

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 70/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 33/2017 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 7/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos evp. Anna-Riitta Wallin, Edustaen oikeusministeriötä
- hallitusneuvos Riitta Aulanko, sisäministeriö
- hallitusneuvos Ari-Pekka Koivisto, sisäministeriö
- pelastusylitarkastaja Veli-Pekka Hautamäki, sisäministeriö
- hallintojohtaja Ari Rouhe, ulkoasiainministeriö
- hallitussihteeri Tuomas Hyvärinen, puolustusministeriö
- henkilöstön kehittämispäällikkö Satu Koivu, Poliisihallitus
- osastopäällikkö Ilkka Hanski, suojelupoliisi
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- henkilöstöosaston toimistopäällikkö Henrikki Selkee, Pääesikunta
- everstiluutnantti Kimmo Tarvainen, Pääesikunta
- Päällystöliitto ry:n puheenjohtaja Sakari Vuorenmaa, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- lakimies Ira Kyntäjä, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

- valtioneuvoston kanslia
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Raja- ja merivartiokoulu
- Maanpuolustuskorkeakoulu
- Tulli
- Viestintävirasto
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslakiin otettavaksi nimenomainen säännös siitä, että nimitysharkinnassa on varmistettava virkaan valittavan henkilön nuhteettomuudesta sekä siitä, ettei hänellä ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka voivat vaarantaa virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Lakiin sisältyvää luetteloa niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, ehdotetaan muutettavaksi. Suomen kansalaisuutta koskevan edellytyksen täyttäisi nykytilaa vastaavasti myös henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus. Turvallisuusselvityslakia muutettaisiin siten, että henkilön luotettavuuden ja painostuksesta vapaan ja riippumattoman tehtävien hoidon varmistamiseksi voidaan selvittää hänen ulkomaansidonnaisuuksiaan nykyistä laajemmin laissa tarkemmin säädettävissä tapauksissa. Turvallisuusselvityslakiin ehdotettavilla säännöksillä annettaisiin nykyistä selkeämmät toimivaltuudet turvallisuusselvityksiä laativille turvallisuusviranomaisille saada ja ottaa arvioinnissaan huomioon turvallisuusselvityksen kohteena olevan henkilön ulkomaansidonnaisuudet sekä toimittaa nimittävälle viranomaiselle tai muulle henkilöä tehtävään valitsemassa olevalle sellaiset havaintonsa, jotka voivat vaikuttaa henkilön luotettavuuden arviointiin. Ehdotetut säännökset tekisivät mahdolliseksi seurata ja arvioida selvityksen kohteena olleen henkilön ulkomaansidonnaisuuksissa tapahtuneita muutoksia.

Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain opiskelijan valintakriteereitä koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että upseerin virkaan tähtääviin opintoihin opiskelijaksi voitaisiin valita vain riippumattomuuden ja luotettavuuden vaatimukset täyttävä henkilö. Vastaavat muutokset tehtäisiin Poliisiammattikorkeakoulusta annettuun lakiin sekä rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin, jossa säädetään rajavartijakoulutuksesta.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2018 alusta.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia (750/1994), turvallisuusselvityslakia (726/2014) sekä Maanpuolustuskorkeakoulusta (1121/2008), Poliisiammattikorkeakoulusta (1164/2013) ja rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005) annettuja lakeja.

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

Ehdotettujen muutosten yleisenä tavoitteena on varmistaa keskeisten kansallisten turvallisuusehtojen suojaa kehittämällä henkilöstöturvallisuutta valtionhallinnossa. Tarkoituksena on varmistaa, että nimitysharkintaa käytettäessä otetaan huomioon valtionhallinnon tehtäviin valittavien nuhteettomuus, tehtävien hoidossa vaadittava riippumattomuus erilaisista sidonnaisuuksista ja muu luotettavuus virkaan kuuluvien tehtävien edellyttämällä tavalla.

