

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?

-

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

-

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

-

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

-

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

-

7. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 23.3.2026, VN/30977/2025

Asia:

Hallituksen esitys valtion henkilöstöturvallisuutta edistäväksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa ehdotuksesta valtion virkamieslakiin ja turvallisuuspalvelulakiin tehtävistä muutoksista, joilla valtion virastojen henkilöstöturvallisuutta on tarkoitus edistää.

Esitysluonnoksen mukaan turvallisuus- ja toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset edellyttävät henkilö- ja henkilöstöturvallisuudessa selkeää ja täsmällistä säädöstaustaa virkamiehen tehtävien edellyttämän nuhteettomuuden, riippumattomuuden ja yleisen luotettavuuden varmistamiseksi koko virkasuhteen aikana.

Nykytilanteessa säädöstausta on puutteellinen. Virkamieslaissa ei esimerkiksi ole säädetty virkamiehen velvollisuudesta antaa suostumuksensa henkilöturvallisuuspalveluksen tekemiseen tai uusimiseen virkasuhteen aikana eikä suostumuksesta kieltäytymisen mahdollisista seuraamuksista. Oikeuskanslerille on tehty maaliskuussa näihin kysymyksiin liittyvä kantelu, joka osoittaa osaltaan lainsäädännön muutostarpeen. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Säännöskohtaisia huomioita

Virkamieslakiin ehdotetun 6 c §:n 1 momentin mukaan [viran haku]ilmoituksessa on mainittava, edellyttävätkö viran tai virkasuhteen tehtävät turvallisuuspalvelulaissa (726/2014) säädettyä henkilöturvallisuuspalvelusta.

Säännösehdoista olisi ensinnäkin hyvä tarkentaa viittauksella turvallisuuspalvelulain nimenomaiseen pykälään tai pykäliin. Lisäksi siinä tulisi säännöksen perusteluiden (s. 27) perusteella mainita myös tehtävämääräyksen perusteella annetut tehtävät. Vaihtoehtoisesti perusteluita tulee muuttaa vastaamaan säännösehdoituksen sisältöä.

Toisekseen säännöksen perustelut (s. 27) eivät vaikuta täysin johdonmukaisilta. Yhtäältä niissä todetaan, että ”Ehdotettu lisäys säännökseen liittyy erityisesti palvelussuhteen aikana tehtäviin turvallisuuspalveluksiin ja nuhteettomuusseurantaan, josta olisi perusteltua mainita hakuilmoituksessa, jotta virkaa tai virkasuhdetta hakeneen voidaan katsoa olevan tietoinen siitä, että täytettävänä olevan viran tai virkasuhteen tehtävät edellyttävät voimassa olevaa henkilöturvallisuuspalvelusta ja turvallisuuspalvelulain 51 §:n mukaista seurantaan koko palvelussuhteen ajan.” Toisaalta perustelujen mukaan ”Viranomaisella olisi myöhemmin mahdollisuus hakea turvallisuuspalvelusta riippumatta siitä, olisiko asiasta alun perin ilmoitettu

hakuilmoituksessa tai edellytettiin ennen nimittämistä henkilöturvallisuusselvityksen tekemistä.” Perusteluita tulee näiltä osin selventää.

Virkamieslakiin lisättävän uuden 19 a §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on oltava nuhteeton, eikä hänellä saa olla viran, virkasuhteen tai tehtävämääräykseen kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitamista vaarantavia sidonnaisuuksia ja hänellä on muissakin suhteissa oltava edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Viranomaisen on edellä tarkoitettuja virkamiehelle asetettuja edellytyksiä arvioidessaan otettava erityisesti huomioon niiden merkittävyys suhteessa viranomaisen toimintaan. Arvioinnin tulee perustua kokonaisarviointiin, jossa otetaan huomioon virkamiehen asema ja tehtävät.

Säännösehdotuksesta ei käy suoraan ilmi se, että virkamiehen tulee täyttää tietyt velvoitteet koko palvelussuhteen keston ajan, mikä on käsittäkseni ollut yksi lakimuutoksen päällimmäisistä tavoitteista. Lisäksi ehdotettu muotoilu jättää tulkinnanvaraiseksi sen, tarkoitetaanko ”virkamiehelle asetetuilla edellytyksillä” tässä vai jossain muussa pykälässä säädettyjä edellytyksiä. Säännöstä tulee näiltä osin tarkentaa.

Virkamieslain 19 a §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi hakea henkilöturvallisuusselvitystä niissä tehtävissä työskentelevistä virkamiehistä, joiden osalta se on turvallisuusselvityslain mukaan mahdollista. Säännöksen 3 momentin mukaan virkamiehen antamasta suostumuksesta henkilöturvallisuusselvitykselle säädetään turvallisuusselvityslaisissa. Myös näitä säännöksiä olisi tarpeen tarkentaa viittauksella turvallisuusselvityslain nimenomaiseen pykälään tai pykäliin. Mainittuihin pykäliin viittaaminen pelkästään esityksen säätämisperusteluissa (s. 34) ei ole riittävää.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että ehdotetussa 19 a §:ssä ei oteta kantaa siihen, minkälaisiin toimenpiteisiin työnantaja voi ryhtyä, mikäli virkamiehelle tehdystä henkilöturvallisuusselvityksestä käy ilmi sellaisia seikkoja, joilla olisi vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtävänsä pykälän 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Mahdollisten virkamiesoikeudellisten seuraamusten määräytyminen olemassa olevien virkamiesoikeudellisten säännösten nojalla on tällä hetkellä tuotu esille pelkästään pykälän perusteluissa (s. 29–30). Asia on esimerkiksi virkamiehen oikeusaseman kannalta tärkeä ja muutenkin periaatteessa merkittävä, ja esitystä tulee tältä osin tarkentaa.

