tarpeellista, että kysymyksestä voidaan hankkia etukäteen tapauskohtainen lausunto sellaiselta puolueettomaksi katsottavalta taholta, joka edustaa korkeaa laintuntemusta ja laajaa asiantuntemusta valtioneuvoston ja korkeiden virkamiesten toimintaympäristön suhteen. Valtioneuvoston oikeuskansleri

on tällaiseen tehtävään hyvin soveltuva viranomainen. Asiasta säädettäisiin lakialoitteen 4 §:ssä. Pykälä koskisi myös tilanteita, joissa arviointi ajankohtaistuisi vasta virkaeron tai eläkkeelle siirtymisen jälkeen mutta ennen karenssi-ajan loppua.

Virkamiehen palkkauksista karenssi-aikana säädettäisiin lakialoitteen 6 §:ssä. Johtava periaate olisi, että karenssi ei saa ainakaan merkittävästi heikentää hänen siihenastista palkkauksellista tasoaan, mutta toisaalta karenssi ei myöskään saa merkitä ansiotonta lisätuloa. Ehdotettu 6 § toteuttaisi tätä kaksisuuntaista periaatetta tasapainoisesti. Säännösehdotuksessa on erityistilanteena lisäksi säännelty tapaus, jossa karenssiin joutuva henkilö on taustaltaan kansanedustaja ja siten sen mukaisten palkkaus- ja sopeutumisrahasäännösten piirissä. Lisäksi on huomattava eräiden korkeiden virkamiesten osalta valtion virkamieslain 44 §:n mukainen mahdollisuus jo etukäteen tehdä henkilökohtainen virkasopimus, jollaiseen voidaan sisällyttää myös karenssi- ja karenssietuuslausekkeita. Ehdotetun etuussääntelyn puitteissa karenssissa olevan henkilön taloudellinen asema muodostuisi kaikissa tapauksissa niin hyväksi, että sääntely ei loukkaisi perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaista jokaisen oikeutta hankkia toimeentulonsa. Näin ollen ei myöskään olisi tarvetta asettaa nyt ehdotetussa karenssisääntelyssä poikkeushelpotuksia sellaista valtionhallinnosta ta-

pahtuvaa siirtymistä ajatellen, jossa virkamies olisi palaamassa takaisin virkasuhdettaan edeltäneen aikaisemman työnantajansa tehtäviin, olisivatpa nämä täsmälleen samat kuin aikaisemmin tai erilaiset.

Lakialoitteen 7 ja 8 §:ssä olisi karenssinormituksen tehokkuuden edellyttämää rikosoikeudellista sanktionormitusta. Ehdotettu 8 § viittaisi informatiivisessa tarkoituksessa niihin jo olemassa oleviin rikoslain virkasalaisuusrikkomus- ja eräisiin muihin kriminalisointeihin, joiden voimassaoloon ja sovellettavuuteen lakialoite ei vaikuttaisi. Lahjontarikossäännökset jäisivät nekin luonnollisesti nykyiselleen. Ehdotetussa 7 §:ssä olisi kriminalisoinnin kohteena pelkästään itse siirtyminen uuteen palvelukseen, mikäli siirtyminen tapahtuisi nyt ehdotetun karenssinormiston vastaisesti, myös ottaen huomioon ehdotetussa 4 §:ssä oleva säännös oikeuskanslerilta hankittavasta lausunnosta.

Esillä oleva lakialoite on tarkoitettu poistamaan lainsäädännössä havaittu karenssinormituksen puute lukuisine siitä heijastuvine epäkoh-
tineen. Samalla Suomen lainsäädäntö kehittyisi paremmin vastaamaan maamme kansainvälisten korruptionvastaisten velvoitteiden mukaista oikeusvaltiollista tasoa.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

valtioneuvoston jäsenten ja eräiden virkamiesten karenssiajasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on:

1)) edistää New Yorkissa 31 päivänä lokakuuta 2003 tehdyn korruption vastaisen Yhdisty-

neiden Kansakuntien yleissopimuksen hengen ja määräysten toteutumista Suomessa;

2) edistää hyvää hallintoa 1 kohdassa mainitun yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (466/2006) soveltamisalalla; ja

3) suojella valtion etuja rajoittamalla erityisellä eturistiriitoja torjuvalla määräajalla (*karenssiaika*) valtioneuvoston jäsenten ja 2 §:ssä mainittujen virkamiesten välitöntä tai lyhyessä ajassa tapahtuvaa siirtymistä virkasuhteen päättymisen jälkeen sellaisiin muihin tehtäviin, joista säädetään 3 §:ssä.

2 §

Karenssiajan alaiset virkamiehet

Tässä laissa tarkoitettuja virkamiehiä ovat:

- 1) valtiosihteeri, josta säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 6 §:ssä;
- 2) valtiosihteeri ministeriön kansliapäällikkönä ja ministeriön kansliapäällikkö;
- 3) ministerin erityisavustaja, josta säädetään valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 45 a §:ssä; ja
- 4) muu valtion etujen kannalta merkittäviä tehtäviä hoitava virkamies, jonka valtioneuvosto nimittää ja jolle on häntä nimitettäessä asetettu eron varalle karenssiaika.