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että valmistelun aikana on ollut esillä myös vaihtoehto valtion virkamieslain muuttamisesta niin, että laissa lueteltaisiin ne virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole toisen valtion kansalaisuutta. Tästä on kuitenkin luovuttu muun muassa sen vuoksi, että mainitun kaltaiseen sääntelyyn olisi sisällynyt eräitä ongelmia perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäsääntelyn kannalta. Valmistelussa on päädytty nyt käsillä olevaan ehdotukseen, jossa ulkomaansidonnaisuuksiin liittyviä turvallisuuskysymyksiä tarkastellaan yleisemmin.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että keskeiset kansalliset edut suojataan mahdollisimman kattavasti. Näitä etuja ei voida henkilöstöturvallisuuden näkökulmasta riittävän tehokkaasti suojata muutoin kuin selvittämällä ja ottamalla huomioon tiettyihin virkoihin nimitettävänä olevien henkilöiden turvallisuusriskejä aiheuttavat ulkomaansidonnaisuudet. Ulkomaansidonnaisuuksista johtuvat riskit selvitetään ja arvioidaan ehdotuksen mukaan osana turvallisuus selvityslaisissa säädettyä menettelyä. Ehdotettu sääntely mahdollistaa keskeisten kansallisten etujen suojaamisen myös silloin, kun nimitettävä henkilö on vain Suomen kansalainen tai kansallisen edun kannalta merkityksellistä tehtävää hoidetaan yksityisessä yrityksessä.

Valiokunta toteaa, että sisäministeriössä ja puolustusministeriössä on käynnissä selvityshankkeet mainittujen ministeriöiden hallinnonaloilla tarvittavista lainsäädäntömuutoksista, joilla Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien sotilasvirkoihin voitaisiin nimittää pääsääntöisesti vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muuta kansalaisuutta. Asia tuodaan esiin myös puolustusvaliokunnan lausunnossa (PuVL 7/2017 vp).

Hallintovaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina sekä ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä jäljempänä esitetyin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Suomen kansalaisuus virkaan nimittämisen edellytyksenä

Valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentissa säädetään niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Mainitun säännöksen luettelo kattaa laajasti muun muassa ylimmät valtionhallinnon virat sekä puolustushallinnon, poliisihallinnon, Rajavartiolaitoksen, Tullin ja oikeuslaitoksen virat. Suomen kansalainen voidaan jatkossakin nimittää näihin virkoihin, vaikka hänellä on myös jonkin muun valtion kansalaisuus.

Luetteloa Suomen kansalaisuutta edellyttävistä viroista ehdotetaan täsmennettäväksi ja osin laajennettavaksi. Kansalaisuusvaatimus laajennetaan koskemaan virkoja, joita hoitava saa salassa pidettäviä ja turvallisuusluokiteltavia tietoja, joiden oikeudeton käyttö, luovuttaminen ja muu käsittely voi vaarantaa keskeisiä yleisiä etuja. Luetteloon lisätään myös sellaisia tehtävään määräkseen perustuvia tehtäviä, joita siinä ei nykyisin ole. Muutokset laajentavat jonkin verran

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

säännöksen soveltamisalaa. Muutoksen jälkeen Suomen kansalaisuutta edellytetään noin 23 500 virassa tai tehtävässä. Nykytilaan verrattuna uusia virkoja ja tehtäviä on noin 250. Valtion virkamiesten kokonaismäärä oli vuoden 2016 lopussa noin 67 000.

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 33/2017 vp) viitataan valiokunnan aiempaan käytäntöön, jossa kansalaisuusvaatimus on katsottu voitavan asettaa kelpoisuusehdoksi erityisesti sellaisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi poliisimiehen ja Rajavartiolaitoksen virkoihin. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen upseerien tehtävät ovat kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta sillä tavoin merkittäviä, että myös tällaisiin virkoihin johtavaan koulutukseen on voitu asettaa kansalaisuusvaatimus.

Hallituksen esityksessä perustellaan kunkin mainitussa luettelossa olevan tehtävän osalta, miksi näihin tehtäviin vaaditaan Suomen kansalaisuutta. Perusteita ovat muun muassa merkittävä julkisen vallan käyttö, toimiminen lähellä valtiojohtoa ja laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä tiedoista, päätöksenteon valmisteluun vaikuttaminen yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa, kansallinen turvallisuus, Suomen ulkosuhteet, valmiuteen ja varautumiseen liittyvät tehtävät, kyberturvallisuuden kannalta merkittävät tehtävät sekä pääsy muutoin kuin satunnaisesti käsittelemään suojaustasoihin I-II luokiteltuja asiakirjoja. Hallintovaliokunta pitää saadun selvityksen perusteella edellytystä Suomen kansalaisuudesta luettelossa mainituissa viroissa perusteltuna. Esimerkiksi ministeriön valmiuspäällikön tehtävässä sekä eräiden virastojen päällikön välittöminä alaisina toimivien johtajien viroissa edellytetään jatkossa Suomen kansalaisuutta.

Vaatimus Suomen kansalaisuudesta koskee ehdotetun valtion virkamieslain 7 §:n 2 momentin mukaan myös niitä tilanteita, joissa virkamies määrätään sellaista virkaa vastaavaan tehtävään, jossa edellytetään Suomen kansalaisuutta. Valiokunta pitää johdonmukaisena sääntelyn ulottamista ehdotetulla tavalla tehtävään määräämiseen.

