

Asia: VN/30977/2025

Hallituksen esitys valtionhallinnon henkilöstöturvallisuutta edistäväksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

-

2. Huomionne ehdotetusta valtion virkamieslain 6 c §:n muutoksesta ja perusteluista?

Pidän lähtökohtaisesti asianmukaisena sitä, että valtion virkamieslain 6 c §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että hakuilmoituksessa on ilmoitettava, edellyttääkö täytettävänä oleva virka, virkasuhde tai tehtävämääräykseen perustuva tehtävä turvallisuusselvitystä joko ennen nimittämistä tai palvelussuhteen aikana. Sääntely edistää rekrytointimenettelyn avoimuutta ja tukee hakijoiden mahdollisuutta arvioida virkaan hakeutumiseen liittyviä velvollisuuksia ja oikeusvaikutuksia jo hakuvaiheessa.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että turvallisuusselvityksen edellyttäminen koko palvelussuhteen ajan koskee virkamiehen oikeusasemaa olennaisella tavalla. Palvelussuhteen aikainen turvallisuusselvitys ja siihen liittyvä seuranta merkitsevät perustuslain 10 §:ssä turvatuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellistä ja ajallisesti jatkuvaa puuttumista.

Hakuilmoituksessa annettavan tiedon voidaan katsoa lisäävän ennakoitavuutta rekrytointivaiheessa. Katson kuitenkin, ettei tiedonantovelvollisuus sellaisenaan turvaa virkamiehen oikeusvarmuutta koko palvelussuhteen ajan. Erityisesti palvelussuhteen aikana tehtävien turvallisuusselvitysten osalta olennaista on, että niiden tarve ja laajuus perustuvat aina virkamiehen tehtävien tosiasialliseen sisältöön ja mahdollisiin muutoksiin niissä.

Pidän perusoikeuksien suojan kannalta tärkeänä, ettei pelkkiä viranomaisen käytäntöjen muutoksia tai yleisiä turvallisuuspoliittisia arvioita pidetä sellaisinaan riittävinä perusteina palvelussuhteen aikaisille turvallisuusselvityksille, jollei virkamiehen tehtävien sisältö sitä tosiasiallisesti edellytä.

Tässä korostuu viranomaisen velvollisuus huolelliseen, yksilölliseen ja asianmukaisesti perusteltuun harkintaan.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että viranomaisella säilyy esityksen mukaan mahdollisuus hakea turvallisuus selvitystä palvelussuhteen aikana riippumatta siitä, onko asiasta ilmoitettu hakuilmoituksessa. Tällöin viranomaisen harkintavallan tulee olla erityisen sidottua lakiin ja perustua yksilöitävissä oleviin tehtävällisiin perusteisiin. Virkamiehen oikeus saada tieto selvityksen perusteista ja sen vaikutuksista virkasuhteeseensa on keskeinen osa hyvän hallinnon vaatimuksia.

Säännösehdotuksen perusteluja olisi syytä tarkentaa tältä osin tai jopa lisätä säännösehdotukseen viittaus turvallisuus selvityslain asiaa koskeviin säännöksiin pykäliin.

3. Huomionne ehdotetusta valtion virkamieslain 7 §:n muutoksesta ja perusteluista?

Pidän perusteltuna, että Huoltovarmuuskeskuksen aseman muuttuessa valtion virastoksi ja ottaen huomioon sen keskeinen rooli huoltovarmuuden, varautumisen ja kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisten tietojen käsittelyssä, kansalaisuusvaatimusta ehdotetaan tietyille virkamiesryhmille. Esityksessä on tuotu esiin näihin tehtäviin liittyvä laaja pääsy yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja koskeviin tietoihin sekä tehtävien kytkentä kansalliseen turvallisuuteen ja ulkosuhteisiin.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että kansalaisuusvaatimuksen hyväksyttävyyttä edellyttää täsmällistä tehtäväsidonnaisuutta. Vaatimusta ei tule kohdentaa yleisluonteisesti organisaatioon tai viraston toimialaan, vaan ainoastaan sellaisiin virkoihin ja tehtäviin, joissa käsitellään erityisen arkaluonteisia tietoja tai käytetään merkittävää julkista valtaa. Erityisesti ilmaisua ”virat, joiden tehtäviin kuuluu valmius- ja varautumistehtäviä” on sovellettava rajoittavasti, koska tällaisten tehtävien sisältö voi vaihdella merkittävästi.

Pidän myönteisenä, että kansalaisuusvaatimus koskisi vain lain voimaantumisen jälkeisiä nimityksiä eikä ulottuisi olemassa oleviin virkasuhteisiin, mikä tukee oikeusvarmuutta ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista.

Edellä esitetyin edellytyksin katson, että ehdotus valtion virkamieslain 7 §:n muuttamiseksi on perustuslain 125 §:n puitteissa mahdollinen. Säännöksen soveltamisessa on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei kansalaisuusvaatimuksesta muodostu laajempi rajoitus kuin mikä on tehtävien tosiasiallisten vaatimusten kannalta välttämätöntä, ja että yhdenvertaisuusperiaate otetaan asianmukaisesti huomioon.

4. Huomionne ehdotetusta valtion virkamieslain 19 a §:stä ja perusteluista?

Katson, että ehdotus lisätä valtion virkamieslakiin uusi 19 a § on lähtökohtaisesti selkeyttävä ja jäsentää virkamiehen koko palvelussuhteen ajan edellytettävät nuhteettomuuden, riippumattomuuden ja luotettavuuden vaatimukset tavalla, joka on johdonmukainen virkamieslain 8 c §:n sekä perustuslain 125 §:n 2 momentissa tarkoitettujen yleisten nimitysperusteiden kanssa.

Pidän merkityksellisenä, ettei säännös loisi uusia kelpoisuusvaatimuksia tai itsenäisiä seuraamuksia, vaan että mahdollisiin puutteisiin puututtaisiin edelleen olemassa olevan virkamiesoikeudellisen sääntelyn puitteissa. Samalla kuitenkin kiinnitän huomiota siihen, että säännöksen yleisluonteisuus korostaa viranomaisen harkintavallan merkitystä ja edellyttää huolellista, tapauskohtaista ja tehtävisidonnaista arviointia, jotta arviointi ei perustuisi abstrakteihin oletuksiin tai yleisluonteiseen luottamuksen menettämiseen.

Uuden 19 a §:n 2 momenttiin sisältyvä mahdollisuus hakea henkilöturvallisuusselvitystä myös palvelussuhteen aikana merkitsee olennaista muutosta virkamiehen oikeusasemaan. Koska turvallisuusselvityksestä voi muodostua pysyvä osa virkamiesaseman ehtoja eikä vain rekrytointivaiheeseen liittyvä toimenpide; tämä lisää perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan rajoitusten intensiteettiä ja korostaa välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimuksia.

Pidän myönteisenä, ettei säännös velvoita turvallisuusselvitysten säännönmukaiseen käyttöön, mutta katson välttämättömäksi, että sen soveltamisessa vältetään rutiininomainen tai varmuuden vuoksi tehtävä selvittäminen ja että jokainen arvio perustuu virkamiehen tehtävien tosiasialliseen turvallisuusmerkitykseen.

Kiinnitän erityistä huomiota suostumuksen oikeudelliseen luonteeseen tilanteissa, joissa turvallisuusselvityksen epääminen voi johtaa virantoimituksesta pidättämiseen: tällöin suostumuksen vapaaehtoisuus on ongelmallinen, eikä suostumukseen nojaava sääntely yksinään täytä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja vaatimuksia. Tästä syystä pidän tarpeellisena, että laista käy selkeästi ilmi suostumuksen epäämisen mahdolliset seuraamukset, että arviointi sidotaan tiukasti tehtävien todelliseen turvallisuusmerkitykseen ja että virkamiehelle turvataan riittävät menettelylliset takeet, kuten kuuleminen, yksilölliset perustelut ja tehokas oikeusturva, ennen kuin suostumuksen puuttumisesta tehdään häntä koskevia ratkaisuja.

5. Huomionne ehdotetusta valtion virkamieslain 40 §:n muutoksesta ja perusteluista?

Virkamieslain 40 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, jonka perusteella virkamies voitaisiin pidättää virantoimituksesta tilanteessa, jossa virkamiehen tehtävät edellyttävät turvallisuusselvitystä, mutta selvitystä ei virkamiehestä johtuvasta syystä voida tehdä. Säännöksellä pyritään turvaamaan viranomaisen toiminta tilanteissa, joissa virkamiehen tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää voimassa olevaa turvallisuusselvitystä ja joissa viranomaisella ei nykyisin ole selkeää toimivaltaperustaa puuttua tilanteeseen.

Katson, että virantoimituksesta pidättäminen tällaisessa tilanteessa merkitsee virkamiehen oikeusasemaan huomattavasti puuttuvaa toimenpidettä. Kyse ei ole yksinomaan hallinnollisesta järjestelyratkaisusta, vaan toimenpiteellä voi olla merkittäviä tosiasiallisia vaikutuksia virkamiehen toimeentuloon, ammatilliseen asemaan ja maineeseen, erityisesti kun virantoimituksesta pidättäminen on lähtökohtaisesti palkatonta. Tästä syystä toimenpiteen hyväksyttävyyttä edellyttää erityisen selkeitä ja oikeusturvaa turvaavia menettelyllisiä edellytyksiä.

Kiinnitän huomiota siihen, että säännös kytkeytyy läheisesti tilanteisiin, joissa virkamies ei ole antanut suostumustaan turvallisuusselvityksen tekemiseen, on peruuttanut aiemmin antamansa suostumuksen tai on ollut passiivinen selvityksen laatimisen kannalta tarpeellisten tietojen toimittamisessa. Näissä tilanteissa suostumuksen oikeudellinen luonne on perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallinen. Kun turvallisuusselvityksen puuttuminen voi johtaa virantoimituksesta pidättämiseen, suostumus ei ole aidosti vapaaehtoinen, vaan sillä on pakonluonteisia piirteitä. Tällöin suostumukseen nojaava sääntely ei sellaisenaan täytä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja hyväksyttävyyttä- ja oikeusturvavaatimuksia.

Pidän myönteisenä sitä, että esityksessä edellytetään virkamiehen kuulemistä ja sen selvittämistä, onko virkamies ymmärtänyt kieltäytymisensä tai passiivisuutensa merkityksen ennen virantoimituksesta pidättämistä. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä turvaamaan virkamiehen oikeusasemaa. Erityisesti korostuu tarve sille, että virantoimituksesta pidättämistä koskeva harkinta on selkeästi dokumentoitua, yksilöllistä ja tiukasti sidottua virkamiehen tehtävien tosiasialliseen turvallisuusmerkitykseen.

Katson, että turvallisuusselvityksiin liittyvät arviot voivat käytännössä vaikuttaa ratkaisevasti virkamiehen asemaan ilman, että virkamies saa tietoonsa selvityksen sisältöä tai voi tehokkaasti riitauttaa arvioinnin perusteita. Tästä seuraa oikeusturvan näkökulmasta ongelmallinen katvealue: tosiasialliset vaikutukset syntyvät ilman selkeää, itsenäisesti valituskelpoista ratkaisua, ja virkamiehen oikeussuoja jää pitkälti jälkikäteisen kantelumenettelyn varaan. Katson, ettei laillisuusvalvonnan jälkikäteinen luonne tällaisissa tilanteissa voi korvata riittäviä ennakkollisia menettelytakeita.

Oikeusasiamiehen näkökulmasta esitystä olisi perusteltua arvioida ja täydentää siten, että turvallisuusselvitykseen kytkeytyvät virkasuhdeoikeudelliset seuraamukset – erityisesti virantoimituksesta pidättäminen – perustuvat mahdollisimman selkeään, läpinäkyvään ja valvottavissa olevaan menettelyyn. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että virantoimituksesta pidättämisen edellytykset määritellään täsmällisesti, päätökset perustellaan yksilöllisesti ja virkamiehelle turvataan tosiasialliset mahdollisuudet saattaa häntä koskeva arviointi riippumattoman oikeussuojan piiriin.

Katson, että ehdotettu säännös voi tietyin edellytyksin vahvistaa viranomaisten toimivaltaperustaa, mutta sellaisenaan se ei kaikilta osin riittävästi vahvista yksilön oikeusturvaa. Säännöksen

hyväksyttävä soveltaminen edellyttää, että oikeusturvaa koskevat näkökohdat – erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja ja perustuslain 21 §:ssä turvatut oikeudenmukaisen menettelyn vaatimukset – otetaan huomioon sekä sääntelyratkaisussa että sen käytännön soveltamisessa.

Lisäksi perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon näkökulmasta on olennaista, että virkamies voi ennakoita, millainen toiminta tai sidonnaisuus voi johtaa luotettavuusarvioinnin horjumiseen. Oikeusasiamiehen näkökulmasta esityksen perusteluissa ja mahdollisesti lain tasolla tulisi selkeämmin kuvata arviointikriteereitä ja menettelyjä.

6. Huomionne ehdotetusta turvallisuusselvityslain 50 §:n muutoksesta ja perusteluista?

-

7. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Pidän ehdotettua valtion virkamieslain ja turvallisuusselvityslain muutoskokonaisuutta lähtökohtaisesti ymmärrettävänä ja osin perusteltuna vastauksena muuttuneeseen turvallisuus- ja toimintaympäristöön sekä niihin sääntelyaukkoihin, joita voimassa oleva lainsäädäntö ei ole kaikilta osin kyennyt kattamaan erityisesti virkamiehen palvelussuhteen aikaisen luotettavuuden arvioinnissa.

Samalla katson, että sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia virkamiehen perusoikeusasemaan, erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta. Turvallisuusselvitysten ja niihin kytkeytyvän nuhteettomuuden arvioinnin ulottaminen koko palvelussuhteen ajalle lisää rajoitusten ajallista ja tosiasiallista intensiteettiä, mikä korostaa välttämättömyys-, suhteellisuus- ja täsmällisyysvaatimusten merkitystä.

Pidän erityisen ongelmallisena sääntelyä siltä osin kuin se nojaa virkamiehen suostumukseen tilanteissa, joissa suostumuksen epämisellä voi olla huomattavia virkasuhdeoikeudellisia seuraamuksia, sillä tällöin suostumuksen vapaaehtoisuus jää tosiasiallisesti kaventuneeksi eikä perusoikeussuojaa voida jättää yksinomaan sen varaan. Tästä syystä katson, että sääntelyn hyväksyttävä soveltaminen edellyttää selkeitä, dokumentoituja ja valvottavissa olevia menettelyjä, riittäviä menettelyllisiä takeita sekä tehtäväsidonnaista ja yksilöllistä harkintaa, jotta virkamiehen oikeusasemaan puututaan vain siltä osin ja siinä laajuudessa kuin erittäin tärkeän yleisen edun turvaaminen tekee välttämättömäksi.

Geisor-Goman Astrid

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Eduskunnan oikeusasiamies Jari
Råman, hallintoasessori Astrid Geisor-Goman