Tasavallan presidentti voi määrätä karenssiajan nimittäessään tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa (100/2012) tarkoitettun kanslian virkamiehen.

3 §

Karenssin piiriin kuuluvat uudet tehtävät

Karenssiaika koskee valtioneuvoston jäsenen sekä 2 §:ssä tarkoitettun virkamiehen siirtymistä valtionhallinnosta sellaisiin uusiin tehtäviin, joissa:

- 1) hänen tai hänen uuden työnantajansa tai toimeksiantajansa voidaan olettaa saavan merkittävää taloudellista, tiedollista tai toiminnallista etua tai kilpailuetua, joka perustuu virkamiehelle hänen virassaan syntyneisiin henkilösuhdeverkostoihin taikka hänen virassaan saamiinsa sisäpiiritietoihin tai muihin tietoihin, jotka eivät ole julkisia tai vielä julkisia; tai
- 2) hänen uusi työnantajansa tai uusi toimeksiantajansa on ollut etua saavana osapuolena hänen myötävaikutettuaan virassaan toimiluvan tai

muun luvan taikka muun merkittävän etuuden myöntämiseen.

4 §

Oikeuskanslerin lausunto

Jos 2 §:ssä tarkoitettu virkamies harkitsee siirtymistä ilman karenssiaikaa tai karenssiajan kuluessa sellaiseen uuteen tehtävään, jonka voidaan epäillä olevan 3 §:ssä tarkoitettun luonteinen, hänen on pyydettävä asiasta valtioneuvoston oikeuskanslerin kirjallinen lausunto.

Lausuntoasian asiakirjat tulevat julkisiksi, kun kolme vuotta on kulunut lausunnon päivämäärästä, jos virkamies ei siirry kyseiseen uuteen tehtävään.

Jos virkamies siirtyy kyseiseen uuteen tehtävään, lausuntoasiakirjat tulevat julkisiksi hänen virantoimituksensa viimeisenä päivänä tai valtioneuvoston jäsenen osalta tätä aikaisemmin josinä päivänä, kun siirtymisestä tiedotetaan.

5 §

Karenssiajan pituus

Karenssiaika on valtioneuvoston jäsenelle yksi vuosi luettuna siitä päivästä, josta lukien hänet on vapautettu valtioneuvoston jäsenyydestä.

Karenssiaika 2 §:ssä mainitulle virkamiehelle on kuusi kuukautta luettuna hänen virka-asemansa päättymisestä.

6 §

Virkamiehen etuudet karenssiaikana

Virkamiehellä on karenssiaikanaan oikeus kyseisen viran mukaisiin palkkaetuuksiin, ei kuitenkaan, jos hänellä on karenssin aikana oikeus kansanedustajan palkkioon tai kansanedustajan eläkkeestä ja sopeutumisrahasta annetun lain (329/1967) mukaiseen etuuteen.

Virkamiehelle 1 momentin mukaan maksettavista etuuksista on vähennettävä hänen karenssiaikanaan uuden työnantajansa tai uuden toimeksiantajansa taholta mahdollisesti saamansa etuu-

det. Nämä etuudet hän on velvollinen ilmoittamaan heti asianomaiselle virastolle.

7 §

Rangaistussäännös

Virkamies, joka vastoin 4 §:ssä tarkoitettua oikeuskanslerin kielteistä lausuntoa tai lausuntoa lainkaan hankkimatta siirtyy 3 §:ssä tarkoitettuun karenssin alaiseen uuteen tehtävään ennen 5 §:n mukaisen karenssiaikansa päättymistä, on tuomittava *karenssiaikarikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

8 §

Virkamiehen salassapitovelvollisuus

Virkasalaisuuden rikkomisesta palvelussuhteen aikana tai sen päätyttyä säädetään rangaistus rikoslain (39/1889) 40 luvun 5 §:ssä, jollei teko ole rangaistava rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan tai jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

9 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2013

Pirkko Ruuhonen-Lerner /ps
Pentti Kettunen /ps
Juho Eerola /ps
Ritva Elomaa /ps
Teuvo Hakkarainen /ps
Lauri Heikkilä /ps
Reijo Hongisto /ps
Olli Immonen /ps
Ari Jalonen /ps
Johanna Jurva /ps
Arja Juvonen /ps
Pietari Jääskeläinen /ps
Kimmo Kivelä /ps
Osmo Kokko /ps
Laila Koskela /ps
Jari Lindström /ps
Maria Lohela /ps
Anne Louhelainen /ps
Pirkko Mattila /ps
Martti Mölsä /ps
Mika Niikko /ps

Jussi Niinistö /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Ismo Soukola /ps
Kaj Turunen /ps
Kauko Tuupainen /ps
Ville Vähämäki /ps
Juha Väättäin /ps
Anssi Joutsenlahti /ps
Timo Soini /ps
Tuija Brax /vihr
Pertti Virtanen /ps
Johanna Karimäki /vihr
Jani Toivola /vihr
Oras Tynkkynen /vihr
Satu Haapanen /vihr
Pekka Haavisto /vihr
Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Osmo Soininvaara /vihr
Hanna Mäntylä /ps
Markus Mustajärvi /vr
Reijo Tossavainen /ps