Virkaan nimitettävän henkilön nuhteettomuus ja luotettavuus

Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansiota sekä nuhteetonta käytöstä. Nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä kunkin viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät.

Valtion virkamieslain 8 c §:ään ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös siitä, että nimitysharkinnassa on varmistuttava virkaan valittavan henkilön nuhteettomuudesta sekä siitä, ettei hänellä ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka voivat vaarantaa virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Koska säännös koskee nimitysharkintaa, sitä sovelletaan myös nimitettäessä henkilö valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin nojalla määräaikaiseen virkasuhteeseen. Ehdotetulla muutoksella pyritään siihen, että valtion turvallisuuden kannalta keskeisiin tehtäviin valittavien henkilöiden nuhteettomuus, riippumattomuus ja luotettavuus voidaan varmistaa ennen nimi-

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

tyksen tekemistä nykyistä paremmin. Ehdotetulla säännöksellä tehostetaan osaltaan yleisten nimitysperusteiden toteutumista käytännössä.

Valiokunta toteaa, että virkaan nimitettävän nuhteettomuus, riippumattomuus ja luotettavuus ovat keskeisiä vaatimuksia, jotka koskevat paitsi virkamiehiä myös koko julkishallinnon toimintaa ja hyvää hallintoa. Virkamiehen luotettavuuteen kuuluu kyky hoitaa tehtävät rehellisesti ja lojaalisti. Virkamiehen on valtion virkamieslain 14 §:n mukaan suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Näin ollen ehdotetulla säännöksellä on kiinteä yhteys mainittuun säännökseen. Voimassa olevassa lainsäädännössä on myös eräitä erityissäännöksiä valtionhallinnon tehtävään nimitettävän henkilön luotettavuudesta. Esimerkiksi Rajavartiolaitoksen virkaan nimitettävän tulee muun ohella olla elämäntavoiltaan nuhteeton ja luotettava (laki rajavartiolaitoksen hallinnosta, 10 § 1 mom.) ja puolustusvoimien virkaan nimitettävältä vaaditaan tehtävien edellyttämää luotettavuutta (laki puolustusvoimista, 37 § 1 mom.).

Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen ehdotettu muotoilu vaikuttaa merkitsevän virkamiehille kelpoisuusvaatimuksen kaltaista vaatimusta nuhteettomuudesta (PeVL 33/2017 vp). Kaikkia valtion virkoja koskevan nuhteettomuusvaatimuksen muotoilun ehdottomuus ja laajuus on hakijoiden oikeusturvan näkökulmasta perustuslakivaliokunnan mukaan jossain määrin ongelmallinen. Hallintovaliokunta ehdottaa muun muassa tästä syystä *1. lakiehdotuksen 8 c §:n 1 momentin* säännöksen täsmentämistä jäljempänä valiokunnan yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin.

Viranomainen voi varmistua virkaan nimitettävänä olevan luotettavuudesta eri keinoin, kuten hankkimalla henkilöturvallisuusselvityksen, tarkistamalla nimikirjan ja luottotietorekisterin tiedot, henkilöarviointipalveluja hyödyntämällä ja hakijaa haastattelemalla sekä arvioimalla näin saatuja tietoja. Viranomaisen velvollisuus ei ulotu ehdotuksen mukaan yhtä laajalle kaikissa tilanteissa eikä se luo velvollisuutta kaikissa nimitysasioissa selvittää henkilön taustaa turvallisuusselvitysmenettelyn avulla.

Valiokunta tähdentää, että henkilön taustalla on erilainen merkitys ja painoarvo eri viroissa ja tehtävissä. Esimerkiksi erityissuojattavien tietoaineistojen tietoja jatkuvasti työssään käyttäviltä edellytetään erityisen korkeaa luotettavuuden tasoa. Sama koskee julkishallinnon turvallisuustehtävissä toimivia sekä muita henkilöitä, jotka työtehtävissään saavat salassa pidettäviä keskeisiin turvallisuusetuihin vaikuttavia tietoja. Henkilön nuhteettomuuden ja muun luotettavuuden arvioinnin tuleekin aina olla tehtäväsidoista.

Ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen osana turvallisuusselvitystä

Turvallisuusselvityslaki on yleislaki, jonka avulla parannetaan keskeisten kansallisten etujen suojaamista henkilöstöön liittyviltä riskeiltä. Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluvat kaikki keskeiset kokonaisturvallisuuden kannalta merkitykselliset tehtävät riippumatta siitä, onko kysymys julkishallinnossa vai yksityissektorilla suoritettavasta tehtävästä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan turvallisuusselvitysmenettelyssä käytettävissä olevat tietolähteet tai turvallisuusselvityksen kohteen tiedonantovelvollisuutta koskevat säännökset ei-

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

vät nykyisellään luo riittäviä toimivaltuuksia turvallisuusselvityksiä laativille viranomaisille saada, ottaa huomioon ja ilmoittaa henkilöitä nimittävälle viranomaiselle tai muulle palvelussuhteeseen ottavalle taholle selvityksen kohteen sellaisista ulkomaansidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä keskeisten kansallisten etujen suojaamisen kannalta. Toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudet käytettävissä olevien tietojen tarkistamiseen eivät myöskään ole riittäviä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että henkilön luotettavuuden sekä painostuksesta vapaan ja riippumattomien tehtävien hoidon varmistamiseksi hänen ulkomaansidonnaisuuksiaan voidaan selvittää ehdotetulla tavalla nykyistä laajemmin. Saadun selvityksen mukaan ulkomaiset turvallisuusviranomaiset ovat jo pyrkineet hyödyntämään toiminnassaan suomalaisten virkamiesten sidonnaisuuksia toiseen valtioon. Muutoksella parannetaan paitsi valtionhallinnon myös yksityisen sektorin mahdollisuuksia ehkäistä kansallisia etuja vaarantavaa yritysvakoilua ja suojata kriittisen infrastruktuurin toimivuutta.

Turvallisuusetujen suojaamisessa on otettava huomioon rekrytoitavien henkilöiden perusoikeudet ja se, että säännökset ovat sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Hallintovaliokunta korostaa perustuslakivaliokunnan tavoin (PeVL 33/2017 vp), että ulkomaansidonnaisuuksia tulee arvioida yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti viran erityispiirteet ja vaatimukset huomioiden.

Turvallisuusselvitysmenettelyssä henkilön taustan selvittää ja sen perusteella muotoutuvan lopputuloksen henkilön luotettavuudesta täytettävänä olevan tehtävän kannalta laatii turvallisuusviranomainen, joko suojelupoliisi tai Pääesikunta, joka tekee turvallisuusselvitykset puolustusvoimiin liittyvien tehtävien osalta. Henkilöturvallisuusselvitys on keskeisin keino palvelussuhteeseen valittavana olevan henkilön luotettavuuden arvioinnissa etenkin silloin, kun kysymys on turvallisuusetujen kannalta keskeisiin virkoihin tai niihin johtaviin tutkintoihin valittavista. Selvitys voidaan laatia myös jo palvelussuhteessa olevasta tai henkilöstä, jota ollaan valitsemassa viranomaisen toimeksiannosta suoritettavaa tehtävää varten taikka henkilöstä, joka on sellaisen yrityksen palveluksessa, jolle viranomainen on antamassa toimeksiantotehtävää. Yleisenä edellytyksenä turvallisuusselvityksen tekemiselle on, että selvityksen kohde on antanut siihen suostumuksensa.

Henkilöturvallisuusselvitys voidaan tehdä suppeana, perusmuotoisena tai laajana. Selvityksessä käytettävät tietolähteet ovat sitä laajemmat, mitä kriittisempään tehtävään henkilöä ollaan valitsemassa. Ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys tulee ehdotuksen mukaan säännönmukaiseksi osaksi laajaa henkilöturvallisuusselvitystä. Tämä tarkoittaa sitä, että toimivaltaiset viranomaiset voivat kaikkia valtion turvallisuuden ja muiden kansallisten etujen suojan kannalta merkityksellisiä virkoja täytettäessä selvittää henkilön ulkomaansidonnaisuudet ja arvioida niihin liittyvät riskit.

Perusmuotoisessa henkilöturvallisuusselvityksessä ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää, jos selvitys laaditaan lain 19 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua tehtävää varten. Tällaisia ovat tehtävät, joissa selvityksen kohde saa oikeuden muutoin kuin satunnaisesti käsitellä sellaisia viranomaisen asiakirjoja, jotka voidaan tai tulee luokitella suojaustasoihin II-III kuuluviksi. Näissä tehtävissä on edellytettävä erityistä luotettavuutta. Sama koskee sellaisia tehtäviä, joissa selvityksen kohde salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voi mer-

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

kittäväällä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, kansainvälisiä suhteita, poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja taikka mainittujen etujen suojaamiseksi toteutettuja turvallisuusjärjestelyjä.