Virkamieslakiin ehdotetun 40 §:n 2 momentin uuden 5 kohdan mukaan virkamies voidaan pidättää virantoimituksesta, jos virkamiehestä ei voida tehdä 19 a §:n 2 momentissa tarkoitettua turvallisuusselvitystä virkamiehestä johtuvasta syystä.

Säännöksen perusteluissa (s. 31–32) on käyty läpi näitä syitä. Perusteluissa tuodaan muun ohella esille, että ”Viranomaisen olisi tehtävä päätös virantoimituksesta pidättämisen päättämisestä välittömästi sen jälkeen, kun virkamies olisi antanut suostumuksensa turvallisuusselvitykselle ja

huolehtinut tarvittavien tietojen toimittamisesta turvallisuusselvityksen laadinnasta vastaavalla toimivaltaisella viranomaisella.” Asia on virkamiehen oikeusturvan kannalta merkittävä, ja sen tulisi mielestäni olla lakitasolla.

Totean vielä teknisenä huomiona, että ehdotetussa virkamieslain 19 a §:n 2 momentissa käytetään termiä ”henkilöturvallisuusselvitys” kun taas ehdotetussa 40 §:n 2 momentin 5 kohdassa puhutaan ”turvallisuusselvityksestä”. Termien tulisi olla kauttaaltaan yhteneväiset.

Siirtymäsäännös

Virkamieslain siirtymäsäännöksen mukaan lain 19 a §:n säännöstä sovelletaan ennen lain voimaantuloa täytettyihin virkoihin ja virkasuhteisiin sekä annettuihin tehtävämääräyksiin.

Siirtymäsäännöksellä on ilmeisesti tarkoitus huomioida tilanteet, joissa virkamies on jo rekrytoitu ilman vaatimusta henkilöturvallisuusselvityksen tekemisestä. Tämä ei kuitenkaan esitysluonnoksen voimaantuloa ja siirtymäsäännöstä koskevasta jaksosta (s. 33) suoraan ilmene, vaikka asia voi olla yksittäisten virkamiesten kannalta hyvinkin tärkeä. Huomioni kiinnittyy niin ikään mainintaan siitä, että ”Virkamieslakiin ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka perusteella ehdotettuja säännöksiä, erityisesti ehdotettua 19 a §:n säännöstä, sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa täytettyihin virkoihin ja virkasuhteisiin (kursiivi lisätty).” Siirtymäsäännöksen sanamuoto ja perustelut ovat näin ollen keskenään epä johdonmukaiset.

Lakia alemman asteinen sääntely

Esitysluonnoksen lakia alemman asteista sääntelyä koskevassa jaksossa (s. 32) todetaan, että ”Ehdotettu sääntely ei sisällä asetuksenantovaltuuksia, joten esityksen johdosta ei ole tarkoitus antaa lakia alemman asteista sääntelyä.” Esitysluonnoksesta jää epäselväksi se, onko nykyisiin virkamieslain ja turvallisuusselvityslain asetuksenantovaltuuksiin, joita on käsitelty erikseen sivuilla 10–11, tarkoitus tai tarvetta tehdä lakimuutosten myötä muutoksia.

Säätämisyjärjestysperustelut

Totean teknisenä huomiona, että kaikki lakiehdotusten arvioinnin kannalta merkitykselliset perustuslain säännökset olisi hyvä koota yhteen ao. jakson alussa.

Oikeusturvaa koskevassa osuudessa (s. 36) on käsitelty asiaa muutoksenhaun kannalta. Jaksoa tulisi laajentaa arviolla niin virkamiehen virasta pidättämisen kuin ehdotetun sääntelyn taannehtivuuden osalta (siirtymäsäännös), joita ei nyt ole käsitelty siinä lainkaan.

Muita huomiota

Esitysluonnoksen nimi ei vastaa hallituksen esitysten laatimisohteita ja tulisi muuttaa esimerkiksi muotoon ”hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja turvallisuusselvityslain 50 §:n muuttamisesta”.

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida uudelleen tuomioistuinkäytännöstä tehtyjä päätelmiä Verohallinnon ja korkeimman hallinto-oikeuden antamien lausuntojen mukaisesti (s. 14–15).

Esitysluonnoksessa (s. 32) todetaan, että virantoimituksesta pidättämisen aika on lähtökohtaisesti palkatonta. Epäselväksi jää se, minkälaisissa tilanteissa virantoimituksesta pidättäminen voisi ylittää olla palkallista.

Esitysluonnoksessa (s. 5) viitataan oikeuskanslerilta pyydettyyn ennakkotarkastukseen. Oikeuskansleri ei ole omasta aloitteestaan pyytänyt käsillä olevan hallituksen esitysluonnoksen toimittamista ennakkoon tarkastettavaksi. Valtiovarainministeriöllä on kuitenkin mahdollisuus pyytää ennakkotarkastusta sen jälkeen, kun esitys on lausunnoista ja laintarkastuksesta aiheutuneiden muutosten jälkeen viimeistely.

Yhteenveto

Pidän esitysluonnosta tarpeellisenä oikeustilan selkeyttämiseksi, mutta se on monelta osin vielä keskeneräinen. Ehdotettava sääntely ei nyky muodossaan täytä lailla vaadittavan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia. Esitys edellyttää huolellista jatkovalmistelua.

Honkapää Heli
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto