

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet och lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet samt att lagen om verkställighet av böter ändras. Med stöd av den nya lagen ska man för en tid på högst 12 månader kunna begränsa rätten för en medlem av statsrådet att efter utgången av sin mandatperiod övergå till en ny uppgift. Den föreslagna lagen ska tillämpas på både statsministern och andra ministrar som är medlemmar av statsrådet. Lagen ska också tillämpas på personer som har befriats från medlemskap i statsrådet i 12 månader från det att avskedet beviljades. Lagen ska inte tillämpas på medlemmar av statsrådet vars mandatperiod har gått ut före ikraftträdandet av denna lag.

En förutsättning för meddelande av en restriktionstid i form av karens för påbörjandet av en ny uppgift ska vara att personen i egenskap av medlem av statsrådet har eller har haft tillgång till sådan information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten och som i den nya uppgiften på ett väsentligt sätt kan användas till egen eller annans fördel eller till skada för någon annan eller om övergången till en ny uppgift av någon annan särskild orsak kan anses medföra en uppenbar intressekonflikt i förhållande till uppdraget som medlem av statsrådet. En ytterligare förutsättning är att övergången till den nya uppgiften kan anses äventyra allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten. Regleringen betonar kravet på prövning från fall till fall av huruvida förutsättningarna för karens uppfylls och ställer en relativt hög tröskel för att meddela karens.

Den som omfattas av lagens tillämpningsområde ska anmäla sin avsikt att övergå till en ny uppgift till den karensnämnd som föreslås bli inrättad. Nämnden ska kunna meddela karens om de förutsättningar som anges i lagen uppfylls. Lagen föreslås innehålla bestämmelser om karensnämndens ställning och om dess uppgifter och befogenheter.

Den som meddelats karens ska för karenstiden och för den tid som behandlingen av ärendet har tagit längre än två månader ha rätt till en ersättning som motsvarar det arvode som betalas till medlemmar av statsrådet. Rätt till ersättning har också andra anmälare till den del som behandlingen av ärendet i karensnämnden har tagit längre tid än två månader. Den som omfattas av lagens tillämpningsområde och som har befriats från medlemskap i statsrådet kan påföras en påföljdsavgift på högst 30 000 euro om han eller hon försummar sin anmälningsskyldighet i fråga om en ny uppgift eller en påföljdsavgift på högst 60 000 euro om han eller hon bryter mot sin skyldighet att låta bli att påbörja en ny uppgift under den tid som omfattas av en karens som meddelats honom eller henne.

I propositionen föreslås dessutom en ändring i lagen om verkställighet av böter med anledning av den föreslagna påföljdsavgiften.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juni 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
3 Målsättning	8
4 Förslagen och deras konsekvenser	9
4.1 De viktigaste förslagen	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	10
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	10
4.2.2 Samhälleliga konsekvenser	11
4.2.3 Konsekvenser för arbetskraftens rörlighet och för ny sysselsättning för tidigare ministrar	13
5 Alternativa handlingsvägar	13
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	13
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	16
6 Remissvar	19
7 Specialmotivering	22
7.1 Lag om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet	22
7.2 Lagen om verkställighet av böter	40
8 Ikraftträdande	41
9 Verkställighet och uppföljning	41
10 Förhållande till andra propositioner	41
10.1 Samband med andra propositioner	41
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	41
LAGFÖRSLAG	53
Lag om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet	53
Lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter	59
BILAGA	61
PARALLELLTEXT	61
Lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter	61

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statens tjänstemannaetiska delegation, som tillsattes av statsrådet, gav i september 2014 en rekommendation om åtgärder för när ministrar övergår från politiska ledningsuppgifter till andra uppgifter. Den tjänstemannaetiska delegationen föreslog att när regeringen konstituerar sig, ska dess medlemmar förbinda sig till att meddela om att de eventuellt ämnar övergå från ministeruppdraget till andra uppgifter. Delegationen föreslog också att det utifrån erfarenheterna av ministrarnas åtagande ska bedömas huruvida det i lag ska föreskrivas om ministrarnas skyldigheter vid övergång till andra uppgifter. Skyldigheterna skulle kunna gälla att göra en anmälan om att ministern har för avsikt att övergå till en annan uppgift innan denne förbinder sig till den nya uppgiften, samt en möjlig karens innan ministern tar emot den nya uppgiften om en intressekonflikt i förhållande till ministeruppdraget föreligger.

Europarådets organ mot korruption GRECO (Groupe d'États contre la corruption) konstaterade i sin utvärderingsrapport om Finland 2018 att Finland saknar begränsningar i fråga om de uppgifter ministrar kan övergå till efter det att ministrarnas uppdrag har upphört. GRECO ansåg att detta var problematiskt och gav Finland rekommendationer till åtgärder för att förebygga korruption till exempel bland ministrarna. GRECO rekommenderade bland annat i fråga om ministrar att man ingriper i intressekonflikter som beror på så kallad svängdörrspolicy, och rekommenderade att Finland ska utarbeta förfaranden som ministrar ska följa i sin verksamhet efter utgången av sin mandatperiod. I rapporten avses med svängdörrspolicy det fenomen när personer i samhälleligt eller politiskt inflytelserika ställningar övergår från en ställning inom den offentliga sektorn till den privata sektorn eller tvärtom, på ett sådant sätt att frågor om intressekonflikt och missbruk av information kan bli aktuella vid övergången. Även Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) har i sina rapporter (t.ex. OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, och OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*) med svängdörrspolicy syftat till fenomenet när nyckelpersoner övergår till uppgifter inom den privata sektorn på ett sätt som gör att sådan information som erhållits eller sådana nätverk som upprättats i samband med politisk verksamhet eller i offentlig tjänsteutövning kan användas till förmån för en aktör inom den privata sektorn på ett sätt som kan äventyra förtroendet för den offentliga förvaltningens verksamhet.

Även justitiekanslern i statsrådet har ansett det motiverat att det genom lag föreskrivs om förfaranden som tryggar statens intressen när en minister övergår till andra uppgifter. Justitiekanslern tog ställning till behovet av lagberedning när han undersökte klagomål över den tidigare kommunikationsministerns förfarande i anslutning till hennes övergång till medlemskap i en banks styrelse (OKV/327/1/2019, 4.12.2019).

I sitt utlåtande om bestämmelserna om karensavtal för tjänstemän ansåg riksdagens grundlagsutskott att statsrådet bör utreda huruvida bestämmelserna också kan utsträckas till ministrar, men så att bestämmelserna beaktar utnämningsförfarandet och konstitutionella särdrag (GrUU 35/2016 rd, s. 2).

Utöver reglering som gäller insiderinformation och andra sekretessbelagda uppgifter innehåller den gällande lagstiftningen inga bestämmelser som inskränker före detta ministrars rätt att övergå till andra uppgifter efter utgången av mandatperioden. Den gällande lagstiftningen kan

inte heller tillämpas vid bedömningen av huruvida det med avseende på ministrarnas ställning och uppdrag är lämpligt för ministern att övergå till andra uppgifter efter utgången av dennes mandatperiod.

1.2 Beredning

Regeringspropositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid statsrådets kansli.

Ett utkast till regeringens proposition skickades på remiss den 1 mars 2022 och remisstiden gick ut den 13 april 2022. Av de 51 instanser till vilka begäran om utlåtande skickades lämnades utlåtanden av Finlands Näringsliv EK rf, Helsingfors förvaltningsdomstol, justitieministeriet, Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p., Finlands Socialdemokratiska Parti r.p., utrikesministeriet, justitiekanslern i statsrådet, statens tjänstemannaetiska delegation, finansministeriet och Gröna förbundet r.p., det vill säga 10 remissinstanser. Kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK rf, försvarsministeriet, inrikesministeriet, Företagarna i Finland rf och miljöministeriet meddelade att de inte har något att yttra om utkastet till proposition. Högsta förvaltningsdomstolen och Finlands Kommunförbund rf meddelade att de inte lämnar något utlåtande. Utkastet till proposition har förhandsgranskats vid justitiekanslersämbetet.

Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> med identifieringskoden [VNK001:00/2020](#).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Ministrars frivilliga anmälan om att han eller hon ämnar övergå till andra uppgifter

Statsminister Juha Sipiläs regering lämnade en gemensam anmälan om sin avsikt att förbinda sig att följa det förfarande som den av statsrådet tillsatta statens tjänstemannaetiska delegation rekommenderade för när ministrar övergår till andra uppgifter. Statsminister Sanna Marins regering antog ett principbeslut om ett sådant åtagande vid statsrådets allmänna sammanträde samma dag som republikens president utnämnde regeringen till sitt uppdrag.

Genom principbeslutet förband sig statsrådets medlemmar frivilligt till att meddela statsministern och statens tjänstemannaetiska delegation om att de ämnar övergå till andra uppgifter under regeringsperioden för statsminister Sanna Marins regering. En anmälan om att man har för avsikt att övergå till ett annat uppdrag och behövlig utredning ska enligt principbeslutet göras i god tid i förväg. En minister behöver dock inte göra en anmälan, om det är uppenbart att en intressekonflikt inte kan anses uppstå. Åtagandet gäller för hela ministerperioden.

Statens tjänstemannaetiska delegation kan på basis av en sådan anmälan för ministern rekommendera en karenstid på högst sex månader före mottagandet av den nya uppgiften, om det att ministern övergår till en ny uppgift orsakar en intressekonflikt i förhållande till ministrarnas ansvarsområde, uppdrag eller verksamhetsområde, eller om övergången annars kan medföra att förtroendet för den offentliga förvaltningens verksamhet försvagas. Den eventuella karensen börjar från det att republikens president har befriat ministern från sitt medlemskap i statsrådet.

Vad beträffar det nuvarande förfarandet är det fråga om ett åtagande på principbeslutsnivå utan att det i lag föreskrivs om en anmälningsskyldighet eller andra bestämmelser i fråga om förfä-

randet. Samtidigt kan statens tjänstemannaetiska delegation, om en minister gör en sådan anmälan, endast eventuellt rekommendera en karenstid för honom eller henne. En separat ersättning för karenstiden kan inte heller betalas på basis av rekommendationen.

Utöver reglering som gäller insiderinformation och andra sekretessbelagda uppgifter innehåller den gällande lagstiftningen inga bestämmelser som inskränker före detta ministrars rätt att övergå till andra uppgifter efter utgången av mandatperioden. Den gällande lagstiftningen kan inte heller tillämpas vid bedömningen av huruvida det med avseende på ministrarnas ställning och uppdrag är lämpligt för ministern att övergå till andra uppgifter efter utgången av dennes mandatperiod. De diskretionära arrangemang som preciseras för varje enskild regering och som baserar sig på statsrådsmedlemmarnas gemensamma åtagande fungerar i praktiken jämförelsevis bra, men de är till sin natur frivilliga och tidsbundna. Deras innehåll kan variera.

Det att karensen för medlemmarna av statsrådet baserar sig på sådana regeringsperiodsspecifika arrangemang kan ha mer allmänna konsekvenser som begränsar förutsägbarheten i de högsta statsorganens verksamhet. Den offentliga förvaltningen och dess institutionella struktur ska vara transparent, trovärdig och etiskt hållbar. Sådana här regeringsperiodsspecifika arrangemang kan ha dimensioner som försämrar jämlikheten och rättsskyddet för statsrådsmedlemmarna. Det faktum att statsrådsmedlemmarnas karens grundar sig på sådana arrangemang kan med tiden också försvaga allmänhetens förtroende för att den regeringsmakt som statsrådet utövar är transparent, trovärdig och ansvarsfull samt eventuellt åtminstone indirekt för effektiviteten hos förebyggandet av korruption och annan oetisk påverkan.

Med avseende på effektiviteten hos den i grundlagen föreskrivna utövningen av regeringsmakten är det dock nödvändigt att säkerställa att allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten tryggas när en medlem av statsrådet övergår till andra uppgifter. Trovärdigheten hos utövningen av regeringsmakten förutsätter också att människorna med fog kan lita på systemet för beslutsfattande och på att ministrarnas övergång till uppgifter utanför den offentliga förvaltningen efter utgången av sin mandatperiod inte i sig ger anledning att misstänka att allmänintresset eller förtroendet för utövningen av regeringsmakten äventyras.

Begränsningar i grundlagen och övrig lagstiftning i fråga om ministrars uppdrag

I 63 § i grundlagen föreskrivs det att en medlem av statsrådet under sin tid som minister inte får sköta en offentlig tjänst eller sådant annat uppdrag som kan inverka menligt på ministeruppdraget eller äventyra förtroendet för ministrarnas verksamhet som medlem av statsrådet. Sådana tjänster eller uppdrag är bland annat en avlönad befattning i ett privat företag eller en privat sammanslutning, medlemskap i en styrelse, ett förvaltningsråd eller något motsvarande organ i statsbolag och i statens affärsverk och förvaltningsuppgifter i finansierings- och försäkringsinstitut samt i andra ekonomiskt eller samhälleligt betydande privata företag. Till dessa uppdrag hör likaså förtroendeuppdrag i intresseorganisationer på riksomfattande nivå eller centralorganisationsnivå samt förvaltningsuppgifter eller förtroendeuppdrag i sådana sammanslutningar som har en fast anknytning till förvaltningsområdet i fråga. Enligt 23 § i statstjänstemannalagen (750/1994) är en tjänsteman tjänstledig direkt med stöd av lag under den tid han eller hon är medlem av statsrådet.

Förbudet att sköta andra uppdrag gäller enligt grundlagens ordalydelse endast den tid personen i fråga är minister. I förarbetena till grundlagen konstateras det att en minister inte anses vara skyldig att avstå från sina övriga uppdrag för gott då han eller hon blir minister, utan det anses räcka att han eller hon avhåller sig från skötseln av sådana i grundlagen avsedda uppdrag under

ministerns mandatperiod (RP 284/1994 rd, s. 12). Grundlagen utgör således i princip inget hinder för att en minister efter mandatperiodens slut återgår till sina tidigare uppdrag. Om inte andra för ärendet relevanta synpunkter framkommer kan ministern handla på detta sätt också när den nya uppgift som börjar efter hans eller hennes mandatperiod är känd eller blir bekräftad under mandatperioden (beslut av justitiekanslern i statsrådet 4.12.2019 Dnr OKV/327/1/2019).

Enligt förarbetena till grundlagen kan man som störande av ministerns uppdrag i första hand anse uppgifter som gör ministern jävig att sköta sina centrala tjänsteåligganden (RP 284/1994 rd, s. 10 och 12). Bestämmelser om jäv för ministrar finns i 17 a § (88/2012) i lagen om statsrådet (175/2003). Enligt 1 mom. i den paragrafen får en minister inte delta i behandlingen av ett ärende eller vara närvarande vid behandlingen, om han eller hon är jävig. Enligt 2 mom. i paragrafen tillämpas förvaltningslagens (434/2003) jävsbestämmelser på ministern. Bestämmelserna om jäv tillämpas på ministerns verksamhet under hans eller hennes mandatperiod, även i sådana fall när han eller hon under ministerperioden förbereder sig på att övergå till andra uppgifter. Om ministern är jävig får han eller hon inte delta i beredningen, föredragningen, beslutsfattandet eller någon annan behandling av ärendet vid ministeriet, i ministerutskotten eller vid statsrådets allmänna sammanträde. Ministern ska informera om sitt jäv och jävsgrunderna i samband med behandlingen av ärendet. Ansvar för bedömningen av jäv ankommer på statsrådsmedlemmen själv och medlemmen avgör själv huruvida han eller hon är jävig. Det ska dock finnas tillräckliga grunder för jävet för att ministern på grund av jäv ska kunna dra sig ur behandlingen och avgörandet av ärendet (RP 137/2011 rd, s. 21/I).

I vissa fall beaktas sådana bindningar som uppkommit innan ministerns mandatperiod vid bedömningen av hans eller hennes jävighet, men de flesta av dem faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. Dessutom tillämpas bestämmelserna om jäv endast på en minister som är medlem av statsrådet. Bestämmelserna tillämpas således inte på en person som varit minister efter utgången av dennes mandatperiod om han eller hon övergår i anställning inom den privata sektorn.

Den som är anställd hos en myndighet eller innehar ett förtroendeuppdrag får inte röja en handlings sekretessbelagda innehåll eller en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling, och inte heller någon annan omständighet som han eller hon har fått kännedom om i samband med sin verksamhet hos myndigheten och för vilken tystnadsplikt föreskrivs genom lag. En uppgift för vilken tystnadsplikt gäller får inte heller röjas efter det att verksamheten hos myndigheten har upphört eller det uppdrag som utförts för myndighetens räkning har avslutats. Sekretessbelagda uppgifter får inte användas för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. Obehörigt avslöjande och användning av sekretessbelagda uppgifter är straffbart (23 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan *offentlighetslagen* och 40 kap. 5 § i strafflagen (39/1889)).

Det är straffbart att missbruka eller obehörigen till någon annan förmedla, lämna ut eller röja insiderinformation (51 kap. 1–2 och 2 a § i strafflagen). Med insiderinformation avses information som definieras i Europeiska unionens marknadsmissbruksförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG). Enligt artikel 7 i förordningen är insiderinformation information av specifik natur som inte har offentliggjorts, som direkt eller indirekt rör en eller flera emittenter eller ett eller flera finansiella instrument och som, om den offentliggjordes, sannolikt skulle ha en väsentlig inverkan på priset på dessa finansiella instrument eller på priset på relaterade finansiella derivatinstrument. Med information som sannolikt skulle ha en väsentlig inverkan på dessa priser avses information som en förnuftig investerare sannolikt skulle utnyttja som en del av grunden för sitt investeringsbeslut.

En minister ska efter utnämningen ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan betydande förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar vid sidan av ministerns tjänsteåligganden som kan ha betydelse vid bedömningen av ministerns verksamhet som medlem av statsrådet. Uppgifter om bindningar samlas in av dem som utnämnts till ministrar omedelbart efter utnämningen. Uppgifterna lämnas utan dröjsmål till riksdagen genom statsrådets skrivelse. Väsentliga förändringar i bindningarna som skett under ministerperioden ska också omedelbart anmälas.

Bestämmelser om karensavtal i 44 a § i statstjänstemannalagen

Bestämmelser om karensavtal mellan myndigheter och tjänstemän finns i 44 a § i statstjänstemannalagen. Bestämmelsen trädde i kraft vid ingången av 2017. Ändringen av lagen trädde i kraft vid ingången av juni 2022 (329/2022, RP 187/2021 rd). Enligt bestämmelsen kan myndigheten före utnämningen till en tjänst eller ett tjänsteförhållande med den person som föreslås bli utnämnd eller med en tjänsteman under pågående tjänsteförhållande före övergången till en ny uppgift ingå ett skriftligt avtal genom vilket tjänstemannens rätt att övergå till en annan arbetsgivare eller att inleda närings- eller yrkesutövning eller någon annan motsvarande verksamhet begränsas för viss tid (karensavtal).

Ingående av ett karensavtal förutsätter att personen i sin tjänst, sitt uppdrag eller sin ställning har tillgång till sådan information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten, och som på ett väsentligt sätt kan användas i ett nytt anställningsförhållande eller en ny verksamhet till fördel för sig själv eller någon annan eller till skada för någon annan. Ett karensavtal utgör i de situationer som nämns ovan en förutsättning för utnämning eller övergång till en ny uppgift.

Karenstiden får avtalas att omfatta högst sex månader efter det att anställningsförhållandet har upphört. Enligt den ändring som trädde i kraft vid ingången av juni 2022 får karenstiden emellertid avtalas att omfatta högst 12 månader efter det att anställningsförhållandet har upphört, om avtalet ingås med en person som utnämnts eller föreslås bli utnämnd till en tjänst eller ett tjänsteförhållande som avses i 4 § 2 mom. 3 punkten i lagen eller i 26 § 1–4 punkten i lagen. I 4 § 2 mom. 3 punkten i lagen avses Försvarsmaktens så kallade specificeringstjänster och i 26 § 1–4 punkten tjänster för statens högsta ledning.

Under karenstiden ska en ersättning som motsvarar lönen betalas. I avtalet kan ingå en bestämmelse om avtalsvite och vitet får vara högst dubbelt så stort som den ersättning som betalas under karenstiden.

Tjänstemannen ska informera myndigheten om en i paragrafen avsedd övergång under pågående tjänsteförhållande eller under den tid efter det att tjänsteförhållandet har upphört som motsvarar karenstiden. Avtalsvillkoret om karenstiden träder i kraft om myndigheten bedömer att det vid tjänstemannens övergång är fråga om en i bestämmelsen avsedd situation. Karensavtalet binder dock inte tjänstemannen om tjänsteförhållandet har upphört av skäl som beror på myndigheten.

I sitt utlåtande om bestämmelserna om karensavtal för tjänstemän ansåg riksdagens grundlagsutskott att statsrådet bör utreda huruvida bestämmelserna också kan utsträckas till ministrar, men så att bestämmelserna beaktar utnämningsförfarandet och konstitutionella särdrag (GrUU 35/2016 rd, s. 2).

Karensavtal enligt 49 a § i lagen om riksdagens tjänstemän

Till lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003) fogades en bestämmelse om karensavtal genom en ändring (35/2020) som trädde i kraft vid ingången av mars 2020. I den nya 49 a § som fogades till lagen föreskrivs det om möjligheten att ingå avtal om karenstid, det vill säga en tidsfrist under vilken tjänstemannens rätt att övergå till en annan arbetsgivare eller uppgift utanför statsförvaltningen eller att påbörja närings- eller yrkesutövning eller någon annan med förvärvsverksamhet jämförbar verksamhet begränsas för viss tid. Karenstidens längd kan vara högst sex månader. Till en tjänsteman ska under karenstiden en månatlig ersättning som motsvarar lönen för ordinarie arbetstid betalas. Bestämmelserna om karensavtal motsvarar till sitt innehåll 44 a § i statstjänstemannalagen.

Konkurrensförbudsavtal enligt arbetsavtalslagen och lagen om sjöarbetsavtal

I 3 kap. 5 § i arbetsavtalslagen (55/2001) finns bestämmelser om konkurrensförbudsavtal som i sak motsvarar bestämmelserna om karensavtal i statstjänstemannalagen. I ett konkurrensförbudsavtal kan man på motsvarande sätt mot ersättning avtala om en karenstid på högst 12 månader för övergång till en annan arbetsgivare eller påbörjande av yrkesutövning. Motsvarande bestämmelser ingår i 4 kap. 5 § i lagen om sjöarbetsavtal (756/2011).

Regleringen av konkurrensförbudsavtal enligt arbetsavtalslagen och lagen om sjöarbetsavtal har ändrats genom lagändringar (1018/2021 och 1019/2021, RP 222/2020 rd) som trädde i kraft vid ingången av 2022 så att arbetsgivarens skyldighet att betala ersättning till arbetstagaren för konkurrensförbudsavtal har utvidgats till att gälla alla konkurrensförbudsavtal. Till lagarna har det i detta syfte fogats bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att betala ersättning till arbetstagaren för den bindningstid som det avtalats om i konkurrensförbudsavtalet. Till lagarna har det i detta syfte också fogats bestämmelser om ersättningsbeloppet och om tidpunkten för betalning av ersättningen. Ersättningsbeloppet beror på arbetstagarens lön och den i konkurrensförbudsavtalet överenskomna bindningstiden (den tid som konkurrensförbudsavtalet gäller efter att anställningsförhållandet har upphört). Om det i ett konkurrensförbudsavtal har avtalats om en bindningstid på högst sex månader ska ersättningen motsvara 40 procent av arbetstagarens lön för den tiden. Om den avtalade bindningstiden är längre än sex månader ska ersättningen motsvara 60 procent av lönen för hela bindningstiden. Syftet med graderingen av ersättningsbeloppet är att sporra ingåendet av kortare konkurrensförbudsavtal.

Arvoden som betalas till medlemmar av statsrådet

Lagen om arvoden och ersättningar som betalas till medlemmar av statsrådet (1096/2006) trädde i kraft vid ingången av 2007. Det arvode som betalas till ministrar fastställdes så att det motsvarar det arvode som betalas till riksdagens vice talman och det arvode som betalas till statsministern motsvarar det arvode som betalas till riksdagens talman. För närvarande får en minister 10 441 euro i månadsarvode för sitt uppdrag och statsministern 13 390 euro i månadsarvode. Arvodet är skattepliktig inkomst. Dessutom betalas en riksdagsledamot som utnämns till medlem av statsrådet hälften av det arvode och den kostnadsersättning som enligt 1 § 3 mom. i lagen om riksdagsmannaarvode (328/1947) tillkommer honom eller henne.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att skydda allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten genom att med hjälp av de föreslagna karensbestämmelserna förebygga risken för förtroendebrist till följd av att eventuella intressekonflikter uppstår när en medlem av statsrådet övergår till uppgifter utanför den offentliga förvaltningen efter sin mandatperiod. Ministerna fungerar som politiska ledare inom sitt förvaltningsområde och har i stor utsträckning tillgång

till information som är begränsad från offentligheten och utövar betydande samhällelig makt. Enbart möjligheten att använda information som fått i ministerns ställning eller de inflytelserika förhållanden som uppkommit i samband med ministerns ställning i uppgifter efter ministerperioden kan försämra allmänhetens förtroende för utövningen av regeringsmakten, i synnerhet om den nya uppgiften har ett nära samband med ministerns ansvarsområde eller verksamhetsområde.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I den föreslagna lagen om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet föreskrivs det om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet, med stöd av vilken en person som medlem av statsrådet för högst 12 månader kan begränsas rätten att efter utgången av sin mandatperiod övergå till andra uppgifter. Den föreslagna lagen ska tillämpas på både statsministern och andra ministrar som är medlemmar av statsrådet. Lagen ska också tillämpas på personer som har befriats från medlemskap i statsrådet i 12 månader från det att avskedet beviljades. Regleringen omfattar också medlemmarna i en sådan regering som fungerar som expeditionsinistär i samband med ett regeringsskifte. Lagen ska inte tillämpas på sådana medlemmar av statsrådet vars mandatperiod har gått ut före ikraftträdandet av denna lag.

En person som omfattas av lagens tillämpningsområde ska anmäla sin avsikt att ta emot eller påbörja en anställning, uppgift, befattning eller verksamhet (*ny uppgift*) hos den karensnämnd som ska föreslås inrättas. Anmälningsskyldigheten gäller i stor utsträckning övergång till anställning hos aktörer inom den privata sektorn. Anmälningsskyldigheten omfattar dock inte övergång i anställning hos ett offentligt samfund, Europeiska unionen, en sådan internationell organisation, ett sådant internationellt organ eller ett sådant parti som avses i propositionen. Anmälningsskyldigheten skulle inte heller föreligga vid mottagande av ett offentligt förtroendeuppdrag, såsom ett uppdrag som riksdagsledamot, regionombudsman, kommunalombudsman eller medlemskap i ett offentligt samfunds representantråd eller organ. Karensnämnden kan, när de i lagen föreskrivna villkoren uppfylls, meddela en restriktionstid (*karens*) som gäller tidpunkten för påbörjande av den nya uppgiften. Karens kan enligt förslaget meddelas om anmälaren i egenskap av medlem av statsrådet har eller har haft tillgång till sådan information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser som i övrigt begränsar offentligheten och som i den nya uppgiften på ett väsentligt sätt kan användas till fördel för sig själv eller någon annan eller till skada för någon annan, eller om övergången till den nya uppgiften av någon annan särskild orsak kan anses medföra en uppenbar intressekonflikt i förhållande till uppdraget som medlem av statsrådet. En ytterligare förutsättning är att övergången till den nya uppgiften kan anses äventyra allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten.

Med beaktande av de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ger förslaget uttryck för principen att karensen inte ska meddelas schablonmässigt, sporadiskt eller på obetydliga grunder. Karens får inte heller meddelas i större utsträckning eller för en längre tid än vad som är nödvändigt för att den föreslagna lagens syfte ska uppnås. Karens ska enligt förslaget bestämmas att upphöra senast 12 månader efter det att avskedet från uppdraget som medlem av statsrådet beviljades. Med en tillräckligt lång (högst 12 månader) karens strävar man efter att säkerställa att sådan information som erhållits som minister inte kan användas i en uppgift utanför statsförvaltningen till fördel för sig själv eller någon annan eller till skada för någon annan. Ett ytterligare syfte är att säkerställa att inte övergången till den nya uppgiften av någon annan särskild orsak kan medföra en uppenbar intressekonflikt i förhållande till uppdraget som medlem av statsrådet. Det kan bedömas att information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten som erhållits som

medlem av statsrådet eller sådana omständigheter kring inflytande som föranleder intressekonflikter senast inom denna tid har förlorat sin betydelse så att de inte längre kan användas i den nya uppgiften. Tystnadsplikten enligt 23 § i offentlighetslagen och förbudet mot utnyttjande enligt 40 kap. 5 § i strafflagen fortsätter också efter ministerperioden, och avsikten är inte att genom den föreslagna regleringen ändra dessa skyldigheter.

Den som meddelats karens ska för karenstiden och för den tid som behandlingen av ärendet har tagit längre än två månader ha rätt till en ersättning som motsvarar det arvode som betalas till medlemmar av statsrådet. Rätt till ersättning har också andra anmälare till den del som behandlingen av ärendet i karensnämnden har tagit längre tid än två månader. Den som omfattas av lagens tillämpningsområde och som har befriats från medlemskap i statsrådet kan påföras en påföljdsavgift på högst 30 000 euro om han eller hon försummar sin anmälningsskyldighet i fråga om en ny uppgift eller en påföljdsavgift på högst 60 000 euro om han eller hon bryter mot sin skyldighet att låta bli att påbörja en ny uppgift under den tid som omfattas av en karens som meddelats honom eller henne. Karensnämndens beslut ska vara överklagbara.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Propositionen bedöms inte ha några betydande konsekvenser för den offentliga ekonomin.

Den föreslagna regleringen kan medföra vissa kostnader för statsrådets kansli i sådana situationer där karens fastställs för en anmälare i samband med dennes övergång till en ny uppgift. Anmälaren betalas då för karenstiden en ersättning som motsvarar arvodet för en medlem av statsrådet.

Det är dock inte möjligt att på förhand bedöma hur ofta karens är nödvändig eller hur lång den ska vara i varje enskilt fall. Regleringen förväntas snarare vara förebyggande i det avseendet att det inte kommer att finnas något omfattande och regelbundet behov av att meddela karens. Det kan antas att det kommer att finnas flera på varandra följande år under vilka inte en enda karens meddelas, medan det i undantagsfall något år kan finnas behov av att meddela ett flertal karens. Som exempel kan det konstateras att en karens på ett halvt år innebär en kostnad på cirka 60 000 euro, och att meddelande av en karens som motsvarar maximilängden enligt lagförslaget medför en kostnad på cirka 120 000 euro för statsrådets kansli. Dessutom kan det bli aktuellt att betala ersättning till anmälaren till den del som behandlingen av ärendet i karensnämnden har tagit längre tid än två månader.

Den kompensation som betalas för en ogrundad karens innebär i sin tur en kostnad på cirka 18 000 euro för en karenstid på sex månader och dryga 40 000 euro för en karenstid på tolv månader. Situationer i vilka en sådan kompensation ska betalas beräknas emellertid bli väldigt sällsynta.

Möjliga kostnader för meddelande av karens ska täckas inom ramen för statsrådets kanslis anslag under moment 23.01.02.

En ersättningsnivå enligt vad som anges i lagförslaget kan anses öka effektiviteten hos regleringen och framhäva dess förebyggande verkan. De ersättningar som framgår av propositionen kan också anses förebygga meddelande av karens så att säga för säkerhets skull.

De administrativa kostnader som karensnämndens verksamhet medför beräknas bli ytterst ringa. Vad gäller den nuvarande regeringen har åtagandet i form av ett principbeslut inte föranlett att en enda anmälan har gjorts till den tjänstemannaetiska delegationen. Under den föregående valperioden hade den dåvarande regeringen i sina förhandlingar förbundit sig till anmälningsförfarandet, och inga anmälningar gjordes inom ramen för det. I offentligheten behandlades en ministers övergång till en banks förtroendeorgan vid slutet av regeringsperioden, men i fråga om detta gjordes ingen anmälan.

Med beaktande av det som anförts ovan och den föreslagna lagens synnerligen begränsade personrelaterade tillämpningsområde kan det antas att inga stora antal anmälningar om övergång till andra uppgifter kommer att styras till karensnämnden för behandling. Den nuvarande regeringen består av statsministern och 18 ministrar. Dessutom finns det för närvarande tre ministrar som har beviljats avsked under de senaste tolv månaderna. Utgångspunkten skulle vara att karensnämnden sammanträder när dess uppgifter förutsätter det.

De administrativa kostnaderna för nämndens verksamhet består närmast av de arvoden som betalas till nämndens medlemmar och som betalas av statsrådets kanslis anslag. Karensnämndens sekreterare ska stå i tjänsteförhållande till sitt arbetsgivarministerium. De uppgifter som ställningen som sekreterare medför förutsätter inga personalökningar vid ministerierna.

För verkställigheten av den föreslagna påföljdsavgiften svarar Rättsregistercentralen. Eftersom beloppet av de påföljdsavgifter som påförs bedöms bli ytterst litet, medför verkställigheten av påföljdsavgifterna extra arbete för Rättsregistercentralen endast i liten utsträckning. Det föreskrivs dock kontinuerligt om nya påföljdsavgifter och ofta är det antal nya påföljdsavgifter som årligen ska verkställas litet. De sammantagna effekterna av flera avgifter och ökningen av den totala arbetsmängden återspeglas i Rättsregistercentralens arbetsbörda med dröjsmål och det eventuella behovet av tilläggsresurser kommer att preciseras först efter det att lagen har trätt i kraft. Verkställigheten av påföljdsavgifterna inom olika förvaltningsområden är ett uppdrag av bestående natur. Rättsregistercentralens behov av tilläggsanslag för att täcka det extra arbete som påföljdsavgifterna medför behandlas i de årliga ram- och budgetförfarandena.

Konsekvenser för företagen

För marknadsaktörer inom den privata sektorn är det av betydelse att de föreslagna bestämmelserna för sin del kan bidra till att förebygga utnyttjande av de inflytelserika förhållanden som uppkommit i samband med politiska ledningsuppgifter och de eventuella orättvisa konkurrensfördelar de medför vid sådana i lagförslaget avsedda övergångar. Regleringen bedöms därför indirekt också ha positiva konsekvenser för marknads verksamhet och jämlikheten. Regleringen kan i någon mån öka osäkerheten för aktörer inom den privata sektorn när de rekryterar ministrar som söker nya uppgifter. Propositionen bedöms dock inte ha någon betydande inverkan på viljan att rekrytera tidigare ministrar.

4.2.2 Samhälleliga konsekvenser

Förtroende för de högsta statsorganens verksamhet och den offentliga förvaltningen kan anses vara en av de viktigaste grundläggande värderingarna i ett demokratiskt samhälle. I en demokratisk rättsstat handlar myndigheterna i enlighet med lagen, under offentlig tillsyn och under tjänsteansvar. Rättsstatsuppfattningen är nära förknippad med tanken att den offentliga förvaltningen och dess institutionella struktur ska vara transparent, trovärdig och etiskt hållbar också när den granskas utifrån. Ministrar som utövar den högsta regeringsmakten och som befinner

sig i politiskt ledande ställning utgör en särskild målgrupp i fråga om värnandet om demokratiska värderingar.

Den föreslagna regleringens syfte är att förebygga eventuella intressekonflikter och förtroendebuster som kan uppstå när statsrådsmedlemmar övergår till nya uppgifter. Man kan anta att en sådan förebyggande reglering i betydande grad kan minska risken för intressekonflikter och bristande förtroende. Regleringen kan åtminstone indirekt anses gälla också förebyggande av korruption och annan oetisk påverkan. Bland annat i artikel 5 i Förenta nationernas konvention mot korruption (United Nations Convention against Corruption, UNCAC) förutsätts det att de länder som har undertecknat konventionen ska utveckla och genomföra effektiva och samordnade strategier mot korruption som fungerar som en inkörsport till genomförandet av konventionens villkor. Bekämpning av korruption är också ett av Förenta nationernas mål för hållbar utveckling (Sustainable Development Goals).

I den föreslagna regleringen kan det dock inte anses vara fråga om åtgärdande av ett omfattande samhälleligt problem. Tidigare ministrar har i allmänhet fortsatt som riksdagsledamöter eller i andra politiska förtroendeuppdrag eller i övrig anställning inom den offentliga förvaltningen. Ministerbyten som sker under regeringsperioden har ofta haft samband med partiernas interna arrangemang eller situationer som kan jämföras med familjeledigheter. Under de senaste tio åren har det förekommit några enskilda fall där en sådan karens som avses i den föreslagna lagen kunde ha övervägts.

I ljuset av den juridiska och internationella utvecklingen i fråga om tjänstemäns och politiska beslutsfattares övergång till nya uppgifter är det emellertid inte längre motiverat att det förfarande som krävs vid övergång till nya uppgifter efter utgången av ministerperioden ska basera sig på allmänna verksamhetsmodeller eller på ett principbeslut som antas av statsrådet och på ett för statsrådsmedlemmarna gemensamt åtagande vars förverkligande kan vara diskretionärt och preciseras för varje enskild regering. Den föreslagna regleringen kan i sin helhet bedömas stärka allmänhetens förtroende för den demokratiska rättsstatens strukturer och den offentliga förvaltningen samt för öppenheten, trovärdigheten och ansvarsfullheten i statsrådets utövning av regeringsmakt.

Den föreslagna regleringen har konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Med stöd av den föreslagna regleringen ska man för en tid på högst 12 månader kunna begränsa rätten för en medlem av statsrådet att efter utgången av sin mandatperiod övergå till en ny uppgift. Regleringen är således av betydelse för personer som omfattas av lagens tillämpningsområde med tanke på den näringsfrihet och rätt till arbete som föreskrivs i 18 § i grundlagen. Detta har bedömts närmare nedan i avsnitt 4.2.3. Genom de föreslagna karensbestämmelserna skyddas allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten. Genom regleringen främjas också i allmänhet förtroendet för myndigheternas opartiskhet, vilket är ett centralt element för den goda förvaltning som tryggas genom 21 § i grundlagen.

Genom den föreslagna lagen utfärdas allmänna bestämmelser om förutsättningarna för meddelande av karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet och om de förfaranden som anknyter till detta. Bestämmelserna ska tillämpas på medlemmarna av statsrådet och på dem som varit medlemmar av statsrådet under de senaste 12 månaderna. Genom den föreslagna regleringen stärks jämlikheten enligt 6 § i grundlagen och rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen jämfört med nuläget för dem som omfattas av regleringens tillämpningsområde. För att en störingsfri kontinuitet i statsrådets verksamhet ska kunna tryggas vid behandlingen av en anmälan om övergång till en ny uppgift föreslås det att handlingarnas offentlighet begränsas i situationer

där anmälaren är medlem av statsrådet. Förslaget är således av betydelse med tanke på offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. i grundlagen. Den föreslagna påföljdsavgiften har ett samband med den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § och det krav på exakthet som hänför sig till den, även om de inte direkt gäller regleringen av administrativa påföljder av samma typ som påföljdsavgifter. Den föreslagna påföljdsavgiften är också av betydelse för jämlikheten enligt 6 § i grundlagen.

Förslagets konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har bedömts närmare i avsnittet om lagstiftningsordning.

4.2.3 Konsekvenser för arbetskraftens rörlighet och för ny sysselsättning för tidigare ministrar

Den föreslagna regleringens syfte är inte att förhindra det att statsrådsmedlemmar övergår i anställning inom den privata sektorn eller att på något annat sätt begränsa arbetskraftens rörlighet mellan den offentliga och den privata sektorn, utan att med hjälp av en karens som begränsar tidpunkten för påbörjande av en uppgift under högst 12 månader avvärja risken att eventuella förtroendebrister uppstår till följd av intressekonflikter i samband med övergången. Karensen i anslutning till ministeruppdraget hindrar inte heller i sig till exempel att ett arbetsavtal ingås eller att ett förtroendeuppdrag tas emot, utan begränsar tidpunkten för påbörjandet av den nya uppgiften. Regleringen bedöms således inte ha några betydande konsekvenser för möjligheterna att få ny sysselsättning för personer som är eller har varit medlemmar av statsrådet, även om de kan öka osäkerheten i någon mån för aktörer inom den privata sektorn när de rekryterar ministrar som söker nya uppgifter. Regleringen bedöms inte heller minska intresset för ministeruppgifterna.

Utgångspunkten är att propositionen inte heller i princip begränsar statsrådets medlemmars övergång till andra uppgifter inom den offentliga förvaltningen eller politiska förtroendeuppdrag efter utgången av deras mandatperiod.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Avtalsbaserad modell och modell som baserar sig på statsrådets principbeslut

Vid beredningen har man som alternativ handlingsväg bedömt förutsättningarna att föreskriva att karensavtal enligt 44 a § i statstjänstemannalagen eller någon annan därmed jämförbar avtalsbaserad modell ska tillämpas också som utgångspunkt för den karens som fastställs för medlemmarna av statsrådet. Ett karensavtal är till sin karaktär ett offentlighetsrättsligt avtal som motsvarar ett i 3 kap. 5 § i arbetsavtalslagen avsett konkurrensförbudsavtal som står till förfogande i ett privaträttsligt anställningsförhållande (RP 90/2016 rd, s. 21). När de föreskrivna villkoren för att ingå ett avtal är uppfyllda ska myndigheten överväga och besluta om uppgifterna i praktiken förutsätter att ett karensavtal ingås. Myndigheten kan med stöd av 44 a § 2 mom. i statstjänstemannalagen fastställa ett karensavtal som villkor för utnämning till en tjänst eller ett tjänsteförhållande.

Bildandet av statsrådet och valet av ministrarna i ett demokratiskt och parlamentariskt regeringssätt tillkommer enligt 61 § i grundlagen riksdagen och den statsminister som riksdagen har valt. Efter statsministervalet i riksdagens plenum utnämner republikens president de övriga ministrarna i enlighet med statsministerns förslag. Republikens president beviljar också samtidigt med stöd av 64 § i grundlagen den tidigare regeringen avsked. Enligt 60 § i grundlagen svarar

ministrarna inför riksdagen för sina ämbetsåtgärder. Ministeruppdraget är därför framför allt ett politiskt förtroendeuppdrag vilket det inte har ansetts motiverat att begränsa genom särskilda behörighetsvillkor eller andra krav på formell behörighet för den som väljs till minister (RP 1/1998 rd, s.111).

På grund av ministrarnas särskilda urvalssätt och utnämningsförfarandet har det inte ansetts motiverat att fastställa karensavtal enligt 44 a § i statstjänstemannalagen eller därmed jämförbara karensavtal som villkor för utnämning till medlem av statsrådet eller för att vara verksam som minister. Å andra sidan kan inte heller en sådan begränsning av statsrådsmedlemmars övergång till andra uppgifter enligt nuvarande praxis, vilket är ett diskretionärt beslut som varje behörig regering fattar skilt för sig och som baserar sig på statsrådsmedlemmarnas gemensamma åtagande enligt statsrådets principbeslut, anses vara tillräckligt med avseende på sakens betydelse och de vägande samhälleliga intressen som hänför sig till den i nuvarande rättsutvecklingen. Ett principbeslut är till sin karaktär ett för regeringen politiskt och vägledande ställningstagande som inte är juridiskt bindande.

Utifrån de ovan beskrivna utgångspunkterna har man vid beredningen stannat för att föreslå bestämmelser om att det karensförfarande som hänför sig till uppdraget som medlem av statsrådet samt om de skyldigheter, påföljder och befogenheter som hör till uppgiftsområdet utfärdas genom lag. I propositionen har man också strävat efter att genom bestämmelser försäkra sig om att särdragen hos den nya uppgift som anmälan gäller beaktas på ett ändamålsenligt sätt då förutsättningarna för meddelande av karens bedöms. Eventuell karens får inte meddelas på kategoriska grunder eller på ett sätt som i sak eller tidsmässigt är mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå målsättningen för den föreslagna lagen.

Lagens tillämpningsområde föreslås omfatta medlemmar av statsrådet och personer som under de senaste 12 månaderna har varit medlemmar av statsrådet. I samband med beredningen har det bedömts att det med beaktande av syftet med karensbestämmelserna kan tillämpningen av bestämmelserna endast på medlemmar av statsrådet inte anses vara tillräckligt omfattande. Lagstiftningen innehåller redan för närvarande skyldigheter som sträcker sig till tiden efter det att en person varit anställd hos en myndighet eller skött ett förtroendeuppdrag. Utgångspunkten har varit att skyldigheter som gäller tiden efter en ministerperiod kan åläggas, förutsatt att skillnaderna i den rättsliga ställningen mellan medlemmar av statsrådet och sådana statsrådsmedlemmar vars mandatperiod tagit slut beaktas vid beredningen. Eftersom betydande, sekretessbelagda eller med bestämmelser som i övrigt begränsar offentligheten skyddade uppgifter som erhållits som medlem av statsrådet eller inflytandeförhållanden som orsakar intressekonflikter förlorar sin betydelse med tiden, har man vid beredningen stannat för att föreslå att den personkrets som omfattas av lagens tillämpningsområde i fråga om andra än dem som är medlemmar av statsrådet bestäms utifrån den tid som förflutit sedan ministern lämnade sitt uppdrag.

Vid beredningen har man strävat efter att definiera personkretsen och karensens längd så att lagens syfte tryggas och de krav som ställs på regleringen som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna för medlemmar av statsrådet och personer som varit medlemmar av statsrådet uppfylls.

I samband med beredningen har det bedömts att information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten som erhållits som medlem av statsrådet eller sådana omständigheter kring inflytande som föranleder intressekonflikter senast inom 12 månader har förlorat sin betydelse så att de inte längre kan användas i den nya uppgiften. Enligt förslaget ska karens förutom för medlemmarna av statsrådet endast kunna meddelas för personer som har beviljats avsked från uppdraget som medlem av statsrådet under de senaste 12 månaderna. Karensen ska bestämmas att upphöra senast 12 månader från det att avskedet

beviljades. Tystnadsplikten enligt 23 § i offentlighetslagen och förbudet mot utnyttjande enligt 40 kap. 5 § i strafflagen fortsätter också efter ministerperioden, och avsikten är inte att genom den föreslagna regleringen ändra dessa skyldigheter.

Statsrådsmedlemmar erhåller i sina uppdrag omfattande information och utövar betydande samhällelig makt. En minister erhåller information både när han eller hon sköter uppgifter inom sitt eget ansvarsområde och när han eller hon som minister deltar i beredningen av statsrådets beslutsfattande och i beslutsfattandet. En minister erhåller i sin ställning omfattande information om till exempel den nationella säkerheten, tryggheten av samhällets vitala funktioner och Finlands yttre förbindelser. Möjligheten att utifrån prövning från fall till fall vid behov meddela en högst 12 månader lång karens kan i praktiken skydda allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten. Internationellt sett är karenserna rätt långa. I avsnittet om lagstiftningsordningen bedöms närmare längden på den karens som hänför sig till uppdraget som medlem av statsrådet i förhållande till längden på den karens som avses i 44 a § i statstjänstemannalagen.

I 63 § 1 mom. i grundlagen ingår redan ett förbud mot skötseln av uppgifter som inverkar menligt på ministeruppdraget samt en skyldighet i 2 mom. att redogöra för sina bindningar. Avsikten med de föreslagna bestämmelserna är inte att ingripa i dessa bestämmelser. Därför ska den karens som avses i den föreslagna lagen kunna fastställas endast för tiden efter det att medlemskapet i statsrådet upphört, även om medlemmarna i den behöriga regeringen också omfattas av anmälningsskyldigheten enligt lagförslaget.

Alternativa sätt att ordna behörigheten att meddela karens

Behörigheten att meddela karens hör enligt lagförslaget till den karensnämnd som ska inrättas i anslutning till statsrådets kansli för att utföra denna uppgift. Vid beredningen har man som alternativ bedömt förutsättningarna att anvisa behörigheten att meddela karens till den befintliga statstjänstemannaetiska delegationen. Delegationen är, i likhet med andra delegationer som hör till parallellorganisationer inom statsförvaltningen, till sin karaktär ett rådgivande sakkunnigorgan som främjar dialog mellan myndigheter och intressentgrupper inom sitt verksamhetsområde. Vid ordnandet av statsförvaltningen har avsikten inte varit att ge organ av delegationstyp uppgifter som anknyter till utövningen av offentlig makt. De behörigheter som ingår i lagförslaget skulle således innebära en grundläggande förändring för den tjänstemannaetiska delegationens ställning och uppgifter och förutsätter med beaktande av 119 § 2 mom. i grundlagen att delegationen omorganiseras på lagnivå. Detta kan inte anses vare motiverat och inte heller ändamålsenligt med tanke på delegationens grundläggande uppgifter.

Den föreslagna modellen med en nämnd möjliggör oberoende beslutsfattande och säkerställer den särskilda sakkunskap som krävs för att karens ska kunna meddelas. De föreslagna bestämmelserna bedöms också utgöra en lämplig rättslig grund med tanke på den rättsliga ställningen hos de personer som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Bestämmelser om påföljder vid försummelse av anmälningsskyldigheten och överträdelse av karensen

Det föreslås att sådana bestämmelser om administrativa sanktioner som i sak kan jämföras med avtalsvite enligt 44 a § i statstjänstemannalagen för situationer där anmälningsskyldigheten enligt lagförslaget har försummats eller karensen har överträtts ska tas in i lagen.

En medlem av statsrådet har en konstitutionell särställning och en rättslig och politisk ansvars-skyldighet som hänför sig till den. Det kan anses rimligt att personer som blivit valda till ministeruppdraget även efter utgången av sin mandatperiod ska visa särskild ansvarsfullhet när det gäller att iaktta sina lagstadgade skyldigheter och att se till att deras övergång till en ny uppgift inte leder till en intressekonflikt som äventyrar statens intresse eller andra allmänna intressen. Statsrådets medlemmar står inte bara under riksdagens och de högsta laglighetsövervakarnas offentliga tillsyn och annan offentlig tillsyn över regeringens verksamhet, de är dessutom föremål för kontinuerlig utvärdering i offentligheten. Också tidigare statsrådsmedlemmar är ofta föremål för offentlig uppmärksamhet omedelbart efter utgången av sin ministerperiod.

På basis av det som anförts ovan har man under beredningen särskilt bedömt en modell där det föreskrivs om karensnämndens möjlighet att på eget initiativ ge ett utlåtande om behovet av att göra en anmälan till en person som omfattas av tillämpningsområdet för den föreslagna lagen och som inte har anmält sin avsikt att övergå till en ny uppgift. Utifrån remissvaren har man avstått från modellen i den fortsatta beredningen. Det har bedömts att det med tanke på regleringens följdriktighet, trovärdighet och genomslagskraft vore motiverat att i förslaget inkludera en möjlighet att bestämma påföljder för förfaranden som strider mot de viktigaste skyldigheterna. De administrativa påföljderna har i samband med beredningen inte ansetts vara tillräckliga och inte till alla delar i praktiken en lämplig metod för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna. Överträdelsernas art har å andra sidan inte bedömts utgöra en absolut nödvändig grund för användningen av straffrättsliga straff. Således har det förslagits att karensnämnden ska ha behörighet att påföra en administrativ sanktion, det vill säga en påföljdsavgift, för försummelse av anmälningsskyldigheten och brott mot karensen. Bedömningen av ämbetsåtgärderna för medlemmarna av statsrådet genomförs genom det ministeransvar som föreskrivs i grundlagen och omfattar också den straffrättsliga bedömningen av åtgärderna. Det föreslås inte att bestämmelsen om påföljdsavgift ska utsträckas till dem som är medlemmar av statsrådet.

Syftet med lagförslaget är att skydda allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten. Proportionalitetskravet i fråga om sanktioner har vid beredningen bedömts bli uppfyllt. Införandet av en administrativ sanktion har ansetts nödvändigt för att säkerställa regleringens genomslagskraft och funktion och således för att uppnå syftet med regleringen. Vid beredningen har det bedömts att syftet med regleringen inte kan nås på något annat sätt som i mindre grad ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid beredningen har det dessutom ansetts motiverat att det föreslagna karensystemet och det karensystem som avses i 44 a § i stats tjänstemannalagen också i fråga om påföljderna bildar en konsekvent helhet med beaktande av särdragen hos statsrådsmedlemmarnas konstitutionella ställning. Sanktioner är framför allt avsedda att vara förebyggande och avsikten är att bestämma påföljdsavgift endast vid allvarliga försummelser eller överträdelser av skyldigheter.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Sverige

I Sverige finns en gällande karenslag som omfattar statsråd och statssekreterare (Lag (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet). Karensidens längd är högst 12 månader.

Lagen innehåller bestämmelser om meddelande av karens då ett statsråd eller en statssekreterare övergår till andra än statliga uppgifter. Personer som omfattas av lagens tillämpningsområde kan meddelas en restriktionstid under vilken han eller hon inte kan ta emot uppdrag eller övergå

i annan än statlig anställning eller börja idka viss näring. Personer som är föremål för ett meddelande av karens har rätt att för karenstiden få ersättning som motsvarar statsrådets eller statssekreterarens arvode om han eller hon på grund av karensen inte kan påbörja en ny uppgift eller ett nytt anställningsförhållande eller en etablerad näringsverksamhet.

Karensen meddelas av en för detta uppdrag tillsatt nämnd (Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner). År 2020 utvidgades nämndens uppgifter till att omfatta även prövning av frågor om övergångsrestriktioner vid en riksrevisors och en riksrevisionsdirektörs övergång till annan verksamhet. Under 2021 mottog karensnämnden två anmälningar om övergång till andra uppgifter, av vilka ingendera gav anledning till meddelande av karens (Redogörelse till riksdagen 2021/22:NSÖ1). Vid beredningen av propositionen har man också granskat lagstiftningslösningarna i Sverige som möjliga sätt att lösa de frågor som framkommit vid beredningen av propositionen.

Norge

Den så kallade karenslagen som trädde i kraft vid ingången av 2016 i Norge (Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte/karanteneloven, LOV-2015-06-19-70) innehåller bestämmelser om förfarandet enligt vilket en karenstid på högst sex månader kan meddelas politiker och tjänstemän innan de övergår till andra uppgifter. Det är också möjligt att i stället för eller utöver karens också meddela ett tillfälligt förbud att behandla ärenden som hör till det tidigare ansvarsområdet i högst 12 månader.

Karensen meddelas av en för detta uppdrag tillsatt oberoende nämnd (Karantenenemnda). Om karenslagen eller nämndens beslut har överträtts kan nämnden ålägga personen i fråga att upphöra med den lagstridiga verksamheten. Nämnden har också under vissa förutsättningar behörighet att förklara de inkomster som erhållits under den karenstid som är föremål för överträdelsen förverkade, samt att meddela en överträdelseavgift av straffnatur till följd av förseelsen. Överträdelseavgiften får enligt förordningen (Forskrift til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte, FOR-2015-12-02-1380) på sin höjd motsvara karensersättningen för sex månader. Nämnden behandlade år 2021 allt som allt 65 ärenden som gällde övergång till nya uppgifter, varav 22 ledde till karenskontroll (Karantenenemnda Årsmelding 2021; 26.4.2022).

Den kommitté som Norges regering tillsatte 2020 har i sin rapport från maj 2021 bedömt att det eventuellt finns ändringsbehov i den nuvarande karenslagen. Kommittén föreslår bland annat att det tillfälliga förbudet att behandla ärenden som hör till det tidigare ansvarsområdet i vissa fall kan förlängas till högst 18 månader. Dessutom föreslås det att karensersättning under vissa förutsättningar inte ska beviljas den som övergår till att bedriva ny näringsverksamhet. Betalningen av karensersättning kan också upphöra och redan betald ersättning återkrävas vid brott mot karensbeslutet.

Danmark

Utöver bestämmelserna om sekretess finns det i Danmark inga begränsningar som skulle förplikta ministrarna eller tjänstemännen efter det att anställningsförhållandet upphört. Man kan för brott mot tystnadsplikt dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Lagstiftningen i vissa andra länder

Enligt OECD:s rapport (Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access) finns det etiska bestämmelser om offentliga tjänsteinnehavare i nästan alla utvecklade länder. Däremot är bestämmelserna om de etiska förfarandena vad gäller de högsta politiska beslutsfattarna såsom ministrar och riksdagsledamöter mer sällsynta och handlingssätten mer varierande. Av de 40 länder som granskades konstaterades det att det i 14 av dem fanns en ”code of conduct”-standard eller en motsvarande uppförandekod för ministrarnas etiska regler. Enligt rapporten finns det i 26 länder lagstiftning om karens för politiska aktörer. Karensbestämmelserna är vanligtvis avsedda att tillfälligt begränsa det att personer som haft uppgifter som ministrar, riksdagsledamöter eller specialmedarbetare övergår (cooling off-period) exempelvis till att arbeta som lobbare eller till anställning hos en aktör inom den privata sektorn som är verksam inom ett politiskt uppgiftsområde.

Innehållet i karenslagstiftningen och den maximala längden för karenser varierar från land till land. Till exempel i Tyskland tillämpas en karenstid på 18 månader på politiker med uppgifter vars skötsel anses kunna äventyra allmänintresset. En sakkunniggrupp med tre medlemmar beslutar om karensen. I Italien tillämpas en karenstid på ett år vid övergång till andra uppgifter efter en ministerperiod och i Spanien och Storbritannien tillämpas en karenstid på högst två år. I Frankrike däremot tillämpas en karenstid på tre år. I Storbritannien har en oberoende utredare nyligen föreslagit att karenstiden ska förlängas till fem år. Karensbestämmelserna har i flera land skärpts under de senaste åren. Detta beror bland annat på att tjänstemännens och politikernas arbetsrotation och arbete inom både den offentliga och den privata sektorn har blivit vanligare. Dessutom skaffar den offentliga sektorn för närvarande allt fler tjänster från den privata sektorn.

Också förhållningssättet till den ekonomiska compensation eller motsvarande ersättning som betalas för karenstiden varierar mellan olika länder. Enligt OECD:s rapport är det mycket ovanligt att ersättning betalas för hela karenstiden. Till exempel i Frankrike får sådana regeringsmedlemmar som har anmält sin övergång en ersättning som motsvarar deras tidigare månadsarvode under tre månader.

I alla de länder som varit föremål för granskning i OECD:s rapport finns det inga bestämmelser om sanktioner eller påföljder för försummelse av anmälningsskyldigheten eller brott mot karenstiden. I de länder där sanktioner tillämpas har det vanligtvis också föreskrivits om behörighet i anslutning till tillsynen över att karensen iakttas. I Spanien kan en sanktion under vissa förutsättningar också påföras en aktör inom den privata sektorn som rekryterar en person som brutit mot karensbestämmelserna under en restriktionstid av påföljdskaraktär som påförts för försummelse.

Europeiska kommissionen

Enligt artikel 245 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska kommissionsledamöterna när de tillträder sitt uppdrag avge en försäkran om att iaktta redbarhet och visa omdöme vid mottagande av vissa uppdrag eller förmåner efter ämbetstiden. Om dessa förpliktelser åsidosätts får Europeiska unionens domstol besluta att kommissionsledamotens rätt till pension eller andra motsvarande förmåner ska upphöra.

Enligt kommissionens beslut om en uppförandekod för Europeiska kommissionens ledamöter (2018/C 65/06) ska ledamöter meddela kommissionen minst två månader i förväg om sin avsikt att utöva yrkesverksamhet under två år efter det att deras uppdrag har upphört. Kommissionen ska avgöra om den planerade verksamheten till sin natur är förenlig med artikel 245 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Tidigare ledamöter ska under de två år som följer efter att de avslutat sitt uppdrag avhålla sig från att utöva lobbyverksamhet mot ledamöter eller deras

personal i frågor som de ansvarade för under två år efter ämbetstidens slut. När det är fråga om en före detta ordförande ska dessa perioder vara tre år. Skyldigheterna ska inte tillämpas om en tidigare ledamot sköter ett offentligt uppdrag. Om en överträdelse av uppförandekoden inte är tillräckligt allvarlig för att hänskjuta ärendet till Europeiska unionens domstol, får kommissionen besluta att utfärda en varning och vid behov offentliggöra den.

6 Remissvar

I remissvaren understödde tre av tio remissinstanser att karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet regleras på lagnivå. Tre remissinstanser ansåg att propositionen var motiverad eller framförde i övrigt dess allmänna positiva drag i olika ordalag. De övriga remissinstanserna gav inte någon klar helhetsbedömning av ärendet eller fäste uppmärksamhet endast vid några delar av propositionen.

En av remissinstanserna understödde inte lagen i den föreslagna formen, utan ansåg att karensavtal bör ingås med statsrådets medlemmar. En remissinstans ansåg att den föreslagna längden på 12 månader för karensen var mycket lång och föreslog att karensen ska vara i kraft sex månader. En av remissinstanserna påpekade att det inte har föreslagits några särskilda påföljder eller tvångsmedel i lagen och ansåg att avsaknaden av sådana kan försämra följdriktigheten och trovärdigheten i regleringen och att det finns skäl att evaluera saken vidare. Utifrån remissvaren preciserades särskilt motiveringen till längden på 12 månader för karensen. Som en del av den övergripande översyn av regleringen som gjorts utifrån remissvaren bedömdes påföljderna för förfaranden som strider mot bestämmelserna på nytt och till förslaget fogades en bestämmelse om en påföljdsavgift. Vid justitiekanslersämbetets förhandsgranskning ansågs det nödvändigt att komplettera motiveringen till lagstiftningsordningen när det gäller avgränsningen av personkretsen i fråga om påföljdsavgiftens tillämpningsområde. Motiveringen till lagstiftningsordningen preciserades till dessa delar.

Vad gäller lagens tillämpningsområde ansågs det i remissyttrandena att det i propositionen bör bedömas om det är motiverat att föreskriva om karens i fråga om en sådan uppgift som ministern skött före utnämningen till medlem av statsrådet och som han eller hon har för avsikt att återgå till efter utgången av sin mandatperiod. Det ansågs nödvändigt att i propositionen bedöma lagförslagets förhållande till en ministers skyldighet att redogöra för sina bindningar till riksdagen. Utifrån de omständigheter som lyftes fram i remissvaren preciserades motiveringarna till de enskilda bestämmelserna och till lagstiftningsordningen. Vid förhandsgranskningen ansågs det motiverat att ändra ordalydelsen i lagförslaget i fråga om en sådan uppgift som ministern har för avsikt att återgå till efter utgången av sin mandatperiod. Därför fogades till 3 § 1 mom. i lagförslaget en ny 4 punkt om detta. Vid förhandsgranskningen ansågs det dessutom nödvändigt att i förslaget närmare redogöra för förhållandet mellan den anmälan som görs till karensnämnden och den redogörelse för bindningar som ges till riksdagen i praktiken. Motiveringarna till de enskilda bestämmelserna och till lagstiftningsordningen har preciserats ytterligare.

I fråga om anmälningsskyldigheten i samband med övergången till en ny uppgift bör det enligt remissyttrandena göras en bedömning om huruvida begränsningen är motiverad i fråga om de uppgifter som anges i 3 § 1 mom. 1 punkten, för vilka ingen anmälan behöver göras till karensnämnden vid övergången. Det ansågs att anmälan ska göras alltid när en person efter att dennes medlemskap i statsrådet upphört inom 12 månader söker sig till en uppgift som inte direkt i lag har föreskrivits ligga utanför anmälningsskyldighetens omfattning. Förfarandet vid behandling av anmälningar kan i sådana situationer som avses i 3 § 3 mom. vara förenklat. Utifrån remissvaren har motiveringarna till 3 § 1 och 3 mom. preciserats.

I fråga om anmälans innehåll och förutsättningarna för meddelande av karens ansågs det i remissvaren nödvändigt att i fråga om sådan information som ministern erhållit i sitt uppdrag och som avses i 6 § 1 mom. 1 punkten precisera åtminstone i motiveringen att alla roller som anknuter till skötseln av ministrarnas tjänsteåligganden bör granskas ingående vid bedömningen av förutsättningarna för meddelande av karens. Det finns skäl att bedöma om det till anmälans innehåll enligt 4 § bör fogas en skyldighet att ge en redogörelse för huruvida ministern utöver sina huvudsakliga tjänsteåligganden har deltagit i beredningen av sådana ärenden som är av betydelse med tanke på anmälans behandling. Det finns skäl att bedöma huruvida man till exempel utifrån de exempel som anges i motiveringen vad gäller det informationsmaterial som en minister behandlar som en del av sina uppgifter kan beskriva vad begreppet ”information som skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten” i praktiken innebär. I remissvaren föreslogs det att man bör överväga huruvida det vore möjligt att precisera tillämpningsområdet för 6 § 1 mom. 2 punkten, till exempel genom en utvidgning av motiveringen när det gäller de andra särskilda skäl som avses i den punkten. Det föreslogs att man i motiveringen till 6 § tydligare kunde föra fram att man genom regleringen i fråga inte eliminerar några skyldigheter som följer av annan lagstiftning till exempel i fråga om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande av sekretessbelagda uppgifter.

Utifrån remissvaren preciserades motiveringarna till 6 § 1 mom. i fråga om momentets tillämpningsområde, särskilt genom att beskriva statsrådsmedlemmarnas uppgifter och inkludera exempel på eventuella tillämpningssituationer. Till de bestämmelserrelaterade motiveringarna fogades hänvisningar till 23 § i offentlighetslagen och 40 kap. 5 § i strafflagen. Förslagets 4 § bearbetades på det sätt som föreslogs i remissvaren och motiveringen till bestämmelserna preciserades.

När det gäller den ersättning som ska betalas under tiden för den karens som avses i 8 § i lagförslaget ansåg endast en remissinstans att ersättningen inte ska betalas av statens medel. I fråga om 1 mom. ansågs det i remissvaren vara ändamålsenligt att förutsätta att personens övriga inkomster i alla situationer ska beaktas vid beräkningen av ersättningsbeloppet. Dessutom ansågs det vara ändamålsenligt att motiveringen till paragrafen preciseras och att även andra eventuella löner eller vederlag som betalas med statens medel än de som betalas för uppdraget som riksdagsledamot ska beaktas. Det ansågs nödvändigt att förtydliga lagförslaget i fråga om huruvida avsikten är att grunden för ersättning ska gälla endast en karens åt gången.

Med anledning av remissvaren preciserades motiveringen till lagstiftningsordningen till den del den gäller begränsningar av näringsfriheten och den skäliga compensation som grundlagsutskottet i sin utlåtandepraxis förutsätter för de ekonomiska förluster som kan drabba sådana näringsidkare som är föremål för begränsningarna. Som en del av den övergripande översyn av regleringen som gjordes utifrån remissvaren beslutade man vid den fortsatta beredningen förutom att ta in en bestämmelse om påföljdsavgifter också att ändra förslaget så att avdrag inte görs från den ersättning som betalas för karenstiden.

I fråga om tillsättandet av en karensnämnd och karensnämndens sammansättning föreslogs det i remissvaren att det ska övervägas att möjliggöra ett större antal sekreterare än två i lagen. Med anledning av remissvaren ändrades 10 § i förslaget så att det till karensnämnden utses ett behövligt antal sekreterare med tanke på dess verksamhet. Vid förhandsgranskningen fästes uppmärksamhet vid karensnämndens behörighetsvillkor på grund av den påföljdsavgift som ingår i lagförslaget och karensnämndens behörighet att påföra avgiften, och det föreslogs att man överväger att komplettera dem. Specialmotiveringen ändrades.

I remissvaren ansågs det att det undantag från offentlighetsprincipen som gäller tidpunkten för när en anmälan blir offentlig och som avses i 13 § bör motiveras närmare. Det ansågs också

finnas skäl att precisera motiveringen till lagstiftningsordningen till denna del. I propositionen har inte tidpunkten för när karensnämndens begäran om utredning och den utredning som den inhämtat blir offentliga och dess förhållande till 13 § granskats skilt. Enligt remissvaren framgår det i fråga om karensnämndens i 14 § avsedda utlåtande på eget initiativ inte hur nämnden i enlighet med förvaltningslagen behandlar eventuella angivelser till nämnden eller andra uppgifter som inkommit till den på utomståendes initiativ. Motiveringen till propositionen bör till denna del preciseras. Utifrån remissvaren bearbetades 13 § och karensnämndens begäran om utredning och de uppgifter som inhämtats på basis av den inkluderades till att också omfattas av undantaget. Motiveringarna till enskilda bestämmelser och lagstiftningsordningen ändrades till dessa delar. I synnerhet precisades motiveringen till undantaget från offentlighetsprincipen. Karensnämndens utlåtande på eget initiativ slopades i lagförslaget, eftersom en påföljdsavgift fogades till det.

Vad gäller ändringssökande konstaterades det i remissvaren att besvärsförfarandet i praktiken ofta blir så långt att karensen har löpt ut innan ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut. I praktiken skulle rättsmedlet ofta bli aktuellt först i efterskott.

I remissvaren lyftes det fram att det är nödvändigt att ytterligare granska tillämpningsområdet för bemyndigandet att utfärda förordning, konsekvent användning av termer samt bolagsrättsliga termer och regleringens förhållande till den bolagsrättsliga regleringen. Utifrån remissvaren precisades både motiveringarna till enskilda bestämmelser och lagförslaget i fråga om de nämnda aspekterna. Vid förhandsgranskningen ansågs det nödvändigt att ytterligare precisera tillämpningsområdet för bemyndigandet att utfärda förordning och för arbetsordningen. Förslaget precisades genom att bemyndigandet att utfärda förordning slopades.

Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen lämnade ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition den 6 juli 2022. Rådet för bedömning av lagstiftningen ansåg i sitt utlåtande att utkastet till regeringens proposition till viss del följer anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet lyfte fram de fyra mest centrala bristerna och utvecklingsobjekt och rekommenderade att utkastet korrigeras i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.

Rådet ansåg att behandlingen av alternativen för att uppnå syftet är bristfällig. Utifrån en internationell jämförelse varierar praxisen i olika länder, men i utkastet till proposition behandlas alternativen snävt. Jämförelsen av alternativen i utkastet till proposition ska kompletteras. Rådet ansåg att konsekvenserna för rättssäkerheten förblir oklara. Längden på den process som hänför sig till karensen i olika situationer bör konkretiseras i utkastet till proposition genom exempel, i synnerhet om karensen bestrids. Rådet ansåg att stycket om utländsk lagstiftning bör kompletteras. I utkastet till proposition beskrivs regleringen i andra länder på ett informativt sätt, men det framgår inte av utkastet om andra länders lösningar har inverkat på regleringen i Finland. Enligt rådets utlåtande bör de grundläggande fri- och rättigheter som påverkas av propositionen specificeras och konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna utredas i utkastet till proposition. Motiveringen till lagstiftningsordningen ersätter inte bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I propositionen strävade man efter att beakta rådets utlåtande, och i synnerhet kapitlen 2, 4.2, 5 och 7.1 kompletterades med anledning av rådets synpunkter. I de övriga avsnitten gjordes mindre preciseringar.

7 Specialmotivering

7.1 Lag om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet

1 §. *Lagens syfte.* I lagen föreslås en bestämmelse som fastställer lagens syfte. Enligt denna bestämmelse är syftet med denna lag att skydda allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten genom att under de förutsättningar som anges i den föreslagna lagen för viss tid begränsa statsrådsmedlemmars rätt att efter utgången av mandatperioden övergå till andra uppgifter.

I den föreslagna 1 § fastställs inte en behörighet att meddela en sådan restriktion som avses i paragrafen, utan den ska förstås som en bestämmelse som allmänt styr tillämpningen av lagen.

Begreppet regeringsmakt som används i paragrafen får sitt innehåll från 3 § 2 mom. i grundlagen, där det hänvisas till de maktbefogenheter och det beslutsfattande som hör till republikens president och statsrådet.

Av bestämmelsen ska dessutom framgå den centrala utgångspunkten för tillämpningen av lagen, enligt vilken den begränsning som avses i bestämmelsen kan gälla endast för tiden efter det att medlemskapet i statsrådet upphört. Den föreslagna lagen ingriper således inte i situationer som hör till området för 63 § 1 mom. i grundlagen, där skötseln av uppgifter som inte hör till en ministers uppgifter begränsas under medlemskapet i statsrådet.

2 §. *Tillämpningsområde.* I paragrafen anges lagens personrelaterade tillämpningsområde. Enligt paragrafen ska lagen tillämpas på statsrådets medlemmar, det vill säga på ministrar som är medlemmar i respektive regering. Bestämmelsen omfattar också medlemmarna i en sådan regering som fungerar som expeditonsminister i samband med ett regeringsskifte. På tidigare medlemmar av statsrådet tillämpas lagen i 12 månader efter det att deras uppdrag har upphört. Den tidsperiod på 12 månader som lagens tillämpningsområde omfattar räknas från den dag då republikens president beviljar personen avsked från uppdraget som medlem av statsrådet.

Sådana personer som anses ha avgått från uppdraget som medlem av statsrådet utan att avsked har beviljats omfattas inte av lagens tillämpningsområde. I dessa fall är det fråga om sådana situationer som avses i 64 § 3 mom. i grundlagen när en minister väljs till republikens president eller till riksdagens talman.

3 §. *Skyldighet att anmäla övergång till en ny uppgift.* Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten för sådana personer som omfattas av lagens tillämpningsområde att göra en anmälan om sin avsikt att övergå till en ny uppgift efter det att hans eller hennes medlemskap i statsrådet har upphört.

Anmälningsskyldigheten gäller enligt ordalydelsen i 1 mom. personens ”avsikt” att övergå till en ny uppgift. Med tanke på regleringens betydelse och verkningsfullhet har det inte ansetts ändamålsenligt att begränsa anmälningsskyldigheten till exempel till ett redan ingånget arbetsavtal eller till en utfästelse om att ta emot ett förtroendeuppdrag. Enbart en allmän avsikt att övergå till en ny uppgift innebär dock inte som sådan någon anmälningsskyldighet, utan det förutsätts att det finns tillräcklig sannolikhet att personen kommer att övergå till en ny uppgift för att det ska innebära anmälningsskyldighet samt att personen förbinder sig till övergången. Med detta avses till exempel en längre framskriden rekryteringsprocess i vilken personen har valts ut bland de sökande för intervju i slutskedet av rekryteringen, där villkoren för uppgiften förhandlas fram. En person som kallats till en sådan intervju har i allmänhet sannolika skäl att anse att han eller hon kan bli vald till uppgiften. Det kan också vara fråga om att personen på

begäran ställer upp som kandidat för en ledig uppgift, ett förtroendeuppdrag eller ett längre planerat och pågående inledande av näringsverksamhet.

Den föreslagna regleringen ingriper inte i det förbud som följer av 63 § 1 mom. i grundlagen mot skötseln av uppgifter som inverkar menligt på ministeruppdraget eller skyldigheten enligt paragrafens 2 mom. att redogöra för sina bindningar. Enligt 63 § 2 mom. i grundlagen ska en minister utan dröjsmål efter utnämningen ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan betydande förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar vid sidan av ministrarnas tjänsteåligganden som kan ha betydelse vid bedömningen av ministrarnas verksamhet som medlem av statsrådet. Riksdagen har förutsatt att den tillställs uppgifter om väsentliga förändringar i de bindningar som omfattas av ministrarnas anmälningsskyldighet som sker under ministerperioden.

I det föreslagna 1 mom. är det fråga om en ännu osäker ”avsikt” som en person som hör till lagens tillämpningsområde har att övergå till en ny uppgift. Till exempel enligt statsrådets kanslis anvisning om en statsrådsmedlems redogörelse för sina externa bindningar ska en medlem av statsrådet redogöra för sådana bindningar som objektivt sett kan vara av betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som medlem av statsrådet eller som en medlem av statsrådet annars vill underrätta riksdagen om. Det ges inga anvisningar om redogörelser vad gäller bindningar som håller på att bildas. Med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall får en medlem av statsrådet avgöra om det i samband med anmälan till karensnämnden om övergången till en ny uppgift också är nödvändigt att ge en redogörelse för sina bindningar.

Om karensnämnden utifrån ett meddelande från en medlem av statsrådet meddelar ett beslut som innehåller karens, kan utgångspunkten anses vara att en medlem av statsrådet ska ge en redogörelse för sina bindningar, om inte särskilda omständigheter i fallet i fråga föranleder något annat.

Som sådana uppgifter som anses inverka menligt på ministeruppdraget enligt 63 § 1 mom. i grundlagen betraktas alla sådana uppgifter som gör en minister jävig i sina centrala tjänsteåligganden. Bestämmelser om jäv för ministrar finns i 17 a § i lagen om statsrådet. Bestämmelserna om jäv tillämpas på ministrarnas verksamhet under hans eller hennes mandatperiod, även i sådana fall när han eller hon under ministerperioden förbereder sig på att övergå till andra uppgifter. Ansvaret för bedömningen av jäv ankommer på statsrådsmedlemmen själv och medlemmen avgör själv huruvida han eller hon är jävig.

Skyldigheten att anmäla övergången till en ny uppgift omfattar implicit också förhandsanmälan om avsikten att avgå från uppdraget som medlem av statsrådet på grund av att han eller hon övergår till en ny uppgift. Den anmälan som görs till karensnämnden har till denna del ingen sådan betydelse som kan jämföras med en begäran om avsked enligt 64 § i grundlagen.

I det föreslagna 1 mom. anges de situationer som omfattas av anmälningsskyldigheten. Anmälan ska enligt 1 punkten i momentet för det första göras om man har för avsikt att övergå i anställning hos en annan arbetsgivare än staten, ett välfärdsområde, en kommun, en självständig offentlighetsrättslig inrättning, ett universitet som avses i universitetslagen (558/2009), ett parti som avses i 1 § i partilagen (10/1969), Europeiska unionen eller en sådan internationell organisation eller ett sådant internationellt organ i vars verksamhet Finland deltar som medlemsstat. Anmälningsskyldigheten gäller således i stor utsträckning övergång till anställning hos aktörer inom den privata sektorn.

Med övergång till anställning som omfattas av anmälningsskyldigheten avses i förslaget övergång till ett arbetsavtalsförhållande eller någon annan befattning som gäller tills vidare eller för

viss tid mot lön, arvode, förmån eller annan ersättning. Vid tolkningen av vad som avses med lön kan i tillämpliga delar beaktas vad som i 13 § i lagen om förskottsuppbörd (1118/1996) avses med lön. Vad anmälningsskyldigheten beträffar har det i sig ingen betydelse om det är fråga om ett anställningsförhållande på heltid eller ett anställningsförhållande som bisyssla.

Anmälningsskyldigheten omfattar inte övergång i anställning hos ett sådant offentligt samfund, Europeiska unionen, en sådan internationell organisation, ett sådant internationellt organ eller ett sådant parti som nämns i 1 punkten, oberoende av anställningsförhållandets art. Med ett anställningsförhållande som inte omfattas av anmälningsskyldigheten avses i den föreslagna 1 punkten ett tjänste- eller arbetsavtalsförhållande i vilket arbetsgivaren är staten. Det är alltså fråga om ett anställningsförhållande hos en aktör som hör till statens myndighetsmaskineri, såsom ett ämbetsverk eller en inrättning. Statliga affärsverk och statligt ägda bolag är inte statliga myndigheter och de omfattas inte av statens budgetekonomi, så övergång i anställning hos dem omfattas av den anmälningsskyldighet som avses i bestämmelsen.

På motsvarande sätt avses i 1 punkten med anställningsförhållande till ett välfärdsområde eller en kommun ett tjänste- eller arbetsavtalsförhållande där välfärdsområdet eller kommunen är arbetsgivare. Välfärdsområdets och kommunens affärsverk är också myndigheter som omfattas av deras förvaltning. Aktiebolag i vilka ett välfärdsområde eller en kommun är delägare är däremot juridiska personer som är separata från deras organisation, och därför ska en övergång i anställning hos dem omfattas av anmälningsskyldigheten enligt förslaget.

Självständiga offentligrättsliga organ som inte omfattas av anmälningsskyldigheten är självständiga juridiska personer som i allmänhet har inrättats genom en särskild författning. De hör inte till det egentliga offentliga förvaltningssystemet, men de sköter de offentliga uppgifter som särskilt föreskrivits för dem. Sådana är till exempel Finlands Bank, Folkpensionsanstalten och Arbetshälsoinstitutet. Offentligrättsliga inrättningar i anslutning till kommunal verksamhet är bland annat Keva, som sköter det kommunala pensionsskyddet, samt Kommunernas garanticentral. Begränsningen omfattar också i universitetslagen avsedda universitet som verkar som självständiga offentligrättsliga inrättningar eller stiftelser.

Sådana internationella organisationer eller internationella organ som avses i bestämmelsen och i vars verksamhet Finland deltar som medlemsstat är närmast interparlamentariska eller mellanstatliga organisationer såsom OECD, Förenta nationerna och sådana fonder, program och fackorgan som lyder under Förenta nationerna samt Europarådet.

Övergång i tjänst hos en sådan i partiregistret införd registrerad förening som avses i 1 § i partilagen omfattas inte av anmälningsskyldigheten.

Enligt 2 *punkten* i momentet ska anmälan ges då en person tar emot medlemskap i en styrelse, ett förvaltningsråd, en ledningsgrupp eller ett motsvarande organ eller någon annan till sin betydelse med dessa jämförbar ansvarsuppgift eller befattning vid ett statligt affärsverk eller i en privaträttslig sammanslutning, stiftelse, förening eller annan privaträttslig juridisk person. Bestämmelsen omfattar också förtroendeuppdrag vid statliga bolag. Som övriga ansvarsfulla uppgifter eller befattningar betraktas till exempel en förvaltningsuppgift som är betydande med tanke på företagets verksamhet, såsom en befattning som revisor. Anmälningsskyldigheten omfattar också uppgifter i riksomfattande och centrala professionella intresseorganisationer, arbetsgivares intresseorganisationer, näringslivets intresseorganisationer samt Finlands Kommunförbund liksom uppgifter i andra riksomfattande eller annars betydande organisationer, såsom medborgar-, välgörenhets-, kultur- och idrottsorganisationer. Utgångspunkten är att också uppgifter inom en organisation på regional eller lokal nivå ska anmälas, om de är förenade med ett särskilt ansvar för organisationens verksamhet.

Enligt den begränsning som framgår av bestämmelsen föreligger anmälningsskyldighet inte vid mottagande av ett offentligt förtroendeuppdrag, såsom ett uppdrag som riksdagsledamot eller ett annat förtroendeuppdrag som valts genom allmänna val eller medlemskap i ett offentligt samfunds representantråd eller organ. Andra offentliga förtroendeuppdrag som inte omfattas av anmälningsskyldigheten är till exempel uppdrag som regionombudsman och kommunalombudsman liksom också medlemskap i ett offentligt samfunds eller ett offentligt rättsligt organs styrelse, nämnd, direktion, kommitté, kommission och delegation.

Enligt den föreslagna 3 punkten omfattar anmälningsskyldigheten också en avsikt att inleda närings- eller yrkesutövning eller någon annan motsvarande verksamhet. Den vanligaste formen av näringsverksamhet är en firma genom vilken en enskild person kan bedriva näringsverksamhet. En självständig näringsidkare agerar i eget namn och svarar själv för sina egna ekonomiska åtaganden. En självständig yrkesutövare är inte heller anställd, utan producerar tjänster självständigt direkt för kunden. Som sådan annan motsvarande verksamhet som avses i bestämmelsen betraktas till exempel arbete genom ett verkställande direktörs- eller direktörsavtal eller verksamhet genom ett konsulteringsavtal.

Enligt den föreslagna 4 punkten ska anmälningsskyldigheten också gälla en avsikt att fortsätta en sådan anställning, uppgift, befattning eller verksamhet enligt 1–3 punkten som en person som omfattas av lagens tillämpningsområde har avstått från att sköta som medlem av statsrådet. Det gäller alltså återgång till en uppgift som en medlem av statsrådet har beviljats ledighet från för den tid som han eller hon är minister, eller vars skötsel annars har avbrutits under den tid han eller hon varit medlem av statsrådet. Det kan till exempel vara fråga om att personen återgår till ett anställningsförhållande inom den privata sektorn som han eller hon hade innan han eller hon var medlem av statsrådet. I 63 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs det att en medlem av statsrådet under sin tid som minister inte får sköta en offentlig tjänst eller sådant annat uppdrag som kan inverka menligt på ministeruppdraget eller äventyra förtroendet för ministrernas verksamhet som medlem av statsrådet. Uppdraget behöver inte frångås permanent, utan det räcker med att man blir tjänstledig eller har semester under tiden för medlemskapet i statsrådet.

Vad gäller sådana nya uppgifter som föreslås lämnas utanför anmälningsskyldighetens omfattning kan sådan information och sådant inflytande en tidigare statsrådsmedlem haft tillgång till anses förbli tillgängliga för det offentliga förvaltningsmaskineriet.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska anmälan göras till karensnämnden, om vilken det föreskrivs i 9 § i lagförslaget.

Enligt det föreslagna 3 mom. behöver en anmälan dock inte göras, om det på grund av den i 1 mom. avsedda nya uppgiftens natur är uppenbart att förutsättningarna för meddelande av karens inte uppfylls. Med detta avses närmast situationer där det är fråga om en uppgift av mycket liten samhälls- och ekonomisk betydelse och den nya uppgiften inte har någon betydande koppling till uppgifterna eller ärendena inom de ansvarsområden som personen i egenskap av medlem av statsrådet har ansvarat för. Anmälningsskyldigheten gäller inte heller sådana förvaltnings- och förtroendeuppdrag vars skötsel inte kan utgöra en sådan intressekonflikt som avses i bestämmelsen. Sådana är till exempel förvaltningsuppgifter i sammanslutningar som hänför sig till en ministers personliga hobby eller boende (t.ex. bostadsaktiebolag). Uppgifter i ett väglag eller i en motsvarande lokal sammanslutning som grundats för användning eller skötsel av en vanlig bostadsfastighet eller jord- eller skogslägenhet eller en lokal sammanslutning som kan jämföras med dessa behöver inte heller anmälas. Näringsverksamhet eller yrkesutövning av mindre betydelse är till exempel småskalig verksamhet som saknar samhälls- och konsekvenser och som egentligen inte syftar till förvärvande av inkomster. I momentet föreskrivs det om möjligheten

att låta bli att göra en anmälan i vissa situationer som annars omfattas av anmälningsskyldigheten. Personen kan även då, om han eller hon så önskar, anmäla sin avsikt att övergå till en ny uppgift.

Anmälningsskyldigheten ska gälla enligt 4 mom. mottagandet eller påbörjandet av en ny uppgift under den tidsperiod som personen är en medlem av statsrådet samt under den tidsperiod på 12 månader som följer omedelbart efter att personen upphört att vara medlem av statsrådet. Anmälningsskyldigheten gäller således från den dag då republikens president har utnämnt en medlem av statsrådet till sitt uppdrag och fortsätter 12 månader efter det att uppdraget upphört.

Enligt bestämmelsen ska anmälan också göras om en person som under den tid denne är medlem av statsrådet eller under de 12 månader som omedelbart följer efter medlemskapet ämnar ta emot eller påbörja en ny uppgift utöver det som han eller hon tidigare uppgett, eller om innehållet i den tidigare anmälda nya uppgiften ändras väsentligt. Anmälan ska således göras när den situation som kräver anmälan är aktuell, oberoende av eventuella tidigare anmälningar om andra nya uppgifter. Med väsentlig ändring av innehållet i en ny uppgift som anmälts tidigare avses en situation där en persons uppgifter ändras under den tid som denne är i anställning hos samma arbetsgivare på ett sådant sätt att det kan anses vara fråga om en helt ny befattningsbeskrivning. Det kan också vara fråga om en ändring av uppgifterna i en situation där en person med stöd av en undantagsgrund tidigare har underlåtit att göra en anmälan om sin övergång till en ny uppgift och detta uppgiftsområde sedan utvidgas eller ändras på ett väsentligt sätt.

Enligt det föreslagna 5 mom. ska anmälan göras i god tid före övergången till den nya uppgiften eller en väsentlig ändring av dess innehåll, så att karensnämnden har en faktisk möjlighet att bedöma huruvida förutsättningarna för meddelande av karens uppfylls och fatta beslut om detta före personens övergång till den nya uppgiften. Bestämmelsen betonar vikten av att en anmälan göras för att förebygga sådana intressekonflikter som är föremål för regleringen. Huruvida tidpunkten för anmälan är tillräcklig kan bedömas utifrån den genomsnittliga behandlingstiden för de ärenden som karensnämnden behandlar. Av betydelse i detta avseende är 23 a § i förvaltningslagen, enligt vilken en myndighet ska bestämma den förväntade behandlingstiden för de centrala ärendegrupper som hör till myndighetens verksamhetsområde.

4 §. Anmälan innehåll. Paragrafen innehåller bestämmelser om de uppgifter som åtminstone ska ingå i anmälan till karensnämnden. De uppgifter som anges i bestämmelsen är sådana nödvändiga uppgifter för att nämnden ska kunna bedöma behovet av karens och huruvida förutsättningarna för karensen uppfylls.

Enligt förslaget ska anmälaren lämna alla uppgifter som behövs för behandlingen av ärendet till karensnämnden. Med dessa avses de uppgifter som behövs för behandlingen av ärendet, det vill säga anmälarens namn- och kontaktuppgifter samt uppgifter om den i 3 § 1 mom. avsedda aktör vars anställning, uppgift eller befattning det är fråga om eller om påbörjande av närings- eller yrkesutövning. I anmälan ska också tidpunkten för övergången till den nya uppgiften anges. Uppgiften om tidpunkten för övergången kan också vara en uppskattning av tidpunkten för när den nya uppgiften påbörjas, till exempel i en situation där rekryteringsprocessen ännu pågår när anmälan görs.

Anmälan ska dessutom innehålla en redogörelse för den nya uppgiftens huvudsakliga innehåll och förhållande till ärendena inom de ansvarsområden som anmälaren som medlem av statsrådet har ansvarat för eller i vars behandling han eller hon som medlem av statsrådet annars har deltagit i på ett sätt som är betydande med avseende på behandlingen av anmälan. Med utredning avses i det föreslagna sammanhanget utöver den huvudsakliga beskrivningen av en uppgift närmast anmälarens uppfattning om det inbördes förhållandet mellan uppgifterna. Som medlem

av statsrådet deltar ministrar bland annat i beredningen av statsrådets beslutsfattande i olika sammansättningar mellan ministrarna, såsom regeringens förhandlingar, i ministerarbetsgrupperna och ministerutskotten samt i beslutsfattandet vid statsrådets allmänna sammanträde. Om en minister som medlem av statsrådet utanför sitt eget ansvarsområde har deltagit i behandlingen av vissa ärenden på ett sätt som kan ha betydelse för meddelandet av karens, ska ministern också till denna del framföra sin åsikt om förhållandet mellan ministerns uppgifter och den nya uppgiften. Till exempel en minister som är medlem i finanspolitiska ministerutskottet har tillgång till omfattande information om frågor som gäller den offentliga ekonomin. Till den del det är fråga om den tidsperiod under vilken en utredning om deltagande i behandlingen av ärenden ska inkluderas i anmälan, bör det beaktas att information och inflytandeförhållanden förlorar sin betydelse med tiden. Om anmälan är bristfällig ska nämnden enligt 22 § i förvaltningslagen be anmälaren komplettera sin anmälan. Anmälaren ska i enlighet med 34 § i förvaltningslagen också ges tillfälle att bli hörd innan ärendet avgörs, om det inte är uppenbart onödigt att höra anmälaren eller om det finns någon grund för att avstå från hörande enligt 34 § 2 mom. i den lagen. Utöver de utredningsmetoder som anges i förvaltningslagen kan karensnämnden också använda de metoder för att erhålla information som anges i den föreslagna lagen.

5 §. Karensnämndens beslut samt begränsningar i fråga om övergången till ny uppgift. I paragrafen föreskrivs det om karensnämndens skyldighet att utifrån anmälan bedöma om det föreligger förutsättningar för karens och genom sitt beslut avgöra om förutsättningarna för meddelande av karens uppfylls. Paragrafen ska dessutom innehålla bestämmelser om tidsmässiga begränsningar för övergången till en ny uppgift under ärendets behandling samt med anledning av ett eventuellt beslut som inbegriper karens. Om karensnämnden utifrån en statsrådsmedlems anmälan meddelar ett beslut som inbegriper karens, kan utgångspunkten anses vara att en statsrådsmedlem ska ge en sådan redogörelse för sina bindningar som avses i 63 § 2 mom. i grundlagen, om inte något annat följer av de särskilda omständigheterna i fallet.

Den utgångspunkt som framgår av 1 mom. är att karensnämnden inledningsvis ska sätta sig in i den anmälan som gjorts till den och utifrån den göra en rättslig helhetsbedömning av om huruvida övergången till en uppgift kan leda till att förutsättningarna för karens uppfylls på det sätt som avses i den föreslagna lagen. Därefter ska nämnden avgöra huruvida de förutsättningar som anges i lagen för meddelande av karens uppfylls. Det föreslås att karensnämnden på grund av ärendenas komplexitet ska ha prövningsrätt i fråga om meddelande av karens även när förutsättningarna för meddelande av karens formellt sett kan anses vara uppfyllda. Prövningsrätten styrs i synnerhet av de rättsprinciper enligt 2 kap. i förvaltningslagen som begränsar prövningsrätten. Innehållet i karensen begränsas för sin del av bestämmelserna om karenstidens längd i den föreslagna 7 §.

Om förutsättningarna för meddelande av karens inte uppfylls, ska karensnämnden enligt det föreslagna 1 mom. genom sitt beslut fastställa att det inte finns sådana begränsningar för den övergång till en ny uppgift som avses i den föreslagna lagen. Beslutet ska även då motiveras med beaktande av 45 § i förvaltningslagen. Karensnämnden ska således alltid meddela ett beslut om en anmälan görs, vilket i och för sig även kan gälla det att anmälan inte har behandlats, om det till exempel inte finns förutsättningar att göra en utredning på grund av betydande brister i uppgifterna.

Vid behandlingen av ärendet ska behovet av att få karensärendet avgjort före den tidpunkt som avses för påbörjande av en ny uppgift beaktas. Vid behandlingen ska därför särskild vikt fästas vid kravet i 23 § i förvaltningslagen på att ett ärende ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Anmälaren har behov av att få sitt ärende behandlat före den beräknade tidpunkten för påbörjandet av den nya uppgiften. Kravet på att anmälan skall behandlas utan dröjsmål framgår också

av bestämmelserna i den föreslagna 8 § om rätten till ersättning i sådana fall där behandlingen av anmälan har varat längre än två månader.

Enligt 2 mom. får anmälaren inte påbörja den nya uppgift som anmälan gäller under tiden för behandlingen i karensnämnden, det vill säga innan karensnämnden har meddelat sitt beslut enligt 1 mom. på basis av anmälan. Syftet med bestämmelsen är att undvika eventuella intressekonflikter i det skede då anmälan behandlas. Om karensnämndens beslut inbegriper en karens, ska anmälaren dessutom låta bli att påbörja den nya uppgiften till dess att den karenstid som meddelats honom eller henne har löpt ut. Bestämmelsen ger också uttryck för tanken att anmälaren under tiden för behandlingen eller karensen inte ska ha annan kontakt med den i 3 § 1 mom. avsedda aktör vars nya uppgift det är fråga om än i sådana ärenden som hänför sig till de praktiska arrangemangen kring den nya uppgift som är föremål för karensen.

Enligt det föreslagna 3 mom. ska karensnämnden i sitt beslut om karens uttryckligen konstatera att anmälaren har rätt till ersättning enligt 8 § som motsvarar en ministers arvode under tiden för karensen och även för den tid behandlingen av anmälan som överstiger två månader. Enligt 3 § 5 mom. i lagförslaget ska anmälan göras i god tid före övergången till en ny uppgift så att karensnämnden har en faktisk möjlighet att bedöma huruvida förutsättningarna för meddelande av karens uppfylls och fatta beslut om detta före övergången till den nya uppgiften. Meddelande av karens förutsätter att ärendet utreds och bedöms noggrant. En anmälare ska enligt huvudregeln i 34 § i förvaltningslagen ges tillfälle att bli hörd innan ärendet avgörs. Behandlingen av ärendet kan också förutsätta att olika skriftliga tilläggsutredningar inhämtas. Å andra sidan betonas det på grund av ärendets natur kravet att ärendet ska behandlas i karensnämnden utan ogrundat dröjsmål. Anmälaren har behov av att få sitt ärende behandlat före den beräknade tidpunkten för påbörjandet av den nya uppgiften.

Bestämmelsen i momentet kompletterar de krav som i 44 § i förvaltningslagen ställs på beslutets innehåll. I förslaget har det ansetts motiverat att på grund av karensens rättsverkningar genom bestämmelser försäkra sig om att anmälaren är medveten om sina förutsättningar att erhålla ersättning. Den föreslagna 8 § innehåller bestämmelser om karensnämndens skyldighet att av anmälaren begära de uppgifter som är nödvändiga för betalning av ersättningen i samband med det beslut som inbegriper karensen eller ett beslut som meddelas med anledning av en handläggningstid som har överskridit två månader.

6 §. Förutsättningar för meddelande av karens. I paragrafen föreslås bestämmelser om förutsättningarna för meddelande av karens. Förutsättningarna för meddelande av karens ska bedömas från fall till fall. Avsikten är inte att meddelande av karens ska ske schablonmässigt, sporadiskt eller på obetydliga grunder. Karens får inte heller meddelas i större utsträckning eller för en längre tid än vad som är nödvändigt för att den föreslagna lagens syfte ska uppnås. Regleringen ska tillämpas tillsammans med de bestämmelser om grunderna för god förvaltning och om rättsprinciperna inom förvaltningen som framgår av 6 § i förvaltningslagen.

Enligt förslaget kan karens meddelas på de grunder som framgår av 1 mom. 1 eller 2 punkten. En annan förutsättning är att övergången till den nya uppgiften kan anses äventyra allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten.

Enligt den föreslagna 1 mom. 1 punkten är en förutsättning för meddelande av karens att anmälaren i sitt uppdrag som medlem av statsrådet har eller har haft tillgång till sådan information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten, och som på ett väsentligt sätt kan användas i en ny uppgift till fördel för sig själv eller någon annan eller till skada för någon annan.

Tjänstemannens tystnadsplikt och förbudet mot utnyttjande av sekretessbelagda uppgifter gäller också för tiden efter att tjänsteförhållandet upphört enligt både 23 § i offentlighetslagen och 40 kap. 5 § i strafflagen. Enligt bestämmelserna om offentlighet i myndigheternas verksamhet får en minister inte röja eller utnyttja sådana sekretessbelagda uppgifter som han eller hon fått kännedom om i samband med sitt uppdrag eller använda dem för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. Tystnadsplikten och förbudet mot utnyttjande fortsätter också efter ministerperioden, och avsikten är inte att genom den föreslagna regleringen ändra dessa skyldigheter.

Genom tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande går det dock inte att på ett heltäckande sätt förebygga situationer där sådan information som en medlem av statsrådet har fått och som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser som i övrigt begränsar offentligheten på ett väsentligt sätt skulle kunna användas i en ny uppgift för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. Utöver sådan information som är sekretessbelagd med stöd av någon sekretessgrund i 24 § 1 mom. i offentlighetslagen eller någon annan sekretessbestämmelse omfattar 1 punkten i momentet information som skyddas av bestämmelser som annars begränsar offentligheten, såsom information som gäller en handling som är under beredning.

I 1 punkten är det inte enbart fråga om information som en medlem av statsrådet fått för skötseln av uppgifter inom sitt eget ansvarsområde. Det kan också vara fråga om information som gäller andra sektorer och som ministern som medlem av statsrådet behandlar. En medlem av statsrådet deltar till exempel i beredningen av statsrådets beslutsfattande vid inofficiella möten för ministrarna som till exempel vid regeringens förhandlingar samt i ministerarbetsgrupper och ministerutskott samt i statsrådets beslutsfattande vid statsrådets allmänna sammanträde. Statsrådets medlemmar har tack vare sin ställning omfattande tillgång till information om till exempel beredningen av samhällligt betydelsefulla och vittsyftande projekt och om frågor som är centrala med tanke på den nationella säkerheten. Till statsrådets uppgifter hör också frågor som gäller bland annat tryggheten av samhällets vitala funktioner och Finlands yttre förbindelser. Det kan till exempel röra sig om information om konkurrensförhållanden, konkurrerande företag eller om politiska riktlinjer eller projekt som är under beredning och som är av företagsekonomisk betydelse.

Å andra sidan avgränsas tillämpningsområdet för 1 punkten av det i punkten angivna villkoret att informationen på ett väsentligt sätt ska kunna användas i en ny uppgift till fördel för sig själv eller någon annan eller till skada för någon annan. En ytterligare förutsättning är att övergången till den nya uppgiften kan anses äventyra allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten.

Vid bedömning av möjligheterna att använda informationen till fördel för någon annan kan antingen en fysisk eller juridisk person betraktas som nyttotagare. Fördelen kan vara antingen en ekonomisk eller någon annan fördel. Om anmälaren har för avsikt att övergå till en sådan ny uppgift där han eller hon inte kan använda den information som han eller hon fått i sin ställning som medlem av statsrådet, ska det inte anses finnas några begränsningar som beror på den föreslagna lagen för övergången. Av den föreslagna bestämmelsen framgår det dessutom att karens inte kan komma på fråga när anmälaren har erhållit informationen i anslutning till någon annan uppgift. Med beaktande av att ministeruppdraget är ett förtroendeuppdrag utan egentlig arbetstid är sannolikheten för att ministern i någon annan egenskap skulle ha erhållit någon information mycket liten.

Avsikten med de föreslagna bestämmelserna är att säkerställa att statsrådets medlemmar inte direkt övergår till sådana uppgifter inom den privata sektorn där information som är sekretessbelagd eller begränsad från offentligheten och som avses i bestämmelsen på ett väsentligt sätt kan användas.

Enligt 2 *punkten* kan karens meddelas också om övergången till den nya uppgiften av någon annan särskild orsak än en i 1 *punkten* avsedd särskild orsak kan anses medföra en uppenbar intressekonflikt i förhållande till uppdraget som medlem av statsrådet. I bestämmelsen betonas förutom kravet på prövning från fall till fall av förutsättningarna för meddelande av karens också att det äventyrande av allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten som orsakas av övergången till den nya uppgiften ska vara så tydlig att uppkomsten av en intressekonflikt i princip också kan observeras av en utomstående. Samtidigt ger det uttryck för principen att karens inte ska meddelas schablonmässigt, sporadiskt eller på obetydliga grunder.

En sådan uppenbar intressekonflikt som beror på något annat särskilt skäl som avses i bestämmelsen ska till sin betydelse vara av ungefär samma grad som en sådan karens som meddelas på grundval av utnyttjande av information. En uppenbar intressekonflikt kan enligt denna tolkning föreligga stort sett bara när den nya uppgiften kan påvisas ha ett tillräckligt nära samband med det verksamhetsområde som anmälaren i fråga har svarat för som medlem av statsrådet eller i anslutning till vilket han eller hon har behandlat ärenden. Det kan vara fråga om att utnyttja de inflytandeförhållanden som ministern fått tillgång till i sin ställning i den nya uppgiften. Sådana situationer kan vara till exempel när en minister inom sitt ansvarsområde övergår till ett ledningsuppdrag för ett företag som är av ekonomisk eller samhällelig betydelse eller ett centralt förtroendeuppdrag för en intresseorganisation som är verksam på riksomfattande nivå eller centralorganisationsnivå. Någon definition av en konkret skada eller risk för sådan ska inte heller krävas för att intressekonflikt ska kunna anses föreligga, utan det ska räcka med att man vid övergången till en ny uppgift identifierar att det föreligger en uppenbar risk för intressekonflikt.

En ytterligare förutsättning enligt den sista meningen i momentet är att övergången till den nya uppgiften kan anses äventyra allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten. Det är fråga om en allmän förutsättning för meddelande av karens, som ska uppfyllas vid tillämpningen av båda underpunkterna i momentet. Därmed räcker till exempel enbart möjligheten att utnyttja den information som avses i 1 *punkten* inte som sådan som grund för meddelande av karens, utan övergången ska dessutom kunna anses äventyra allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten.

Om den möjlighet att utnyttja information, orsaka skada eller om en intressekonflikt som avses i 1 *mom.* i den föreslagna paragrafen kan undvikas genom att omfattningen av den nya uppgift som är föremål för anmälan begränsas, ska karensen enligt 2 *mom.* avgränsas så att den till sin omfattning motsvarar den. Karensen ska i sådana fall avgränsas till att gälla endast den del av en ny uppgift vars skötsel på det sätt som avses i paragrafen kan anses leda till utnyttjande av information, skada eller intressekonflikt. Karensen ska med beaktande av den proportionalitet som förutsätts av begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna således vara sådan att den orsakar anmälaren så liten olägenhet som möjligt.

Ministrar har i sin ställning omfattande tillgång till uppgifter som omfattas av tjänsthemlighet eller konfidentiella uppgifter om verksamhet inom den offentliga och den privata sektorn, och de utövar ett samhälleligt betydande inflytande med avseende på olika aktörer. Även om det vore lagligt att utnyttja sådan information och sådana samhällliga relationer som uppkommit i samband med ministrarnas uppdrag i uppgifter utanför den offentliga förvaltningen efter minister-

periodens utgång, väcker enbart möjligheten att utnyttja sådan information eller sådana inflytandeförhållanden lätt misstankar om oetisk verksamhet och försvagar således förtroendet för utövningen av regeringsmakten, i synnerhet om den nya uppgiften har ett nära samband med ministerns ansvarsområde eller verksamhetsområde. Å andra sidan ska de bestämmelser som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna i fråga om statsrådets medlemmar och tiden efter deras mandatperioder vara proportionerliga, varför bestämmelsernas tillämpningsområde har avgränsats noggrant, och varför beslut om karens inte alltid meddelas i situationer som eventuellt kan få stark kritik i offentligheten. Meddelande av karens förutsätter att de uppgifter som erhållits som medlem av statsrådet på ett betydande sätt kunde användas i en ny uppgift, eller om övergången till den nya uppgiften av någon annan särskild orsak kunde anses medföra en uppenbar intressekonflikt på ett sätt som äventyrar allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten. Karens kan således inte meddelas enbart på den grund att ministern under regeringsperioden eller efter regeringsperioden övergår i anställning inom den privata sektorn.

7 §. Karensens längd. I paragrafen föreslås bestämmelser om kraven på karenstidens längd. Enligt det föreslagna 1 mom. kan karensen fastställas att börja tidigast när anmälaren har beviljats avsked från uppdrag som medlem av statsrådet, och karensen ska upphöra senast när 12 månader har förflutit från avskedet. Om karensnämnden meddelar sitt beslut om karens exempelvis sju månader efter en statsrådsmedlems avgång, kan karenstiden vara högst fem månader lång. Av bestämmelsen framgår också den centrala utgångspunkt som fastställer tillämpningen av lagen, det vill säga att en eventuell karenstid i praktiken kan börja först efter det att medlemskapet i statsrådet har upphört. De föreslagna bestämmelserna gäller inte situationer där avsikten är att den nya uppgiften ska börja skötas vid sidan av uppdraget som medlem av statsrådet under ministerperioden. Den föreslagna lagen ingriper således inte i situationer som hör till området för 63 § 1 mom. i grundlagen, där skötseln av uppgifter som inte hör till ministeruppdraget begränsas under medlemskapet i statsrådet.

Enligt 2 mom. får karensen inte meddelas för en längre tid än vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte som framgår av den föreslagna 1 §. Vid prövningen ska karenstidens längd beaktas med tanke på allmänintresset och äventyrandet av förtroendet för utövningen av regeringsmakten. Karenstiden kan naturligtvis vara kortare än den föreslagna maximitiden.

I de situationer som avses i den föreslagna 6 § 1 mom. 1 punkten är det dessutom viktigt att bedöma huruvida den information som skyddas genom karensen på ett väsentligt sätt kan utnyttjas eller användas för att skada någon annan i den nya uppgiften. Karensnämnden ska, när karensens längd fastställs, särskilt beakta hur länge information som anmälaren fått tillgång till som medlem av statsrådet på ett väsentligt sätt kan utnyttjas i den nya uppgiften för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. I detta syfte ska karensnämnden särskilt sträva efter att bedöma i vilket skede den information som den anmälare som är föremål för karensen har fått har förlorat sin betydelse i den bemärkelsen att den kan användas i den nya uppgiften på det sätt som avses i den bestämmelsen. Karensen bör vara tidsmässigt tillräckligt lång för att den ska ha den effekt som eftersträvas. En tillräckligt lång karenstid ger förutsättningar att säkerställa att sådan information som erhållits som medlem av statsrådet inom denna tid har förlorat sin betydelse. Bestämmelsen ställer specialvillkor på karenstidens längd också i sådana situationer där meddelande av karens baserar sig på någon annan uppenbar intressekonflikt som framgår av 6 § 1 mom. 2 punkten. Tystnadsplikten enligt 23 § i offentlighetslagen och förbudet mot utnyttjande enligt 40 kap. 5 § i strafflagen fortsätter också efter ministerperioden, och avsikten är inte att genom den föreslagna regleringen ändra dessa skyldigheter.

Det föreslås att karensnämnden på grund av ärendenas mångformighet ska ha prövningsrätt i fråga om karensens längd och att nämnden bör pröva karensens längd från fall till fall. Karensens längd bestäms med stöd av den föreslagna 7 § och prövningen styrs också av de rättsprinciper som begränsar prövningsrätten och som framgår av 2 kap. i förvaltningslagen. På basis av prövning från fall till fall kan karensnämnden stanna för att fastställa en betydligt kortare karenstid än den maximala tiden på 12 månader.

8 §. Ersättning för karenstiden och handläggningstiden för ett ärende. Enligt det föreslagna 1 mom. ska den som meddelats karens ha rätt att av statens medel få en penningersättning för karenstiden samt för den tid som behandlingen av ärendet överskrider två månader. I fråga om en anmälare som fortfarande är medlem av statsrådet betalas ersättningen från och med den tidpunkt då han eller hon befriats från medlemskap i statsrådet. Om karensnämnden inte meddelar karens, är anmälaren inte förhindrad att arbeta i en ny uppgift, och har således inte rätt till ersättning. Enligt bestämmelsen kan också en annan anmälare ha rätt till ersättning till den del behandlingen av anmälan har pågått längre än två månader. Också en annan anmälare än den som meddelandet av karens gäller kan således ha rätt till ersättning för behandlingstiden. I de fall som avses i bestämmelsen ska ersättning för behandlingstiden endast kunna fås för den behandlingstid som överskrider två månader. Det kan till exempel vara fråga om att karensnämnden i sitt beslut inte har ansett att det finns förutsättningar för karens, men att utredningen av ärendet har krävt en behandling som har varat över två månader.

Den ersättning som betalas för karenstiden motsvarar till sin storlek det arvode som betalas till medlemmarna av statsrådet. Ersättningen är endast en sådan ersättning som avses i 1 § i lagen om arvoden och ersättningar som betalas till medlemmar av statsrådet, och andra eventuella förmåner räknas inte med i ersättningen. Det är inte fråga om lön som betalas för karenstiden, men ersättningen ska betraktas som ersättning för minskade inkomster. Vid karensersättning är det alltså fråga om en ersättning som omfattas av förskottsinnehållning. Ersättningen betalas av statsrådets kanslis anslag.

Till exempel skulle ersättningen för en karens på ett halvt år uppgå till cirka 60 000 euro och ersättningen för en karens som motsvarar maximilängden enligt lagförslaget skulle uppgå till cirka 120 000 euro. Om behandlingen av ärendet har pågått i till exempel tre månader är anmälaren berättigad till en ersättning motsvarande en månads arvode till en medlem av statsrådet, det vill säga cirka 10 000 euro.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska karensnämnden bevilja ersättning efter det att den har fått de nödvändiga uppgifter för betalning av ersättning av den som är föremål för ett beslut som inbegriper karens eller ett beslut som meddelas med anledning av en handläggningstid som varat över två månader. Uppgifter som behövs för betalning av ersättning är närmast konto- och kontaktuppgifter för den som beslutet gäller. Karensnämnden ska, enligt förslaget, framställa en begäran om att uppgifterna ska lämnas samtidigt som den meddelar ett beslut som inbegriper karens eller ett beslut som fattas med anledning av en handläggningstid som överskrider i två månader. Syftet med förfarandet är att främja att den ersättning som ska göra de rättsliga verkningarna av karensen mer rimliga behandlas utan dröjsmål. Statsrådets kansli ansvarar för verkställigheten av den ersättning som karensnämnden beslutat om, såsom de arrangemang som gäller debitering och betalning av ersättningen. Utgångspunkten är att ersättningen betalas i månatliga poster.

Karenstiden har i sig ingen inverkan på rätten att få ersättning. Om karenstiden har börjat löpa vid den tidpunkt då ersättningen bestäms, ska karensnämnden bevilja ersättningen retroaktivt.

En anmälare som är föremål för ett beslut om karens ska underrätta karensnämnden om sådana väsentliga förändringar som kan inverka på den karens som meddelats anmälaren eller på den ersättning som betalas för karenstiden. Det kan till exempel vara fråga om att anmälaren eller den blivande arbetsgivaren har dragit sig ur de åtgärder som krävs för övergången till en ny uppgift och att anmälaren inte kommer att bli vald till den uppgift som är föremål för karensen.

9 §. Karensnämnden. I paragrafen föreslås bestämmelser om den karensnämnd som ska inrättas för ärenden som gäller meddelande av karens. Enligt den föreslagna paragrafen ska karensnämnden finnas i anslutning till statsrådets kansli och vara oberoende och självständig i sin verksamhet. Med oberoende avses i det föreslagna sammanhanget i synnerhet karensnämndens oberoende i sina avgöranden i fråga om det politiska beslutsfattandet och de politiska styrningsmaksrelationerna. Karensnämndens självständighet innebär för sin del att statsrådets kansli endast har administrativ styrningsmakt i förhållande till nämnden. Statsrådets kansli svarar för resultatstyrningen av nämnden och utser dess sekreterare från sin egen tjänstekår eller från tjänstekåren vid något annat ministerium. Nämnden stöder sig på administrativa stödtjänster vid statsrådets kansli och nämndens handlingar arkiveras som en del av arkiveringen vid statsrådets kansli.

Karensnämnden ska till sin juridiska ställning vara ett organ som hör till statens myndighetsmaskineri. På dess verksamhet ska det således tillämpas allmänna förvaltningslagar såsom förvaltningslagen, offentlighetslagen och språklagen (423/2003) utan några skilda bestämmelser. Nämndens medlemmar är således också bundna av den tystnadsplikt och det förbud mot utnyttjande som framgår av 23 § i offentlighetslagen. Medlemmarna i karensnämnden ska vid skötseln av sina uppgifter enligt den föreslagna lagen omfattas av straffrättsligt tjänsteansvar direkt med stöd av definitionen i 40 kap. 11 § 2 punkten i strafflagen. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

10 §. Karensnämndens tillsättande och sammansättning. Enligt 1 mom. tillsätter statsrådet karensnämnden för fem år i sänder. Beslutet ska fattas vid statsrådets allmänna sammanträde på föredragning av statsrådets kansli och nämndens mandatperiod ska vara fem år.

Enligt 2 mom. ska karensnämnden ha en ordförande, en vice ordförande samt högst fyra andra medlemmar. I paragrafen föreslås inga strikta krav på karensnämndens sammansättning eller på dess ledamöter, och inte heller några behörighetsvillkor för dem. Med beaktande av statsrådets ställning i samhället och nämndens behörighet att meddela karens, som begränsar näringsfriheten, och administrativa sanktioner, det vill säga påföljdsavgifter, har det i paragrafen tagits in en med tanke på nämndens beslutsförmåga väsentlig bestämmelse om den juridiska och övriga sakkunskap som krävs för att nämnden ska kunna sköta sina uppgifter på behörigt sätt. Med juridisk sakkunskap avses i det föreslagna sammanhanget förutom kännedom om de uppgifter och befogenheter som föreskrivits för karensnämnden också sådan juridisk specialsakkunskap som krävs för att nämnden ska kunna sköta sina uppgifter på behörigt sätt. Behovet av juridisk specialsakkunskap hänför sig i synnerhet till frågor som gäller påförande av administrativa sanktioner. Det är motiverat att nämnden är förtrogen med statsrätten. Nämnden ska också ha tillräcklig kompetens i fråga om annan lagstiftning som tillämpas på dess verksamhet, såsom förvaltningslagen, offentlighetslagen och språklagen. Med beaktande av nämndens behörighet och uppgifter är det motiverat att nämndens ordförande och vice ordförande har annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt. Enligt momentet ska nämnden dessutom ha sakkunskap vad gäller verksamheten av statsrådet.

Enligt det föreslagna 3 mom. ska statsrådets kansli utse ett behövligt antal sekreterare och eventuella permanenta sakkunniga för nämnden med tanke på dess verksamhet. Nämndens sekreterare ska ha sådan juridisk och övrig sakkunskap och förtrogenhet som krävs för behörig skötsel

av nämndens uppgifter och de ska stå i tjänsteförhållande till statsrådets kansli eller något annat ministerium. Utgångspunkten är att sekreteraren inte föredrar ärenden som gäller karens för den minister som ansvarar för det egna arbetsgivarministeriets ansvarsområde. Sekreteraren ska sköta mötesförberedelserna och publicera beslut samt vara föredragande i nämnden. Den föredragande sekreteraren deltar inte i beslutsfattandet. De permanenta sakkunniga deltar inte i nämndens beslutsfattande, det vill säga de varken röstar eller beslutar om ärenden, men kan delta i diskussionen i nämnden.

I det föreslagna 4 mom. föreskrivs det om situationer där ordföranden eller en annan medlem avgår under mandatperioden eller är permanent förhindrad att delta i nämndens verksamhet. I en sådan situation kan statsrådet för den återstående mandatperioden förordna en ny ordförande eller någon annan medlem som behövs för nämndens verksamhet. En efterträdare ska utnämnas enligt vad som föreskrivs om tillsättandet av nämnden i denna paragraf.

Enligt det föreslagna 5 mom. ska medlemmarna i karensnämnden betalas ett arvode för skötseln av uppgifterna. Statsrådets kansli fastställer arvodesbeloppen med beaktande av att avsikten är att kostnaderna för karensnämndens verksamhet ska täckas med anslaget för statsrådets kansli.

11 §. Karensnämndens beslutsförhet. I paragrafen föreskrivs det om sammankallande av karensnämnden och om dess beslutsförhet. Enligt det föreslagna 1 mom. sammankallas nämnden av ordföranden eller, om denna har förhinder, av vice ordföranden.

Enligt 2 mom. är karensnämnden beslutsför när ordföranden eller vice ordföranden och minst två av de andra medlemmarna deltar i behandlingen. Bestämmelsen gör det i sin föreslagna form också möjligt att ordna möten via distansförbindelser samt att sammanställa möten i skriftligt förfarande.

12 §. Ärendenas handläggning i karensnämnden. Enligt det föreslagna 1 mom. kan karensnämnden i sin uppgift höra tjänstemän och andra sakkunniga.

Enligt 2 mom. ska karensnämnden fatta sina beslut på föredragning av sekreteraren. Karensnämndens beslut ska gälla den åsikt som omfattas av majoriteten. Faller rösterna lika, ska ordförandens eller vid förhinder för denne vice ordförandens röst avgöra.

Karensnämndens beslut ska enligt 3 mom. undertecknas av ordföranden eller, om ordföranden har förhinder, av vice ordföranden och det ska kontrasygneras av sekreteraren.

Enligt det föreslagna 4 mom. kan karensnämnden fastställa en arbetsordning för sig själv. Genom arbetsordningen kan det utfärdas bestämmelser om organiseringen av karensnämndens interna verksamhet och förvaltning, såsom beredningen av ärenden, mötesarrangemang och uppgiftsfördelningen mellan sekreterarna samt andra praktiska arrangemang i anslutning till nämndens interna verksamhet.

13 §. Undantag från den tidpunkt då handlingar blir offentliga. Karensnämnden är en i 4 § 1 mom. 8 punkten i offentlighetslagen avsedd nämnd som med stöd av lagen har tillsatts för att självständigt sköta en viss uppgift och fungerar som en sådan myndighet som avses i offentlighetslagen. En handling som har inkommit till en myndighet för behandling av ett ärende blir enligt huvudregeln i 7 § i offentlighetslagen offentlig när myndigheten har fått den. En myndighets begäran om utredning blir enligt huvudregeln i 6 § i offentlighetslagen offentlig när den har undertecknats eller på därmed jämförligt sätt bekräftats.

Enligt den föreslagna paragrafen blir en anmälan från en medlem av statsrådet samt karensnämndens begäran om utredning och de uppgifter som erhållits på basis av dem offentliga först när karensnämnden har meddelat sitt beslut i enlighet med 6 § eller när anmälaren har beviljats avsked från uppdraget som medlem av statsrådet, beroende på vilket av dessa datum infaller först, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en handling inte äventyrar en störningsfri fortsättning av statsrådets verksamhet. Den föreslagna bestämmelsen utgör således ett undantag från 7 och 6 § i offentlighetslagen. Undantaget avgränsas till att gälla endast sådana situationer där anmälaren fortfarande är verksam som medlem av statsrådet. Undantaget gäller dessutom endast tidpunkten för när en anmälan från en medlem av statsrådet samt en begäran om utredning som karensnämnden gjort för att avgöra ärendet och de uppgifter som erhållits på basis av dem blir offentliga. Utgångspunkten är att de handlingar som avses i paragrafen ska hållas hemliga endast tills karensnämnden har meddelat sitt beslut eller tills anmälaren har beviljats avsked från uppdraget som medlem av statsrådet.

Handlingssekretessen ska alltså begränsas genom en skaderekvisitklausul. Utgångsläget är att en handling är sekretessbelagd, men karensnämnden kan under vissa förutsättningar lämna ut uppgifter ur handlingen. Karensnämnden bedömer separat för varje handling den risk som utlämnande av uppgifter medför. Av betydelse med tanke på bedömningen enligt skaderekvisitklausulen är till exempel en situation där en medlem av statsrådet redan offentligt har meddelat sin avsikt att övergå till en ny uppgift. Informationen om en ministers avsikt att övergå till en ny uppgift kan bli offentlig också i och med justitiekanslerns ställningstagande. Enligt 108 § i grundlagen har justitiekanslern till uppgift att ge ministern upplysningar och utlåtanden i juridiska frågor. Ministerns avsikt att övergå till andra uppgifter kan bedömas av justitiekanslern. De upplysningar och utlåtanden som justitiekanslern lämnar enligt 108 § i grundlagen är myndighetshandlingar enligt förvaltningslagen åtminstone om de med beaktande av deras innehåll och syfte gäller frågor som är viktiga med tanke på utövningen av offentlig makt och om de inte innehåller sekretessbelagda uppgifter.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att säkerställa att statsrådets verksamhet fortsätter utan störningar i en situation där anmälaren fortfarande är verksam som medlem av statsrådet. Också i dessa fall kommer anmälaren troligen att informera statsministern om sin avsikt att övergå till andra uppgifter.

En minister ska meddela om sin avsikt att övergå till en sådan ny uppgift som avses i 3 § 1 mom. Syftet med lagförslagets bestämmelser är att anmälan ska göras i ett så tidigt skede som möjligt, varvid det inte nödvändigtvis ännu är säkert att övergången kommer att ske. Då kan en pågående rekryteringsprocess vara förenad med skyldigheter som gäller sekretess eller tystnadsplikt. Också den vars uppgift det är fråga om kan ha juridiskt motiverade förväntningar i ärendet. Det kan till exempel vara fråga om ett sådant rekryteringsförfarande för val av en verkställande direktör eller en styrelseledamot i ett aktiebolag eller i en annan sammanslutning som i synnerhet i fråga om publika aktiebolag regleras i Europeiska unionens lagstiftning. Rekryteringen regleras i fråga om vilka ärenden som utgör konfidentiella förberedelser samt när och till vilka delar uppgifterna blir offentliga eller tillkännages för samtliga aktieägare med beaktande av den bolagsrättsliga likställighetsprincipen. Exempelvis med stöd av 24 § 1 mom. 20 punkten i offentlighetslagen är handlingar som innehåller uppgifter om en privat affärs- eller yrkeshemlighet sekretessbelagda enligt vissa villkor. Det kan också finnas begränsningar i fråga om handlingars sekretess eller offentlighet eller någon annan begränsning av rätten att ta del av dem i den övriga lagstiftningen.

Det kan komma till karensnämndens kännedom att en medlem av statsrådet har för avsikt att övergå till en ny uppgift också till exempel på basis av information som karensnämnden fått av en tredje part. När det gäller uppgifter som en tredje part lämnat till karensnämnden har det inte

ansetts föreligga sådana i 12 § 2 mom. i grundlagen avsedda nödvändiga skäl att begränsa offentligheten.

14 §. Karensnämndens rätt att få uppgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om den rätt att erhålla sådan information som karensnämndens uppgifter förutsätter.

Enligt det föreslagna *1 mom.* har karensnämnden trots sekretessbestämmelser, företagshemligheter och andra begränsningar som gäller erhållande av information rätt att av anmälaren och av den i 3 § 1 mom. avsedda aktör vars uppgift det är fråga om på begäran få för avgörandet av ärendet och för i 8 § avsedd betalning av ersättning nödvändig information. Med nödvändig information i fråga om en ny uppgift avses i det föreslagna sammanhanget till exempel information om när uppgiften påbörjas och om anmälares framtida uppgiftsbeskrivning. I dessa fall kan det också vara fråga om omständigheter som omfattas av sekretess, företagshemlighet eller andra begränsningar av rätten att erhålla information, och därför behövs en uttrycklig bestämmelse om rätten att erhålla information för att säkerställa förutsättningarna för beslutsfattande. Bestämmelser om civilrättsligt skydd för företagshemligheter finns i lagen om företagshemligheter (595/2018) och arbetsavtalslagen. Till exempel sådana bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt som följer av den bolags- och värdepappersmarknadsrättsliga regleringen samt skyldigheter som grundar sig på privaträttsliga sekretessavtal och sekretessförbindelser kan eventuellt också komma på fråga.

Enligt *2 mom.* i paragrafen har karensnämnden dessutom, trots sekretessbestämmelser och andra begränsningar i fråga om erhållande av information, rätt att av ministerierna få för avgörandet av ett ärende nödvändig information om anmälares rätt att i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet ta del av information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten. Ministerierna har i typiska fall tillgång till viktig information om statsrådets medlemmars uppdrag. Rätten att få information omfattar inte innehållet i sekretessbelagda information som erhållits i samband med en ministers uppgifter, utan för bedömningen av behovet av meddelande av karens kan det anses vara tillräckligt att få information om huruvida anmälaren i egenskap av minister har haft tillgång till sådan sekretessbelagd information eller information som annars är skyddad av bestämmelser som begränsar offentligheten och som på ett väsentligt sätt kan användas till fördel för själv eller någon annan eller till skada för någon annan. Bestämmelsen behövs, eftersom information om en persons rätt att erhålla och behandla sekretessbelagd information i vissa fall också i sig kan vara sekretessbelagd. För karensnämndens rätt att få information talar också det betydande offentliga intresset i anslutning till ärendet.

15 §. Ändringssökande. Paragrafen innehåller bestämmelser om rätten att söka ändring i ett beslut av karensnämnden.

Enligt *1 mom.* får ändring i ett beslut om ersättning för karenstid enligt 8 § eller beslut om betalning av kompensation enligt 16 § 2 mom. inte sökas direkt hos förvaltningsdomstolen, utan i första hand ska omprövning begäras hos karensnämnden. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i 7 a kap. i förvaltningslagen. Karensnämnden ska till sitt beslut foga anvisningar om hur man begär omprövning och även i övrigt tillämpa vad som i förvaltningslagen föreskrivs om omprövningsförfaranden. Tidsfristen för ett rättelseyrkande är 30 dagar från delfäendet. Begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt.

Paragrafens *2 mom.* innehåller en informativ bestämmelse enligt vilken bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Besvär ska anföras inom 30 dagar från delfäendet av beslutet.

Ett beslut som inbegriper karens ska enligt 3 mom. få verkställas trots att ändring har sökts, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. Ett beslut som inbegriper karens kan således verkställas innan det har vunnit laga kraft. Bestämmelsen behövs i det föreslagna sammanhanget, eftersom en karens som är bunden till den tidsfrist som anges i lagen annars kan förlora sin betydelse. Enligt 123 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden kan förvaltningsdomstolen med stöd av lagen även i sådana fall förbjuda att beslutet verkställs, förordna att verkställigheten ska avbrytas eller förordna om något annat som gäller verkställigheten av beslutet. Verkställighetsförordnandet kan också gälla en del av beslutet. Yrkanden på förordnande ska behandlas skyndsamt.

Det föreslagna 3 mom. gäller endast karensnämndens beslut om karens. Andra beslut som fattas med stöd av den föreslagna lagen är således verkställbara först när de har vunnit laga kraft.

Ärenden som gäller sökande av ändring gällande karens ska enligt 4 mom. behandlas skyndsamt. Grunden för skyndsamheten är att anmälaren har ett särskilt behov att med anledning av besvär få ett domstolsavgörande i anslutning till en begränsning av näringsfriheten innan den nya uppgiften påbörjas.

Även om ärenden som gäller sökande av ändring ska behandlas skyndsamt, tar behandlingen av ärenden som gäller sökande av ändring vid förvaltningsdomstolen sin tid. I förvaltningsdomstolens beslut ska det vara möjligt att söka ändring genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Den allmänna besvärstiden är 30 dagar. I praktiken kan besvärprocessen också bli så lång att en karenstid på högst 12 månader kan ha löpt ut redan innan ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut.

16 §. *Kompensation för ogrundad karens.* I paragrafen föreskrivs det om rätten för en anmälare som är föremål för karens att av statens medel få kompensation i en situation där en karens som karensnämnden har meddelat upphävs helt eller delvis som ogrundad genom ett lagakraftvunnet domstolsbeslut med anledning av besvär. Avsikten är att kompensationen ska ersätta anmälaren för sådan olägenhet som orsakas av en karens som förelagts utan grund. Endast den anmälare som är föremål för det karensbeslut som karensnämndens meddelat, det vill säga den för vilken karens har meddelats, har rätt till kompensation. Någon annan än anmälaren, såsom anmälarens framtida arbetsgivare, ska inte ha rätt till den kompensation som avses i bestämmelsen, även om också denne i sig kan ha orsakats olägenhet av att en ogrundad karens har meddelats.

Enligt det föreslagna 1 mom. utgör kompensationen 30 procent av den ersättning som med stöd av 8 § har bestämts för den anmälare som beslutet om karens gäller. Sådan ersättning som redan betalats till anmälaren eller en del av den återkrävs inte i detta fall och den minskar således inte kompensationens belopp.

Den kompensation som betalas för en ogrundad karens innebär en kostnad på cirka 18 000 euro för en karenstid på sex månader och dryga 40 000 euro för en karenstid på tolv månader.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska förvaltningsdomstolen underrätta statsrådets kansli om ett beslut genom vilket en karens som karensnämnden har meddelat upphävs. Kansliet fastställer kompensationen efter att på begäran av anmälaren ha fått de uppgifter som behövs för att kompensationen ska kunna betalas ut. För att kompensation ska erhållas krävs det således inte någon ansökan, utan statsrådets kansli vidtar på tjänstens vägnar de åtgärder som förutsätts för fastställande och betalning av kompensation. Statsrådets kansli ska således på det sätt som framgår av bestämmelsen av anmälaren begära aktuella kontouppgifter och eventuella andra uppgifter som behövs för betalning av kompensationen. Eftersom kompensationen fastställs enbart på

kalkylmässiga grunder, har fastställandet av kompensationen inte ett sådant samband med karensnämndens uppgifter som talar för att behörigheten i fråga anvisas karensnämnden.

17 §. Påföljdsavgift. I paragrafen föreskrivs det om karensnämndens behörighet att i ett administrativt förfarande påföra en påföljdsavgift. Karensnämnden ska meddela ett överklagbart beslut i ärendet. Påföljdsavgiften är en sådan annan administrativ påföljd som avses i 67 § i förvaltningslagen.

Enligt paragrafens 1 mom. kan en påföljdsavgift påföras en person som omfattas av lagens tillämpningsområde och som har befriats från medlemskap i statsrådet om personen uppsåtligen eller av oaktsamhet försummar sin anmälningsskyldighet enligt 3 § 1 mom. eller bryter mot sin skyldighet enligt 5 § 2 mom. att låta bli att påbörja den nya uppgift som anmälan gäller under den karens som meddelats honom eller henne. Eftersom påföljdsavgiften ska påföras fysiska personer, föreskrivs det om den skuldprincip som ska iakttas. Påföljdsavgift ska påföras endast om personen uppsåtligen eller av oaktsamhet har försummat eller brutit mot sina förpliktelser enligt paragrafen. I momentet föreskrivs det också om påföljdsavgiftens belopp. Påföljdsavgiften ska vara minst 5 000 euro. Påföljdsavgiften ska vara högst 30 000 euro om personen försummar sin anmälningsskyldighet eller högst 60 000 euro om han eller hon bryter mot sin skyldighet att inte påbörja en ny uppgift under karenstiden.

Påföljdsavgiften föreslås gälla personer som har befriats från medlemskap i statsrådet. Den anmälningsskyldighet som avses i 3 § 1 mom. i lagförslaget ska tillämpas på dem som är medlemmar i statsrådet och på dem som har befriats från medlemskap i statsrådet. Den skyldighet enligt 5 § 2 mom. att inte påbörja den anmälda nya uppgiften under karenstiden ska gälla personer som har befriats från medlemskap i statsrådet. Den föreslagna karensen kan fastställas endast för tiden efter det att medlemskapet i statsrådet upphört, även om medlemmarna i den behöriga regeringen också omfattas av anmälningsskyldigheten enligt lagförslaget.

Vad gäller statsrådets medlemmar kan anmälningsskyldigheten anses vara en omständighet som hör till ministrarnas ämbetsåtgärder. Ministrarnas svar för lagligheten i sina ämbetsåtgärder och deras ställning är förenad med straffrättsligt ansvar för lagstridigt förfarande i ämbetet. Försumelse av anmälningsskyldigheten kan eventuellt bli föremål för bedömning ur ett sådant perspektiv.

Statsrådsmedlemmarnas juridiska ansvar för sina ämbetsåtgärder förverkligas så att säga som ministeransvar. Enligt 60 § 2 mom. i grundlagen svarar ministrarna inför riksdagen för sina ämbetsåtgärder. Utöver det parlamentariska ansvaret omfattar ansvarstagandet också det juridiska ministeransvaret. I 114–116 § i grundlagen föreskrivs det om väckande av åtal mot ministrarnas behandling av åtal mot en minister i riksdagen samt om inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet och om förutsättningarna för väckande av åtal mot en minister. Närmare bestämmelser om behandlingen av ministeransvarighetsärenden finns i lagen om riks-rätten och behandlingen av ministeransvarighetsärenden (196/2000). Beslut om åtal mot en medlem av statsrådet kan enligt 116 § grundlagen fattas om denne uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på ett väsentligt sätt har brutit mot de skyldigheter som hör till en ministers uppgifter eller i övrigt förfarit klart lagstridigt i sin ämbetsutövning. Bedömningen av ämbetsåtgärderna för medlemmarna av statsrådet har redan ordnats genom det ministeransvar som föreskrivs i grundlagen och omfattar också den straffrättsliga bedömningen av ministrarnas åtgärder. Den föreslagna regleringens syfte är inte att ingripa i dessa bestämmelser, och det föreslås inte att påföljdsavgiften ska utsträckas till att omfatta dem som är medlemmar av statsrådet.

Av sanktionssystemet krävs både allmänprevention och specialprevention. De föreslagna bestämmelserna om påföljdsavgift är framför allt avsedda att vara förebyggande. Avsikten med

ett tillräckligt högt maximibelopp för påföljdsavgiften är att styra personer som omfattas av lagens tillämpningsområde till att iaktta de skyldigheter som anges i lagen. Påföljdsavgiften kan påföras enbart för försummelse att iaktta de viktigaste skyldigheterna enligt den föreslagna lagen. Avsikten är att påföljdsavgifter påförs endast vid allvarliga försummelser eller överträdelser av skyldigheter. I praktiken förutspås situationer där det finns ett behov av att påföra en påföljdsavgift bli ytterst sällsynta.

Påföljdsavgiften ska stå i rätt proportion till gärningens klandervärdhet. Påföljdsavgiftens maximibelopp ska vara högre om personen i fråga inte iakttar den karens som förelagts honom eller henne. Överträdelse av meddelad karens har bedömts vara mer klandervärd än försummelse av anmälningsskyldigheten. Den påföljdsavgift som påförs för försummelse av anmälningsskyldigheten ska dock vara tillräckligt nära den påföljdsavgift som påförs för överträdelse av karensen, så att regleringen verkningsfullt styr iakttagandet av vardera skyldigheten. Påföljdsavgiftens minimibelopp motsvarar knappt hälften av ministerns månadsarvode och maximibeloppet ministerns månadsarvoden för knappt tre månader och knappt sex månader. Maximibeloppet är en övre gräns för påföljdsavgiften, och en påföljdsavgift enligt den ska bara kunna komma att övervägas i de allvarligaste situationerna där en försummelse av anmälningsskyldigheten eller en överträdelse av karensen har skett. Vid bedömningen av påföljdsavgiftens minimi- och maximibelopp har man också på ett höjande sätt beaktat påföljdsavgiftens engångsnatur.

Enligt det föreslagna 3 § 3 mom. behöver en anmälan inte göras, om det på grund av den nya uppgiftens natur är uppenbart att förutsättningarna för meddelande av karens inte uppfylls. Bestämmelsen är avsedd att möjliggöra undantag från anmälningsskyldigheten endast i situationer där det är klart att förutsättningarna för meddelande av karens inte kommer att uppfyllas. Syftet är att minska den administrativa börda som orsakas av regleringen. I praktiken förutspås tillämpningen av bestämmelsen att bli begränsad och relativt tydlig med tanke på exempelvis de tillämpningssituationer som avses i 17 § 1 mom. i den föreslagna lagen.

Enligt paragrafens 2 mom. ska påföljdsavgiftens belopp basera sig på en helhetsbedömning. Avgiftens storlek ska bedömas med beaktande av förfarandets art, omfattning och skadlighet. Arten och omfattningen inbegriper både vilken försummelse eller förseelse det är fråga om och hur klandervärd beteendet har varit. Vid bedömningen av förfarandets art kan förfarandets uppsåt beaktas och dess omfattning bedömas också tidsmässigt. Till exempel partiell överträdelse av karensen är av mindre klandervärd art än underlåtenhet att iaktta karensen i sin helhet. Påföljdsavgiften behöver inte påföras eller avgiften kan påföras till ett mindre belopp än minimibeloppet, om gärningen kan anses vara ringa och det med tanke på försummelsens art, planmässighet och andra omständigheter är skäligt att ingen avgift påförs eller att avgift påförs till ett mindre belopp än minimibeloppet. En sådan situation kan vara aktuell till exempel om det gäller utförande av en enskild arbetsuppgift under karenstiden. Påföljdsavgiften ska betalas till staten.

Förvaltningslagen ska tillämpas på karensnämndens verksamhet. Tillämpningen av förvaltningslagen när beslut fattas innebär iakttagande av allmänna förvaltningsrättsliga principer och förfaranden. För att påföljdsavgift ska kunna påföras förutsätts det i enlighet med 34 § 1 mom. i förvaltningslagen att personen hörs, varvid han eller hon kan lägga fram de orsaker som påverkat förfarandet och andra omständigheter som inverkar på saken. Också de övriga bestämmelserna i förvaltningslagen ska tillämpas. Exempelvis ett beslut om påföljdsavgift ska motiveras i enlighet med 45 § 1 mom. i förvaltningslagen. Kraven på proportionalitet och ändamålsenlighet i förvaltningsverksamheten ska uppfyllas och kraven på god förvaltning och rättssäkerhet beaktas när avgiften påförs. Beslutet ska delges personen i fråga på det sätt som anges i förvaltningslagen.

I 3 *mom.* beaktas förbudet mot dubbel straffbarhet, enligt vilket flera påföljder av straffkaraktär inte får påföras en fysisk person för samma gärning. Förbudet omfattar även administrativa påföljder av straffkaraktär för en och samma gärning.

Påföljdsavgift får enligt 4 *mom.* inte påföras, om inte det ärende som gäller påförande av avgift har blivit anhängigt inom två år från det att personen påbörjade den nya uppgift som omfattas av anmälningsskyldigheten eller karensen.

Enligt 5 *mom.* finns bestämmelser om verkställigheten av påföljdsavgiften i lagen om verkställighet av böter (672/2002). Därför föreslås det att lagen ändras så att det till tillämpningsområdet för 1 § fogas en påföljdsavgift enligt den föreslagna lagen om karenser i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet. För verkställigheten av påföljdsavgiften svarar Rättsregistercentralen, som redan har motsvarande verkställighetsuppdrag.

Ingen ränta ska tas ut på påföljdsavgiften. I fråga om beslut om påföljdsavgiften föreligger besvärsmått. Ändring i ett avgiftsbeslut söks hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. En informativ hänvisningsbestämmelse till lagen ingår i det föreslagna 15 § 2 *mom.* När det gäller verkställbarheten av ett beslut ska lagen om rättegång i förvaltningsärenden iakttas. En påföljdsavgift som karensnämnden påför kan verkställas när den vunnit laga kraft.

18 §. Ikraftträdande. Paragrafens 1 *mom.* innehåller en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juni 2023. Enligt paragrafens 2 *mom.* föreslås inte denna lag tillämpas på medlemmar av statsrådet vars mandatperiod har upphört före ikraftträdandet av denna lag. Om en medlem av statsrådet har beviljats avsked från medlemskap i statsrådet exempelvis två månader innan lagen träder i kraft, omfattas han eller hon med avvikelse från den föreslagna 2 § inte av lagens tillämpningsområde. Regleringen gör det således inte möjligt att retroaktivt ingripa i till exempel sådana anställningsavtal på basis av vilka en minister som befriats från sina uppgifter under de 12 månader som föregår lagens ikraftträdande redan har övergått i anställning inom den privata sektorn.

7.2 Lagen om verkställighet av böter

1 §. Lagens tillämpningsområde. I den föreslagna lagen om karenser i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet ingår karensnämndens befogenhet att i ett administrativt förfarande påföra en person som omfattas av lagens tillämpningsområde och som befriats från medlemskap i statsrådet en påföljdsavgift, om denne uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar sin anmälningsskyldighet i fråga om en ny uppgift eller bryter mot sin skyldighet att inte påbörja en ny uppgift under tiden för den karenser som meddelats honom eller henne.

En påföljdsavgift som påförts verkställs i den ordning som anges i lagen om verkställighet av böter. Rättsregistercentralen sörjer för verkställigheten av försummelse-, förseelse- och påföljdsavgifter som påförs med stöd av olika lagar med iakttagande av förfarandet för verkställigheten av böter. Därför föreslås det att det till 2 *mom.* fogas en bestämmelse om att en påföljdsavgift enligt 17 § i den föreslagna lagen om karenser i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet ska verkställas i den ordning som anges i lagen om verkställighet av böter (672/2002).

Enligt 4 § i lagen om verkställighet av böter ska den som påför avgiften och fullföljdsdomstolen göra en anmälan om sitt beslut till Rättsregistercentralen.

8 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2023.

9 Verkställighet och uppföljning

Om den föreslagna lagen om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet träder i kraft krävs det förberedelser för att inleda karensnämndens verksamhet. Innan lagen träder i kraft bör åtgärder därför vidtas för att inrätta nämnden och i praktiken organisera dess uppgifter. Effektiv kommunikation om lagens tillämpningsområde och den anmälningsskyldighet som följer av lagen förutsätts också när lagen träder i kraft. Det finns skäl att följa upp regleringens effektivitet och verkställighet samt vid behov vidta åtgärder för att se över regleringen.

10 Förhållande till andra propositioner

10.1 Samband med andra propositioner

I riksdagen behandlas regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om transport av farliga ämnen och till lagar som har samband med den (RP 220/2021 rd), regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om animaliska biprodukter, 6 § i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi och 1 § i lagen om verkställighet av böter (RP 89/2022 rd) och regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om markstationer och vissa radaranläggningar, lag om ändring av lagen om rymdverksamhet och lag om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter (RP 113/2022 rd), i vilka det föreslås att 1 § 2 mom. i lagen om verkställighet av böter ändras.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I den föreslagna lagen finns det bestämmelser om skyldigheten för en medlem av statsrådet eller en person som under de senaste 12 månaderna varit medlem av statsrådet att anmäla sin avsikt att efter mandatperiodens utgång övergå till en ny uppgift för den karensnämnd som inrättas genom lagen samt om nämndens behörighet att meddela karens som tidsmässigt begränsar påbörjandet av en ny uppgift. Enligt lagförslaget får inte anmälaren heller påbörja den nya uppgiften under den tid som anmälan behandlas.

Den föreslagna regleringen ska bedömas utifrån förbudet i 63 § i grundlagen mot att sköta uppgifter som inte hör till en ministers uppgifter och ministerns redogörelse för sina bindningar samt utifrån särdragen i fråga om utnämningsförfarandet och den konstitutionella ställningen för statsrådets medlemmar som framgår av 60, 61 och 64 § i grundlagen. Regleringen är dessutom av betydelse med tanke på den näringsfrihet och rätt till arbete som föreskrivs i 18 § i grundlagen, jämlikheten enligt 6 §, den goda förvaltning och det rättsskydd som avses i 21 § och offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. Till den del det är fråga om att behörigheten att meddela karens och påföljder ska anvisas den karensnämnd som ska föreslås bli inrättad, är bestämmelserna av betydelse också med tanke på 119 § i grundlagen.

Förhållande till 63 § i grundlagen och till en statsrådsmedlems konstitutionella ställning

Den karens som avses i den föreslagna lagen kan fastställas endast för tiden efter det att medlemskapet i statsrådet upphört, även om medlemmarna i den behöriga regeringen också omfattas av anmälningsskyldigheten enligt lagförslaget. Den föreslagna regleringen ingriper således inte i det förbud som följer av 63 § 1 mom. i grundlagen mot skötseln av uppgifter som inverkar

menligt på ministeruppdraget eller skyldigheten enligt paragrafens 2 mom. att redogöra för sina bindningar.

I 63 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs det att en medlem av statsrådet under sin tid som minister inte får sköta en offentlig tjänst eller sådant annat uppdrag som kan inverka menligt på ministeruppdraget eller äventyra förtroendet för ministrarnas verksamhet som medlem av statsrådet. Enligt förarbetena till grundlagen hör till de uppgifter som anses störande för skötseln av ministrarnas uppgifter sådana uppgifter som gör ministern jävig att sköta sina centrala yrkesuppdrag eller som kräver så mycket tid att det förhindrar ministern att till fullo sköta sitt ministeruppdrag (RP 284/1994 rd, s. 10 och 12). Sådana tjänster eller uppdrag har ansetts vara till exempel en avlönad befattning i ett privat företag eller en privat sammanslutning, medlemskap i en styrelse, ett förvaltningsråd eller något motsvarande organ i statsbolag och i statens affärsverk och förvaltningsuppgifter i finansierings- och försäkringsinstitut samt i andra ekonomiskt eller samhällsrelaterat betydande privata företag. Till dessa uppdrag hör likaså förtroendeuppdrag i intresseorganisationer på riksomfattande nivå eller centralorganisationsnivå samt förvaltningsuppgifter eller förtroendeuppdrag i sådana sammanslutningar som har en fast anknytning till förvaltningsområdet i fråga. Genom bestämmelsen har man velat trygga ministrarnas oberoende ställning, tillförsäkra att de koncentrerar sig på skötseln av sitt ministeruppdrag och upprätthålla allmänhetens förtroende för statsrådets verksamhet.

Förbudet att sköta sådana andra uppdrag som avses i 63 § 1 mom. i grundlagen gäller enligt momentets ordalydelse endast den tid personen i fråga är minister. Enligt förarbetena till grundlagen anses en minister inte vara skyldig att avstå från sina övriga uppdrag för gott då han eller hon blir minister, utan det anses räcka att han eller hon avhåller sig från skötseln av sådana i grundlagen avsedda uppdrag under ministrarnas mandatperiod (RP 284/1994 rd, s. 12). Grundlagen utgör således i princip inget hinder för att en minister efter mandatperiodens slut återgår till sina tidigare uppdrag. Om inte andra för ärendet relevanta synpunkter framkommer kan ministern handla på detta sätt också när den nya uppgift som börjar efter hans eller hennes mandatperiod är känd eller blir bekräftad under mandatperioden (OKV/327/1/2019, 4.12.2019). Uppdraget behöver således inte frångås permanent, utan det räcker med att man blir tjänstledig eller har semester.

Enligt 63 § 2 mom. i grundlagen ska varje statsrådsmedlem utan dröjsmål efter utnämningen ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan betydande förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar vid sidan av ministrarnas tjänsteåligganden som kan ha betydelse vid bedömningen av ministrarnas verksamhet som medlem av statsrådet. Anmälningsskyldigheten gäller alla ministrar. Också de medlemmar av statsrådet som har varit ministrar i den föregående regeringen är skyldiga att lämna en utredning i samband med regeringsskiftet. Lämnan av utredningen om bindningar verkställer det parlamentariska regeringssystemet enligt grundlagen (GrUB 13/1994 rd). Om en medlem av statsrådet hade för avsikt att under sin mandatperiod sköta sådana uppgifter som inte hör till ministeruppdraget, det vill säga vid sidan av ministeruppdraget, skulle förutsättningarna för skötseln av sådana uppgifter även i fortsättningen bedömas enligt 63 § i grundlagen och jävsbestämmelserna i förvaltningslagen.

Med avseende på offentliga tjänster är förbudet enligt 63 § i grundlagen mot skötseln av uppgifter som kan inverka menligt på ministeruppdraget eller äventyra förtroendet för ministrarnas verksamhet ovillkorligt och täckande. Dessutom gäller förbudet i fråga om sådana andra uppgifter vars skötsel kan inverka menligt på skötseln av ministeruppdraget eller äventyra förtroendet för ministrarnas verksamhet som medlem av statsrådet. Förbudet enligt 63 § i grundlagen är således mer omfattande till sitt innehåll än tillämpningsområdet för den karen som avses i den föreslagna lagen i sak, eftersom den endast gäller sådana situationer där skötseln av andra

uppgifter kan anses leda till en intressekonflikt på ett sätt som äventyrar allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten. Ministern ska dock överväga huruvida ett ärende som gäller övergång till en ny uppgift inverkar på förutsättningarna för en medlem av statsrådet att sköta sitt uppdrag och om en sådan redogörelse för bindningar som avses i 63 § 2 mom. i grundlagen ska ges. Om karensnämnden utifrån en statsrådsmedlems anmälan meddelar ett beslut som innebär karens, kan utgångspunkten anses vara att en statsrådsmedlem ska ge en sådan redogörelse för sina bindningar som avses i 63 § 2 mom. i grundlagen, om inte något annat följer av de särskilda omständigheterna i fallet.

I sin bedömning av de bestämmelser om karens som föreslogs i statstjänstemannalagen konstaterade grundlagsutskottet att regleringens innehåll bör beakta särdragen i utnämningsförfarandet och den konstitutionella ställningen för statsrådets medlemmar om regleringen eventuellt utvidgas till att omfatta statsrådets medlemmar (GrUU 35/2016 rd). Alternativen för genomförande av regleringen beskrivs till dessa delar närmare i avsnitt 5. Som grund för regleringen har det inte ansetts finnas förutsättningar för att tillämpa sådana karensavtal som avses i 44 a § i statstjänstemannalagen eller ett i sak motsvarande avtalsbaserat förfarande.

Näringsfrihet och rätt till arbete

Den föreslagna regleringen innebär en begränsning också vad gäller vars och ens rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Regleringen är av betydelse också med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilket bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag (RP 1/1998 rd, s. 131, se även GrUU 20/2003 rd, s. 2/I, GrUU 3/2000 rd, s. 3/I).

Det kan antas att en medlem av statsrådet som är minister också har tillgång till en stor mängd information, vars användning och förmedling till utomstående omedelbart efter ministerperiodens slut kan leda till en intressekonflikt mellan den nya uppgiften och ministerns uppdrag. Syftet med regleringen är att införa begränsningar för när personer som är eller har varit medlemmar av statsrådet övergår till andra uppgifter, i synnerhet i sådana fall då han eller hon i sitt uppdrag har haft tillgång till strategiskt eller företagsekonomiskt betydelsefull information som kan utnyttjas i hans eller hennes nya uppgift. Regleringen kompletterar delvis offentlighetslagen. Syftet med regleringen är också att begränsa övergången till den nya uppgiften i en situation där den nya uppgiften av någon annan särskild orsak leder till en uppenbar intressekonflikt i förhållande till ministerns uppgifter. En uppenbar intressekonflikt kan föreligga när den nya uppgiften har ett tillräckligt nära samband med det verksamhetsområde som anmälaren har svarat för som medlem av statsrådet eller i anslutning till vilket han eller hon har behandlat ärenden. Sådana situationer kan vara till exempel när en minister övergår till ett ledningsuppdrag för ett företag som är verksamt inom hans eller hennes ansvarsområde som är av ekonomisk eller samhällelig betydelse eller ett centralt förtroendeuppdrag för en intresseorganisation som är verksam på riksomfattande nivå eller centralorganisationsnivå. Genom de föreslagna karensbestämmelserna skyddas därmed allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten. Genom regleringen främjas också i allmänhet förtroendet för myndigheternas opartiskhet, vilket är ett centralt element för den goda förvaltning som tryggas genom 21 § i grundlagen.

Det kan utifrån det som anförts ovan anses finnas samhälleligt vägande och godtagbara grunder för den föreslagna regleringen med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet har inte heller ansett att de med den föreslagna regleringen till sin betydelse jämförbara bestämmelserna om karensavtal i statstjänstemannalagen eller de med dessa i sak liknande bestämmelserna om konkurrensförbud i arbetsavtalslagen är problematiska med hänsyn till 18 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 41/2000 rd, GrUU 35/2016 rd, GrUU 22/2021 rd).

Lagförslaget ska innehålla exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om grunderna för anmälningsskyldigheten samt om förutsättningarna för meddelande av karens och de rättsliga verkningarna av detta. Karens ska bara kunna meddelas i sådana situationer som avses i 6 § i lagförslaget, i vilka sådana uppgifter som en person erhållit som medlem av statsrådet på ett väsentligt sätt kan utnyttjas i personens nya uppgift eller om övergången till den nya uppgiften av någon annan särskild orsak kan anses medföra en uppenbar intressekonflikt. En ytterligare förutsättning är att övergången till den nya uppgiften kan anses äventyra allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten. Även i dessa situationer ska karensen ha ett samband med det godtagbara syfte med lagen som ligger till grund för restriktionen.

I lagförslaget har man dessutom försökt att genom bestämmelserna försäkra sig om att karensen inte i sak är mer omfattande än vad som är nödvändigt med tanke på lagens syfte. Bestämmelsen ger uttryck för principen att karens inte ska meddelas schablonmässigt, sporadiskt eller på obetydliga grunder. I motiveringarna till de enskilda bestämmelserna har man med beaktande av grundlagsutskottets praxis uttryckligen betonat kraven på tillämpning av regleringen tillsammans med de bestämmelser om grunderna för god förvaltning och rättsprinciperna inom förvaltningen som framgår av 6 § i förvaltningslagen (se GrUU 10/2016 rd, s. 2 och de utlåtanden som det hänvisas till där). Även förvaltningsutskottet har i fråga om karensavtal enligt 44 a § i statstjänstemannalagen fäst uppmärksamhet vid myndigheternas prövning från fall till fall när karensavtalet och karenstidens längd fastställs samt vid myndighetens skyldighet att vid prövningen beakta grunderna för god förvaltning enligt 2 kap. i förvaltningslagen, såsom proportionalitet, ändamålsbundenhet, jämlikhet och likabehandling (FvUB 7/2022 rd).

Utöver att de bestämmelser som begränsar näringsfriheten är exakta och noggrant avgränsade har grundlagsutskottet ansett det viktigt att begränsningens omfattning framgår av lagen och att de bestämmelser som möjliggör begränsningen ger tillräcklig förutsägbarhet i myndigheternas verksamhet. Begränsningarna ska dessutom vara förenliga med proportionalitetskravet (se t.ex. GrUU 10/2016 rd, s. 2 och de utlåtanden som det hänvisas till där). I fråga om de ekonomiska förluster som begränsningar av näringsfriheten eventuellt orsakar de näringsidkare som berörs av begränsningarna har grundlagsutskottet ansett det vara motiverat att från fall till fall föreskriva om skälig kompensation (GrUU 44/2020 rd, se även GrUU 35/2016 rd).

Enligt förslaget får karensen vara i högst 12 månader från det att medlemskapet i statsrådet upphört. Enligt förslaget ska karensen inte fastställas schablonmässigt, sporadiskt eller på obetydliga grunder, utan karensnämnden ska fastställa karenslängden utifrån prövning från fall till fall. Karens får inte meddelas i större utsträckning eller för en längre tid än vad som är nödvändigt för att den föreslagna lagens syfte ska nås. På basis av prövning från fall till fall kan karensnämnden också besluta att inte meddela karens eller också kan den meddela en karens som är betydligt kortare än den maximala tiden. Genom möjligheten att utifrån prövning från fall till fall vid behov också meddela en karens på 12 månader kan man säkerställa att karensen är tillräckligt lång för att den information som erhållits i samband med en ministeruppdraget eller de inflytandeförhållanden som uppstått i samband med uppdraget under karenstiden ska kunna förlora sin betydelse så att de inte längre kan utnyttjas i den nya uppgiften. Tystnadsplikten enligt 23 § i offentlighetslagen och förbudet mot utnyttjande enligt 40 kap. 5 § i strafflagen fortsätter också efter ministerperioden. Avsikten med de föreslagna bestämmelserna är inte att ändra dessa skyldigheter.

En medlem av statsrådet erhåller information i samband med sitt uppdrag och kan bilda omfattande inflytandeförhållanden. En minister erhåller information både när han eller hon sköter uppgifter inom sitt eget ansvarsområde och när han eller hon i sin ministerställning deltar i beredningen av statsrådets beslutsfattande och i själva beslutsfattandet. En minister erhåller i sin ställning omfattande information om till exempel den nationella säkerheten, tryggheten av

samhällets vitala funktioner och Finlands yttre förbindelser. Möjligheten att utifrån prövning från fall till fall vid behov meddela en 12 månader lång karens kan i praktiken skydda allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten.

Den föreslagna maximilängden för karensen motsvarar den ändrade 44 a § i statstjänstemannalagen som trädde i kraft vid ingången av juni 2022, där den maximala tiden för karensen i syfte att främja bestämmelsernas genomslag har förlängts i fråga om karensavtalen för de högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen från tidigare sex månader till 12 månader (392/2022, RP 187/2021 rd). I samband med riksdagsbehandlingen av 44 a § i den tidigare gällande statstjänstemannalagen ansåg grundlagsutskottet att maximitiden för en karens på 12 månader inte i sig är problematisk med tanke på begränsningens proportionalitet (GrUU 35/2016 rd, RP 90/2016 rd), även om restriktionstiden med anledning av förvaltningsutskottets betänkande förkortades från föreslagna 12 månader till sex månader (FvUB 17/2016 rd). Medlemmarna av statsrådet är chefer för ministerier eller behandlar ärenden som hör till ministeriernas ansvarsområden samt deltar i kollegialt beslutsfattande vid statsrådets allmänna sammanträde. Statsministern leder statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. Med beaktande av statsrådets medlemmars centrala ställning vad gäller statsrådets beslutsfattande samt den mycket omfattande tillgång till information och de möjligheter att skapa inflytandeförhållanden som följer av detta, har det ansetts motiverat att den maximitid som fastställs för ministrar inte ska vara kortare än maximitiden för karensen för de högsta tjänstemännen inom statsförvaltningen enligt 44 a § i statstjänstemannalagen.

I den föreslagna regleringen är det inte i sak fråga om sådan begränsning av näringsfriheten som är jämförbar med koncession och som grundar sig på säkerställandet av en persons behörighet eller förutsättningarna för verksamheten, utan om karens som fastställs för övergången till en ny uppgift och som är bunden till den maximitid som föreskrivs i lagen för att skydda vägande samhälleliga intressen. Meddelande av karens hindrar inte heller till exempel att ett arbetsavtal ingås om övergång till en ny uppgift, utan innebär en begränsning av tidpunkten för påbörjande av den nya uppgiften.

Syftet med den föreslagna regleringen är således inte att förhindra att personer som är medlemmar av statsrådet eller som har varit verksamma i dessa uppgifter övergår till uppgifter utanför den offentliga förvaltningen, utan avsikten är att med hjälp av eventuell karens säkerställa att sådana övergångar inte orsakar intressekonflikter som äventyrar allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten.

Syftet med den begränsning av övergångar som gäller tiden för behandlingen av en anmälan är att säkerställa att grunderna för meddelande av karens bedöms på behörigt sätt och att uppkomsten av eventuella intressekonflikter kan förebyggas i enlighet med regleringens syfte. I specialmotiveringen har man till denna del betonat anmälarens behov av att få sitt ärende behandlat före den beräknade tidpunkten för påbörjande av den nya uppgiften. Vid behandlingen av en anmälan ska således särskild vikt fästas vid kravet på att behandlingen ska ske utan dröjsmål i enlighet med 23 § i förvaltningslagen och 21 § i grundlagen. Det föreslås att det i lagförslaget tas in ett krav på att anmälan ska göras i god tid före den planerade övergången till en ny uppgift för att anmälningsskyldigheten ska uppfyllas. Om begränsningen i samband med behandlingsskedet för en anmälan tillämpas på det sätt som avses i bestämmelsen i fråga är det möjligt att förutse att begränsningen inte blir särskilt omfattande med tanke på näringsfriheten.

För karenstiden betalas en ersättning som motsvarar en ministers arvode. Även andra anmälare än sådana som är föremål för karensbeslut ska enligt lagförslaget ha rätt till ersättning som kan jämföras med karensensättning för den del tiden för behandlingen av ärendet överstiger två månader.

Utifrån de ovan angivna utgångspunkterna anses förslaget inte vara problematiskt med tanke på 18 och 80 § i grundlagen.

Karensnämndens ställning och uppgifter

Den karensnämnd som ska föreslås inrättas i anslutning till statsrådets kansli och som statsrådet tillsätter för fem år i sänder ansvarar för de uppgifter och befogenheter som gäller meddelande av karens och åläggande av påföljder som avses i lagförslaget. Karensnämnden är således ett organ inom statsförvaltningen och till dess uppgifter hör utövning av offentlig makt, som kan anses vara betydande till sin karaktär.

På grund av att nämndens uppgifter omfattar utövning av offentlig makt ska bestämmelser om karensnämndens allmänna grunder enligt 119 § 2 mom. i grundlagen bestämmas genom lag. Till dessa allmänna grunder hör närmast organets namn, ansvarsområde samt dess huvudsakliga uppgifter och befogenheter (RP 1/1998 rd, s. 174/II, GrUU 12/2004 rd, s. 3/I). Enligt grundlagsutskottets praxis ska motsvarande regleringsprinciper iaktas också när det inom en myndighet eller något annat organ inom statsförvaltningen inrättas enheter av en betvdligt nv typ som utövar offentlig makt (GrUU 51/2006 rd, s. 5). Även i fråga om organ av nämndtyp ska dessa kriterier beaktas. Till dem hör också bestämmelser om hur nämnden tillsätts och om dess sammansättning och mandatperiod (GrUU 15/2011 rd, s. 5 och de utlåtanden som nämns där).

Lagförslaget innehåller detaljerade bestämmelser om tillsättandet av en karensnämnd och dess sammansättning, om beredningen och behandlingen av ärenden i nämnden, om nämndens beslutanderätt och om nämndens personal. Föreläggande av karens och åläggande av påföljder förutsätter omfattande sakkunskap, som bäst kan tryggas i ett kollegialt beslutsfattande organ av nämndtyp. Det kollegiala förfarandet bidrar också till att säkerställa att nämndens verksamhet är oavhängig och behörig på det sätt som förutsätts i 21 § i grundlagen. Eftersom en sådan karens som avses i lagförslaget indirekt också kan inverka på statsrådets verksamhetsförutsättningar, som enligt reglementet för statsrådet (262/2003) ska ordnas av statsrådets kansli, föreslås det att karensnämnden enligt bestämmelserna ska organiseras så att den är självständig i sina avgöranden och oberoende av politiska styrningsmaktsförhållanden.

Det har inte ansetts nödvändigt att i lagförslaget ta in en informativ hänvisning till de allmänna förvaltningslagar som ska tillämpas i nämndens verksamhet och till att dess medlemmar omfattas av straffrättsligt tjänsteansvar. Nämndens sekreterare står i tjänsteförhållande till sitt arbetsgivarministerium, vilket innebär att det inte heller till denna del råder oklarhet om tillämpningen av de allmänna lagarna och bestämmelserna om tjänsteansvar. Antalet lagar som allmänt tillämpas på myndigheternas verksamhet har under de senaste åren utvidgats ytterligare, bland annat i och med att lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) och lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019) stiftades. Att ta in en heltäckande förteckning över författningar i lagen och hålla den uppdaterad av enbart informativa skäl kan inte längre anses vara ändamålsenligt i den pågående lagstiftningsutvecklingen.

Begränsning av handlingars offentlighet

Enligt förslaget blir en anmälan från en medlem av statsrådet som gäller hans eller hennes avsikt att övergå till en ny uppgift samt karensnämndens begäran om utredning och de uppgifter som erhållits på basis av dem offentliga först när nämnden har meddelat sitt beslut i enlighet med 6 § eller när anmälaren har befriats från medlemskap i statsrådet, beroende på vilket av dessa datum infaller först, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en handling inte äventyrar att statsrådets verksamhet fortgår störningsfritt. Förslaget ska bedömas i ljuset av

12 § 2 mom. i grundlagen. Enligt den bestämmelsen är handlingar och upptagningar som innehåller av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Enligt den huvudregel som framgår av 7 § i offentlighetslagen och som är central med tanke på den offentlighetsprincip som tryggas i 12 § 2 mom. i grundlagen blir en handling som har inkommit till en myndighet offentlig när myndigheten har fått den. Dessutom blir en myndighets begäran om utredning enligt huvudregeln i 6 § i offentlighetslagen offentlig när den har undertecknats eller på därmed jämförligt sätt bekräftats.

Om en ministers avsikt att övergå till en ny uppgift blir offentlig innan det är säkert kan det försvaga statsrådets funktionsförmåga. Syftet med förslaget är att säkerställa att statsrådets verksamhet fortsätter utan störningar när anmälan behandlas. Det kan inte heller anses helt ändamålsenligt med tanke på 64 § i grundlagen som gäller avsked från statsrådet, om informationen om en ministers avsikt att övergå till andra uppgifter blir offentlig redan i samband med det att anmälan görs till karensnämnden eller i samband med nämndens handläggning av den och eventuellt redan innan saken har diskuterats med statsministern.

Handlingarnas offentlighet begränsas endast i situationer där anmälaren fortfarande är verksam som medlem av statsrådet. Offentliggörandet ska begränsas enbart i det skede då ärendet bereds när det gäller statsrådets medlemmars anmälan, karensnämndens begäran om utredning och de uppgifter som erhållits med anledning av dem. Begränsningarna av offentligheten för dessa handlingar som gäller inledande och utredning av ett ärende är nödvändiga för att syftet med bestämmelsen ska uppnås. Grundlagsutskottet har betonat att det med tanke på proportionaliteten i en begränsning av offentligheten är viktigt att det i lag anges en bakre gräns för sekretessen, varefter handlingarna blir offentliga (GrUU 19/2010 rd, GrUU 50/2010 rd). Begränsningen av de nämnda handlingarnas offentlighet i samband med deras behandling ska med beaktande av den tidsmässiga målsättningen om behandling utan dröjsmål anses handla om en relativt liten begränsning av offentligheten. Handlingssekretessen ska fortfarande begränsas genom en skaderekvisitklausul. Utgångspunkten är att en handling är sekretessbelagd, men karensnämnden bedömer utlämnandet av uppgifter separat för varje handling. För det ska vara möjligt att inte lämna ut information ska de grunder som anges i skaderekvisitklausulen uppfyllas i varje enskilt fall. Grundlagsutskottet har betonat att syftet med skaderekvisitklausulen är att begränsa sekretessen till vad som i varje enskilt fall är nödvändigt med tanke på det intresse som ska skyddas (GrUU 43/1998 rd).

I de situationer där anmälaren redan har befriats från medlemskap i statsrådet har det inte ansetts finnas grunder för en sådan begränsning och det föreslagna undantaget gäller således inte dessa situationer. I dessa fall blir anmälan offentlig i enlighet med offentlighetslagen.

Påföljdsavgift

Regleringen som gäller karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet föreslås utsträckas till att gälla förutom statsrådets medlemmar också personer som under de senaste 12 månaderna befriats från medlemskap i statsrådet för att säkerställa att syftet med regleringen uppnås. För att stärka lagstiftningens följdriktighet, trovärdighet och genomslagskraft föreslås påföljder för förfaranden som strider mot de skyldigheter som är viktigast med tanke på lagförslagens funktion. Förfaranden som strider mot anmälningsskyldigheten och mot sådan karens som begränsar tidpunkten för påbörjande av en ny uppgift ska leda till påföljder, för att regleringen på ett verkningsfullt sätt ska kunna styra efterlevnaden av båda dessa centrala skyldigheter i lagförslaget. Anmälningsskyldigheten ska gälla för statsrådsmedlemmar och för personer som har befriats från medlemskap i statsrådet. Skyldigheten att låta bli att påbörja den anmälda

nya uppgiften under karenstiden kan omfatta endast personer som har befriats från medlemskap i statsrådet, eftersom karensen endast kan gälla tiden efter det att medlemskapet i statsrådet har upphört.

Statsrådsmedlemmarnas juridiska ansvar för sina ämbetsåtgärder förverkligas genom det ministeransvar som föreskrivs i 60 § 2 mom. i grundlagen och omfattar också den straffrättsliga bedömningen av åtgärderna (RP 1/1998 rd, s. 111/II). I 114–116 § i grundlagen föreskrivs det om väckande av åtal mot ministrar och behandling av åtal mot en minister i riksdagen samt om inledande av undersökning som gäller ministeransvarighet och om förutsättningarna för väckande av åtal mot en minister.

I fråga om statsrådets medlemmar kan den föreslagna anmälningsskyldigheten betraktas som en omständighet som hör till ministrarnas ämbetsåtgärder och därmed som en fråga som hör till området för ministeransvaret enligt grundlagen. Det ska inte vara möjligt att avvika från bestämmelserna genom vanlig lag. Den föreslagna lagens syfte är inte att ingripa i bestämmelserna som gäller ministeransvaret, och det föreslås inte att lagens påföljder ska utsträckas till att omfatta dem som är medlemmar av statsrådet.

Av de gärningar som omfattas av påföljderna enligt lagförslaget anses brott mot karens vara mer klandervärt än försummelse av anmälningsskyldigheten. De påföljder som påförs för gärningarna ska dock likna varandra tillräckligt mycket för att man genom regleringen på ett verkningsfullt sätt ska kunna styra efterlevnaden av båda skyldigheterna. I enlighet med proportionalitetskravet bör inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna vara nödvändiga för att ett godtagbart syfte ska kunna uppnås och även i övrigt överensstämja med proportionalitetskraven. Det är tillåtet att inskränka en grundläggande fri- eller rättighet endast om syftet inte kan uppnås med metoder som gör ett mindre ingrepp i fri- eller rättigheten. Administrativa påföljder är inte tillräckliga medel för att trygga allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten. Vid beredningen har i synnerhet vite granskats som en potentiell påföljd. Man har ansett att det i praktiken kan visa sig vara otillräckligt. Straffrätt är ett medel som har karaktären av ett ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, och därför bör den användas först i sista hand. Försummelse av anmälningsskyldigheten och brott mot karensen föranleder inte ovillkorligen användningen av straffrättsliga straff. Således föreslås det att påföljden för ett förfarande som strider mot de centrala skyldigheterna i lagen ska vara en administrativ sanktion, det vill säga en påföljdsavgift.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även en idé om faktisk jämlikhet. Den omfattar ett förbud mot godtycke och ett krav på enhanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 42/II). Mäniskor eller människogrupper kan inte genom lag godtyckligt försättas i en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. Klausulen förutsätter dock inte att alla människor ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Det centrala är huruvida särbehandlingen i fråga kan motiveras på ett godtagbart sätt med avseende på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Ur grundlagens likabehandlingsbestämmelser har grundlagsutskottet i olika sammanhang härlett kravet att särbehandlingar inte får vara godtyckliga och att skillnaderna inte får bli oskäligen (se t.ex. GrUU 60/2002 rd, s. 4, GrUU 18/2006 rd, s. 2, GrUB 11/2009 rd, s. 2, GrUU 20/2017 rd, s. 9).

Den rättsliga ställningen för en person som är medlem av statsrådet är förenad med de konstitutionella särdrag som följer av grundlagen, medan bestämmelserna som gäller ministeruppdraget inte tillämpas på personer som varit minister efter utgången av deras ministerperiod, med undantag för tystnadsplikt samt förbudet mot utnyttjande och missbruk, vilka också gäller för tiden efter att ministerperioden gått ut. Dessa två grupper har således inte en helt jämförbar ställning.

I 114–116 § i grundlagen föreskrivs det om särskilda förfaranden för behandling av ärenden som gäller ministeransvarighet och om den förhöjda åtalströskeln för väckande av åtal mot ministrar. Den föreslagna administrativa sanktionen avviker från den straffrättsliga ministeransvarigheten i fråga om sin karaktär, sina förutsättningar och förfarandena i samband med den. Påföljdsavgiften som påföljd av försummelse av anmälningsskyldigheten uppfyller proportionalitetskravet. Tryggandet av syftet med regleringen förutsätter inte nödvändigtvis ett straffrättsligt straff, men det räcker inte med att påföra administrativa påföljder för att skydda det bakomliggande skyddsintresset. Rättsskyddet för den som påförs påföljdsavgift har beaktats i regleringen på det sätt som förutsätts i 21 § i grundlagen. Det finns godtagbara grunder för de olika påföljderna för försummelse av anmälningsskyldigheten för statsrådets medlemmar och för dem som har befriats från medlemskap i statsrådet och skillnaderna blir inte oskäligen.

Grundlagsutskottets vedertagna tolkning (GrUU 9/2012 rd) är att en sådan påföljdsavgift med avseende på 81 § i grundlagen varken är en skatt eller en avgift, utan en administrativ påföljd av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. Utskottet har i sak jämställt administrativa påföljder av straffkaraktär med straffrättsliga påföljder (GrUU 32/2005 rd, GrUU 14/2013 rd, GrUU 28/2014 rd, GrUU 61/2014 rd).

De allmänna grunderna för sådana administrativa påföljder ska i enlighet med 2 § 3 mom. i grundlagen fastställas i lag, eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra sådana avgifter. Grundlagsutskottet har ansett att det är fråga om betydande utövning av offentlig makt. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ska det av en lag uttryckligen framgå vilka gärningar i strid med lagstiftningen eller vilka försummelse av lagstiftningen som kan leda till en sanktion som påföljd. Gärningar och försummelse för vilka det kan utfärdas sanktioner ska beskrivas i lag för att kunna slås fast (GrUU 12/2006 rd, GrUU 11/2009 rd, GrUU 57/2010 rd, GrUU 60/2010 rd). Dessutom måste påföljdssystemet genomgående uppfylla proportionalitetskravet (GrUU 23/1997 rd, GrUU 16/2013 rd, GrUU 56/2014 rd). När bestämmelser om sanktioner utfärdas ska det fästas särskild vikt förutom vid avgränsningen av bestämmelserna också vid rättsskyddet för dem som sanktionerna gäller (GrUU 49/2017 rd).

Även om den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen och det krav på exakthet anknyter till den inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte åsidosättas i ett sådant sammanhang (GrUU 74/2002 rd, GrUU 57/2010 rd).

Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis ska administrativa påföljder av sanktionskaraktär även uppfylla proportionalitetskraven (GrUU 28/2014 rd, GrUU 15/2016 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 39/2017 rd). Av betydelse med tanke på proportionaliteten är dels bestämmelserna om sanktionernas belopp i euro, dels bestämmelserna om de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av påföljdens belopp och om avstående från påföljdsavgift. Utskottet anser att det också med tanke på regleringens proportionalitet är motiverat att det i bestämmelserna om påföljdsavgifter uttryckligen framgår att påförande av påföljdsavgifter är beroende av prövning (GrUU 12/2019 rd).

I 17 § 1 mom. i lagförslaget har man fäst uppmärksamhet vid kravet på exakthet och proportionalitet i bestämmelserna. I momentet specificeras de förfaranden som strider mot skyldigheterna för en person som befriats från medlemskap i statsrådet och som omfattas av lagens tillämpningsområde och på basis av vilka påföljdsavgifter ska påföras. Proportionalitetskravet har beaktats i 17 § 2 mom. i lagförslaget, enligt vilket karensnämndens avgörande ska grunda sig på en helhetsbedömning där bland annat arten, omfattningen och skadligheten av förfarandet beaktas. Karensnämnden föreslås också ha prövningsrätt när det gäller påföljdsavgiftens storlek. Prövningsrätten styrs i synnerhet av de rättsprinciper enligt 2 kap. i förvaltningslagen som begränsar prövningsrätten. De belopp för påföljdsavgiften som anges i 17 § 1 mom. fastställer

både en övre och en nedre gräns för det belopp till vilket karensnämnden kan påföra en påföljdsavgift. Påföljdsavgiftens minimibelopp motsvarar knappt hälften av ministerns månadsarvode och maximibeloppen ministerns månadsarvoden för knappt tre månader och knappt sex månader. I förslaget föreskrivs det också om fall där man kan låta bli att påföra påföljdsavgift eller bestämma att påföljdsavgiften ska vara mindre än minimibeloppet. Maximibeloppet är en övre gräns för påföljdsavgiften, och en påföljdsavgift enligt den ska bara kunna komma att övervägas i de allvarligaste situationerna där en försummelse av anmälningsskyldigheten eller en överträdelse av karensen har skett. Maximibeloppen för påföljdsavgiften är inte särskilt stränga. Påföljderna kan jämföras med de administrativa sanktioner som myndigheterna för närvarande påför.

Grundlagsutskottet har vid behandlingen av administrativa påföljder av straffkaraktär fäst vikt vid den så kallade *ne bis in idem*-regeln som ingår i artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen. Enligt regeln får ingen utredas eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan har blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagarna och rättegångsordningen i denna stat (GrUU 9/2012 rd). Påföljdsbestämmelser ska då tolkas i överensstämmelse med skyddet mot självinkriminering med beaktande av bland annat Europadomstolens rättspraxis. Även skyddet mot självinkriminering är ett av kriterierna för en rättvis rättegång på det sätt som avses i 21 § i grundlagen (GrUU 39/2014 rd, RP 309/1993 rd, s. 74/II).

I 21 § i grundlagen föreskrivs det om rättsskydd och garantier för en god förvaltning. Enligt grundlagsutskottet säkerställs det att förfarandet för att påföra påföljdsavgifter är behörigt, oavhängigt och rättvist på det sätt som krävs i 21 § i grundlagen genom lagstiftning om att ett kollegialt organ är behörigt att fatta beslut om att påföra påföljdsavgift (GrUU 14/2018 rd). Påföljdsavgiften påförs av en karensnämnd, som är ett oberoende och självständigt kollegialt beslutsorgan i dess verksamhet. I motiveringarna till de enskilda bestämmelserna har man med beaktande av grundlagsutskottets praxis betonat kraven på tillämpning av regleringen tillsammans med de bestämmelser om grunderna för god förvaltning och rättsprinciperna inom förvaltningen som framgår av 6 § i förvaltningslagen (se GrUU 10/2016 rd, s. 2 och de utlåtanden som det hänvisas till där). Ändring i karensnämndens beslut om påförande av påföljdsavgift får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. I 15 § 2 mom. i förslaget ingår en hänvisningsbestämmelse enligt vilken lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska tillämpas på sökande av ändring hos förvaltningsdomstolen.

De grundläggande fri- och rättigheterna och de allmänna förutsättningarna för inskränkningar i dem har beaktats även i bestämmelserna om en påföljdsavgift. Påföljdsavgiften kan motiveras med att den behövs för att det bakomliggande samhällseliga målet ska nås. Syftet med lagförslaget är att skydda allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten. De föreslagna bestämmelserna om påföljdsavgifter har ansetts uppfylla kravet på godtagbarhet. Kravet på proportionalitet i lagstiftningen har också bedömts bli uppfyllt vid beredningen av propositionen. Införandet av en administrativ sanktion har ansetts nödvändigt för att säkerställa regleringens genomslagskraft och funktion och således för att uppnå syftet med regleringen. Vid beredningen av propositionen har det bedömts att syftet med regleringen inte kan nås på något annat sätt som i mindre grad ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagförslaget innehåller tillräckligt exakta bestämmelser om grunderna för påföljdsavgiften och dess storlek liksom även om rättsskyddet för den betalningsskyldige, samt om preskription och verkställighet av påföljdsavgiften. Verkställigheten av påföljdsavgiften bestäms enligt lagen om verkställighet av böter. Karensnämndens beslut om påföljdsavgift är verkställbart när det har vunnit laga kraft.

Karensnämndens rätt att få uppgifter

Karensnämnden har, trots sekretessbestämmelser, företagshemlighet eller andra begränsningar i fråga om erhållande av information, rätt att enligt förslaget av en i 3 § 1 mom. avsedd aktör vars nya uppgift det är fråga om på begäran få för avgörandet av ett ärende och betalning av ersättning nödvändig information om den nya uppgiften i fråga. Bestämmelsen om rätten att få uppgifter är nödvändig för att säkerställa förutsättningarna för beslutsfattande.

Grundlagsutskottet har oftast bedömt bestämmelser som gäller myndigheternas rätt att få och lämna ut uppgifter trots sekretessbestämmelserna utifrån skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter har enligt utskottet kunnat gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i de avsedda uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd och de utlåtanden som nämns där).

Grundlagsutskottet har också ansett att rätten till information, som går före sekretessbestämmelserna, i sista hand går ut på att den myndighet som är berättigad till informationen i och med sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som är skyddade med hjälp av den sekretess som gäller den myndighet som innehar informationen. Ju mer generella bestämmelserna om rätten till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik. Ju fullständigare bestämmelserna kopplar rätten till information till villkor i sak, desto mer sannolikt är det att en enskild begäran om information måste motiveras. Då kan också den som lämnar ut informationen bedöma begäran med avseende på de lagliga villkoren för utlämnandet. Genom att de facto vägra att lämna ut informationen kan den som innehar den göra att det uppstår ett läge där en utomstående myndighet måste undersöka skyldigheten att lämna ut information, det vill säga tolka bestämmelserna. Denna möjlighet är viktig då det gäller att anpassa tillgången till information och sekretessintressena till varandra (se t.ex. GrUU 62/2018 rd och de utlåtanden som nämns där).

I den föreslagna rätten att erhålla uppgifter är det i princip inte fråga om uppgifter som omfattas av skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen. Rätten att erhålla sekretessbelagd information har med stöd av bestämmelsen begränsats till det nödvändigaste, och dessutom har det centrala innehållet i rätten att erhålla information uppräknats i bestämmelsen. Den föreslagna regleringen ingriper inte i sak i den sekretess som föreskrivs annanstans i lagstiftningen och utvidgar inte området för sekretessbelagd information. Propositionen är således inte heller problematisk med avseende på 12 § 2 mom. i grundlagen.

Karensnämnden har dessutom, trots sekretessbestämmelserna, rätt att av ministerierna få för avgörandet av ett ärende nödvändig information om anmälarens rätt att i sin ställning som medlem av statsrådet ta del av information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten. Ministerierna har i typiska fall tillgång till viktig information om statsrådets medlemmars uppdrag. Rätten att få information omfattar inte innehållet i sekretessbelagda information som erhållits i samband med en ministers uppgifter, utan för bedömningen av behovet av meddelande av karens kan det anses vara tillräckligt att få information om huruvida anmälaren i egenskap av minister har haft tillgång till sådan sekretessbelagd information eller information som annars är skyddad av bestämmelser som begränsar offentligheten och som på ett väsentligt sätt kan användas till fördel för själv eller någon annan eller till

skada för någon annan. Bestämmelsen behövs, eftersom information om en persons rätt att er-
hålla och behandla sekretessbelagd information i vissa fall också i sig kan vara sekretessbelagd.
För karensnämndens rätt att få information talar också det betydande offentliga intresset i an-
slutning till ärendet.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Rege-
ringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att skydda allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten genom att för viss tid under de förutsättningar som anges i denna lag begränsa statsrådsmedlemmars rätt att efter utgången av mandatperioden övergå till andra uppgifter.

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på dem som är medlemmar av statsrådet. Lagen ska också tillämpas på dem som har blivit befriade från medlemskap i statsrådet, under 12 månader från det att republikens president har beviljat personen avsked från uppdraget som medlem av statsrådet.

3 §

Skyldighet att anmäla övergång till ny uppgift

Den som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag ska göra en anmälan om sin avsikt att efter det att medlemskapet i statsrådet har upphört

1) övergå i anställning hos en annan arbetsgivare än staten, ett välfärdsområde, en kommun, en självständig offentlighetsinrättning, ett universitet som avses i universitetslagen (558/2009), ett parti som avses i 1 § i partilagen (10/1969), Europeiska unionen eller en sådan internationell organisation eller ett sådant internationellt organ i vars verksamhet Finland deltar som medlemsstat,

2) ta emot medlemskap i styrelsen, förvaltningsrådet, ledningsgruppen eller motsvarande organ eller någon annan jämförbar ansvarsfull uppgift eller befattning vid ett statligt affärsverk eller i en privaträttslig sammanslutning, stiftelse, förening eller annan privaträttslig juridisk person,

3) inleda närings- eller yrkesutövning eller annan motsvarande verksamhet,

4) fortsätta i en sådan anställning, uppgift, befattning eller verksamhet som avses i 1–3 punkten och som han eller hon har avstått från att sköta som medlem av statsrådet.

Anmälan görs till en karensnämnd. Bestämmelser om karensnämnden finns i 9 §.

Anmälan behöver dock inte göras, om det på basis av den i 1 mom. avsedda anställnings, uppgiftens, befattningens eller verksamhetens (*ny uppgift*) natur är uppenbart att förutsättningarna för meddelande av en restriktionstid (*karens*) som gäller tidpunkten för påbörjande av den nya uppgiften inte uppfylls.

Anmälningsskyldigheten gäller mottagande eller påbörjande av en ny uppgift under den tidsperiod som personen är medlem av statsrådet eller under den tidsperiod på 12 månader som följer omedelbart efter att personen upphört att vara medlem av statsrådet. Anmälningsskyldigheten gäller också situationer där en person har för avsikt att ta emot eller påbörja en ny uppgift utöver vad personen tidigare anmält, eller situationer där innehållet i den tidigare anmälda uppgiften ändras på ett väsentligt sätt.

Anmälan ska göras i god tid före övergången till den nya uppgiften eller i god tid innan uppgiftens innehåll ändras på ett väsentligt sätt.

4 §

Anmälans innehåll

Anmälan ska innehålla de kontaktuppgifter som behövs för behandlingen av ärendet samt uppgift om den i 3 § 1 mom. avsedda aktör vars anställning, uppgift eller befattning det är fråga om, eller uppgift om påbörjande av närings- eller yrkesutövning. Anmälan ska dessutom innehålla en redogörelse för tidpunkten för övergången till den nya uppgiften, samt för uppgiftens huvudsakliga innehåll och förhållande till ärendena inom de ansvarsområden som anmälaren som medlem av statsrådet har ansvarat för eller i vars behandling anmälaren som medlem av statsrådet i övrigt har deltagit på ett sätt som är väsentligt med avseende på behandlingen av anmälan.

5 §

Karensnämndens beslut samt begränsningar i fråga om övergången till ny uppgift

Efter att ha tagit emot anmälan bedömer karensnämnden huruvida förutsättningarna för att meddela karens enligt 6 § uppfylls, och om förutsättningarna uppfylls kan nämnden meddela karens för anmälaren. Om karensnämnden inte anser att förutsättningarna för meddelande av karens uppfylls, ska den genom sitt beslut fastställa att det inte finns sådana begränsningar som avses i denna lag för övergången till den nya uppgift som anmälan gäller.

Anmälaren får inte påbörja den anmälda nya uppgiften under tiden för behandlingen i karensnämnden eller under tiden för den karens som meddelats för anmälaren i det beslut som inbegriper karensen.

Utöver vad som föreskrivs i 44 § i förvaltningslagen (434/2003) ska det i karensnämndens beslut konstateras att anmälaren har rätt till ersättning enligt 8 § för den karenstid som anges i beslutet och för den handläggningstid för anmälan som överskrider två månader.

6 §

Förutsättningar för meddelande av karens

För att karens ska kunna meddelas förutsätts det att

1) anmälaren i sitt uppdrag som medlem av statsrådet har eller har haft tillgång till sådan information som är sekretessbelagd eller skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten, och som på ett väsentligt sätt kan användas i den nya uppgiften till fördel för sig själv eller någon annan eller till skada för någon annan, eller att

2) övergången till den nya uppgiften av någon annan särskild orsak än den som anges i 1 punkten kan anses leda till en uppenbar intressekonflikt i förhållande till uppdraget som medlem av statsrådet.

En ytterligare förutsättning för meddelande av karens är att övergången till den nya uppgiften kan anses äventyra allmänintresset och förtroendet för utövningen av regeringsmakten.

Om möjligheten att utnyttja information eller orsaka skada eller möjligheten till en intressekonflikt kan undvikas genom en begränsning av omfattningen av den anmälda nya uppgiften, ska karensen avgränsas så att den till sin omfattning motsvarar detta.

7 §

Karensens längd

Karensen får bestämmas att börja tidigast från det att anmälaren har beviljats avsked från uppdraget som medlem av statsrådet, och den ska bestämmas att upphöra senast 12 månader från det att avskedet beviljades.

Karens får inte meddelas för längre tid än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med denna lag.

8 §

Ersättning för karenstiden och handläggningstiden för ett ärende

En person som meddelats karens har för karenstiden rätt till ersättning som betalas av statens medel och rätt till ersättning till den del behandlingen av ärendet har pågått längre än två månader. Rätt till ersättning har också andra anmälare till den del som behandlingen av ärendet har tagit längre tid än två månader. Ersättningen motsvarar till sin storlek det arvode som betalas till medlemmarna av statsrådet.

Karensnämnden beviljar den ersättning som avses i 1 mom. efter att den har fått de uppgifter som behövs för betalning av ersättningen. Begäran om utlämnande av uppgifter ska framställas samtidigt med ett beslut som inbegriper karens eller ett beslut som fattas med anledning av en behandling som varat längre än två månader. För verkställigheten av den ersättning som karensnämnden bestämmer svarar statsrådets kansli.

9 §

Karensnämnden

För fullgörande av de uppgifter som följer av denna lag finns i anslutning till statsrådets kansli en i sin verksamhet oberoende och självständig karensnämnd.

10 §

Karensnämndens tillsättande och sammansättning

Statsrådet tillsätter karensnämnden för fem år i sänder.

Karensnämnden har en ordförande, en vice ordförande och högst fyra andra medlemmar. Ordföranden och medlemmarna ska ha sådan juridisk och övrig sakkunskap som krävs för att nämndens uppgifter ska kunna skötas på behörigt sätt. Nämnden ska dessutom ha sakkunskap vad gäller statsrådets verksamhet.

Statsrådets kansli utser till karensnämnden ett för dess verksamhet behövligt antal sekreterare som står i tjänsteförhållande till statsrådets kansli eller något annat ministerium. Sekreterarna ska ha sådan juridisk och övrig sakkunskap och förtrogenhet som krävs för att nämndens uppgifter ska kunna skötas på behörigt sätt. Statsrådets kansli kan dessutom utse permanenta sakkunniga till karensnämnden.

Om ordföranden eller någon annan medlem avgår under mandatperioden eller är permanent förhindrad att delta i nämndens verksamhet, utser statsrådet för den återstående mandatperioden en ny ordförande eller en annan sådan medlem som nämndens verksamhet förutsätter.

Till nämndens medlemmar betalas ett arvode för skötseln av uppgifterna. Statsrådets kansli fastställer arvodenas belopp.

11 §

Karensnämndens beslutsföret

Karensnämnden sammankallas av ordföranden eller, om ordföranden har förhinder, av vice ordföranden.

Karensnämnden är beslutsför när ordföranden eller vice ordföranden och minst två av de andra medlemmarna deltar i behandlingen.

12 §

Ärendenas handläggning i karensnämnden

Karensnämnden kan i sin uppgift höra sakkunniga.

Karensnämnden fattar sina beslut efter föredragning av en sekreterare. Som karensnämndens beslut gäller den åsikt som omfattas av majoriteten. Fallrösterna lika, avgör ordförandens eller, vid förhinder för ordföranden, vice ordförandens röst.

Karensnämndens beslut undertecknas av ordföranden eller, vid förhinder för ordföranden, av vice ordföranden, och kontrasigneras av sekreteraren.

Karensnämnden kan fastställa en egen arbetsordning för att organisera sin interna verksamhet och förvaltning.

13 §

Undantag från den tidpunkt då handlingar blir offentliga

Trots bestämmelserna i 6 och 7 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) blir en i 3 § avsedd anmälan som gjorts av en medlem av statsrådet samt karensnämndens begäranden om utredning enligt 14 § och de uppgifter som erhållits på basis av dem offentliga först när karensnämnden har meddelat sitt beslut med anledning av anmälan eller när anmälaren har beviljats avsked från uppdraget som medlem av statsrådet, beroende på vilket av dessa datum infaller först, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur en handling inte äventyrar att statsrådets verksamhet fortgår störningsfritt.

14 §

Karensnämndens rätt att få uppgifter

Karensnämnden har, trots sekretessbestämmelser, företagshemlighet eller andra begränsningar som gäller erhållande av information, rätt att av anmälaren och av den i 3 § 1 mom. avsedda aktör vars nya uppgift det är fråga om på begäran få för avgörandet av ärendet och betalning av ersättning nödvändig information om den anmälda nya uppgiften.

Karensnämnden har, trots sekretessbestämmelser och andra begränsningar som gäller erhållande av information, rätt att av ministerierna få för avgörandet av ett ärende nödvändig information om hur en anmälare som medlem av statsrådet har tillgång till information som är sekretessbelagd eller som skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten.

15 §

Ändringssökande

Omprövning får begäras i ett beslut som avses i 8 § och 16 § 2 mom. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen.

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Ett beslut som inbegriper karens får verkställas trots ändringssökande, om inte besvärsmynligheten bestämmer något annat.

Ärenden som gäller sökande av ändring i beslut som avser karens ska behandlas skyndsamt.

16 §

Kompensation för ogrundad karens

Om karensnämndens beslut om karens upphävs helt eller delvis som ogrundat genom ett domstolsbeslut, har anmälaren efter att beslutet vunnit laga kraft rätt att för den tid karensen varit obefogad av statens medel få kompensation som är 30 procent av den ersättning som har bestämts med stöd av 8 §. Ersättning som har betalats till anmälaren återkrävs inte.

Domstolen ska underrätta statsrådets kansli om ett sådant beslut som avses i 1 mom. Statsrådets kansli fastställer kompensationen efter att av anmälaren på begäran ha fått de uppgifter som behövs för betalningen.

17 §

Påföljdsavgift

Karensnämnden kan påföra påföljdsavgift för en person som omfattas av lagens tillämpningsområde och som har befriats från medlemskap i statsrådet som uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar sin anmälningsskyldighet enligt 3 § 1 mom. eller bryter mot sin skyldighet enligt 5 § 2 mom. att låta bli att påbörja den anmälda nya uppgiften under karensen. Påföljdsavgiften är

minst 5 000 euro. Påföljdsavgiften är högst 30 000 euro om personen försummar sin anmälningsskyldighet eller högst 60 000 euro om personen bryter mot sin skyldighet att låta bli att påbörja en ny uppgift under den karens som meddelats honom eller henne.

Påföljdsavgiftens storlek baserar sig på en helhetsbedömning. Vid bedömningen av avgiftens storlek ska hänsyn tas till förfarandets art, omfattning och skadlighet. Avgiften behöver inte påföras eller kan påföras till ett mindre belopp än minimibeloppet, om förfarandet kan anses vara ringa eller om det med tanke på förfarandets art, planmässighet och andra omständigheter är skäligt att det inte påförs någon avgift eller att avgiften är lägre än minimibeloppet. Påföljdsavgiften ska betalas till staten.

Påföljdsavgift får inte påföras en person som misstänks för samma försummelse eller gärning i en förundersökning, en åtalsprövning eller i ett brottmål som är anhängigt vid en domstol, eller den som har dömts för samma försummelse eller gärning genom en lagakraftvunnen dom. Om en person har påförts en påföljdsavgift, får en domstol inte döma ut ett straff för samma försummelse eller gärning.

Påföljdsavgift får inte påföras, om inte det ärende som gäller påförande av avgift har blivit anhängigt inom två år från det att personen påbörjade den nya uppgiften som omfattas av anmälningsskyldigheten eller karensen.

Bestämmelser om verkställighet av påföljdsavgifter finns i lagen om verkställighet av böter (672/2002). En påföljdsavgift preskriberas fem år efter det att det lagakraftvunna avgörandet om påföljdsavgiften meddelades. Påföljdsavgiften avskrivs när den betalningsskyldiga fysiska personen avlider.

18 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Denna lag tillämpas inte på sådana medlemmar av statsrådet vars mandatperiod har gått ut före ikraftträdandet av denna lag.

2.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om verkställighet av böter (672/2002) 1 § 2 mom., sådant det lyder i lag 714/2022, som följer:

1 §

Lagens tillämpningsområde

På det sätt som föreskrivs i denna lag verkställs också en oljeutsläppsavgift enligt 3 kap. 1 § i miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009), en försummelseavgift enligt 9 § i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006), en påföljdsavgift enligt 11 a kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001), en försummelseavgift enligt 35 § i lagen om utstationering av arbetstagare, en försummelseavgift enligt 6 § i lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning (658/2013), en överträdelseavgift enligt 49 § och en påföljdsavgift enligt 51 § i lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (1188/2014), en påföljdsavgift enligt 71 § i alkohollagen (1102/2017), en påföljdsavgift enligt 35 § i utsädeslagen (600/2019), en påföljdsavgift enligt 26 § i växtskyddslagen (1110/2019), en påföljdsavgift inom införselkontrollen enligt 15 § i lagen om införselkontroll av djur och vissa varor (1277/2019), en avgift för trafikförseelse enligt 161 § i vägtrafiklagen (729/2018), en avgift för trafikförseelse enligt 93 § i körkortslagen (386/2011), en avgift för trafikförseelse enligt 122 § i sjötrafiklagen (782/2019), en avgift för trafikförseelse enligt 268 § i lagen om transportservice (320/2017), en avgift för trafikförseelse enligt 195 § och en påföljdsavgift enligt 189–192 § i fordonslagen (82/2021), en påföljdsavgift inom foderkontrollen enligt 51 § i foderlagen (1263/2020), en påföljdsavgift inom livsmedelstillsynen enligt 67 § i livsmedelslagen (297/2021), en påföljdsavgift inom djursjukdomskontrollen enligt 94 a § i lagen om djursjukdomar (76/2021), en påföljdsavgift inom tillsynen över identifiering och registrering av djur enligt 36 § och en avgift för trafikförseelse som påförs för åsidosättande av skyldigheten att medföra och visa upp djurets identitetshandling enligt 37 § i lagen om identifiering och registrering av djur (1069/2021), en påföljdsavgift inom tillsynen över ekologisk produktion enligt 38 § i lagen om ekologisk produktion (1330/2021), en påföljdsavgift enligt 8 och 9 § i lagen om överensstämmelse för skodon och textilprodukter (265/2022), en påföljdsavgift inom gödselmedeltillsynen enligt 37 § i lagen om gödselmedel (711/2022) och en påföljdsavgift enligt 17 § i lagen om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet (/).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 29 september 2022

Statsminister

Sanna Marin

Understatssekreterare Timo Lankinen

2.

Lag

om ändring av 1 § i lagen om verkställighet av böter

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om verkställighet av böter (672/2002) 1 § 2 mom., sådant det lyder i lag 714/2022, som följer:

Gällande lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde

På det sätt som föreskrivs i denna lag verkställs också en oljeutsläppsavgift enligt 3 kap. 1 § i miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009), en försummelseavgift enligt 9 § i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006), en påföljdsavgift enligt 11 a kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001), en försummelseavgift enligt 35 § i lagen om utstationering av arbetstagare, en försummelseavgift enligt 6 § i lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning (658/2013), en överträdelseavgift enligt 49 § och en påföljdsavgift enligt 51 § i lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (1188/2014), en påföljdsavgift enligt 71 § i alkohollagen (1102/2017), en påföljdsavgift enligt 35 § i utsädeslagen (600/2019), en påföljdsavgift enligt 26 § i växtskyddslagen (1110/2019), en påföljdsavgift inom införselkontrollen enligt 15 § i lagen om införselkontroll av djur och vissa varor (1277/2019), en avgift för trafikförseelse enligt 161 § i vägtrafiklagen (729/2018), en avgift för trafikförseelse enligt 93 § i körkortslagen (386/2011), en avgift för

Föreslagen lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde

På det sätt som föreskrivs i denna lag verkställs också en oljeutsläppsavgift enligt 3 kap. 1 § i miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009), en försummelseavgift enligt 9 § i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006), en påföljdsavgift enligt 11 a kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001), en försummelseavgift enligt 35 § i lagen om utstationering av arbetstagare, en försummelseavgift enligt 6 § i lagen om skyldighet att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning (658/2013), en överträdelseavgift enligt 49 § och en påföljdsavgift enligt 51 § i lagen om ett påföljdssystem för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken (1188/2014), en påföljdsavgift enligt 71 § i alkohollagen (1102/2017), en påföljdsavgift enligt 35 § i utsädeslagen (600/2019), en påföljdsavgift enligt 26 § i växtskyddslagen (1110/2019), en påföljdsavgift inom införselkontrollen enligt 15 § i lagen om införselkontroll av djur och vissa varor (1277/2019), en avgift för trafikförseelse enligt 161 § i vägtrafiklagen (729/2018), en avgift för trafikförseelse enligt 93 § i körkortslagen (386/2011), en avgift för

Gällande lydelse

trafikförseelse enligt 122 § i sjötrafiklagen (782/2019), en avgift för trafikförseelse enligt 268 § i lagen om transportservice (320/2017), en avgift för trafikförseelse enligt 195 § och en påföljdsavgift enligt 189–192 § i fordonslagen (82/2021), en påföljdsavgift inom foderkontrollen enligt 51 § i foderlagen (1263/2020), en påföljdsavgift inom livsmedelstillsynen enligt 67 § i livsmedelslagen (297/2021), en påföljdsavgift inom djursjukdomskontrollen enligt 94 a § i lagen om djursjukdomar (76/2021), en påföljdsavgift inom tillsynen över identifiering och registrering av djur enligt 36 § och en avgift för trafikförseelse som påförs för åsidosättande av skyldigheten att medföra och visa upp djurets identitetshandling enligt 37 § i lagen om identifiering och registrering av djur (1069/2021), en påföljdsavgift inom tillsynen över ekologisk produktion enligt 38 § i lagen om ekologisk produktion (1330/2021), en påföljdsavgift enligt 8 och 9 § i lagen om överensstämmelse för skodon och textilprodukter (265/2022) och en påföljdsavgift inom gödselmedeltillsynen enligt 37 § i lagen om gödselmedel (711/2022).

Föreslagen lydelse

trafikförseelse enligt 122 § i sjötrafiklagen (782/2019), en avgift för trafikförseelse enligt 268 § i lagen om transportservice (320/2017), en avgift för trafikförseelse enligt 195 § och en påföljdsavgift enligt 189–192 § i fordonslagen (82/2021), en påföljdsavgift inom foderkontrollen enligt 51 § i foderlagen (1263/2020), en påföljdsavgift inom livsmedelstillsynen enligt 67 § i livsmedelslagen (297/2021), en påföljdsavgift inom djursjukdomskontrollen enligt 94 a § i lagen om djursjukdomar (76/2021), en påföljdsavgift inom tillsynen över identifiering och registrering av djur enligt 36 § och en avgift för trafikförseelse som påförs för åsidosättande av skyldigheten att medföra och visa upp djurets identitetshandling enligt 37 § i lagen om identifiering och registrering av djur (1069/2021), en påföljdsavgift inom tillsynen över ekologisk produktion enligt 38 § i lagen om ekologisk produktion (1330/2021), en påföljdsavgift enligt 8 och 9 § i lagen om överensstämmelse för skodon och textilprodukter (265/2022), en påföljdsavgift inom gödselmedeltillsynen enligt 37 § i lagen om gödselmedel (711/2022) och en påföljdsavgift enligt 17 § i lagen om karens i anslutning till uppdraget som medlem av statsrådet (/).

Denna lag träder i kraft den 20 .