Ulkomaansidonnaisuudet voidaan ehdotetun turvallisuusselvityslain 25 §:n 4 momentin mukaan selvittää osana perusmuotoista turvallisuusselvitystä myös silloin, kun toimivaltainen viranomaisen katsoo sen olevan tarpeen selvitystä laadittaessa esille tulleiden tietojen ja selvityksen kohteena olevan tehtävän kannalta. Valiokunta toteaa, että toimivaltaiselle viranomaiselle annettavaksi ehdotettu toimivaltuus on välttämätön lain toimivuuden varmistamiseksi erilaisissa tilanteissa. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että turvallisuusselvityksen kohteena olevaa henkilöä voidaan haastatella jatkossa myös hänen ulkomaansidonnaisuuksistaan turvallisuusselvityksen tasosta riippumatta. Toimivaltainen viranomaisen voi haastattelun perusteella päätyä siihen, että ulkomaansidonnaisuuksia selvitetään muissakin kuin ehdotetun lain 25 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainituissa tapauksissa.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan valmistelun yhteydessä on ollut esillä myös vaihtoehto, jonka mukaan kaikkia perusmuotoisia henkilöturvallisuusselvityksiä laadittaessa selvittäisiin selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuudet. Ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen vaatii sekä toimivaltaisilta että selvitystä hakevilta viranomaisilta melko paljon henkilöresursseja. Tämän vuoksi on pidetty tarkoituksenmukaisena, että ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen annetaan edellä mainituin tavoin toimivaltaisen asiantuntijaviranomaisen harkittavaksi.

Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä tässä vaiheessa riittävänä ja toteaa, että ulkomaansidonnaisuuksien selvittämistä on säännösten soveltamisesta saatavien kokemusten perustella tarkoitus myöhemmin laajentaa. Saadun selvityksen mukaan turvallisuusselvityslain 16 §:n nojalla on tarkoitus antaa valtioneuvoston asetus, jossa säädetään niistä viroista tai tehtävistä, joissa toimivista henkilöistä on aina haettava henkilöturvallisuusselvitys. Lisäksi turvallisuusselvityslailta perustetun arviointikriteerilautakunnan on määrä laatia ulkomaansidonnaisuuksien arvioinnista erillinen tulkintasuositus.

Ulkomaan sidonnaisuuksien seuranta ja nimittävän viranomaisen tiedonsaanti

Turvallisuusselvityslain 28 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ilmoitusvelvollisuus ulkomaansidonnaisuuksissa tapahtuneista muutoksista. Henkilön, jonka sidonnaisuuksia on selvitetty turvallisuusselvityksen yhteydessä, on ehdotuksen mukaan ilmoitettava uusista tai muuttuneista ulkomaansidonnaisuuksistaan ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaiselle viranomaiselle. Puolustusvaliokunta on lausunnossaan (PuVL 7/2017 vp) pitänyt ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä ongelmana sitä, että sidonnaisuuksia koskevat tiedot tulevat rekisteritietoja lukuun ottamatta pääosin selvityksen kohteelta itseltään. Esimerkiksi tieto henkilön muusta kuin Suomen kansalaisuudesta ei välttämättä muutoin ole viranomaisten tiedossa.

Valiokunta pitää ehdotettujen muutosten tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeänä, että ulkomaansidonnaisuuksissa tapahtuvia muutoksia seurataan. Ulkomaansidonnaisuuksia koskevasta muutosilmoituksesta voi käydä ilmi sellainen olosuhteen muutos, jonka johdosta selvityksen laatinut viranomaisen voi uusia turvallisuusselvityksen. Tämä voidaan tehdä, jos viranomaisen arvio, että muutoksella on merkitystä henkilön edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä riippumattomasti

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

tai muutoin luotettavasti. Toimivaltainen viranomainen voi omasta aloitteestaan peruuttaa henkilöturvallisuusselvitystodistuksen, jos selvityksen kohteelle ei muuttuneiden olosuhteiden vuoksi enää todistusta voitaisi antaa.

Toimivaltaisella viranomaisella on ehdotetun sääntelyn mukaan (28 b §) velvollisuus ilmoittaa selvitystä hakeneelle viranomaiselle, jos edellä mainitusta muutositilanteesta käy ilmi tietoja, jotka olisivat voineet vaikuttaa turvallisuusselvityksen lopputulokseen. Tarkoituksena on varmistaa, että ulkomaansidonnaisuuksien muutokset tulevat myös työnantajan tietoon. Valiokunta korostaa ehdotetussa säännöksessä tarkoitettua ilmoitusvelvollisuuden merkitystä. Turvallisuusselvityksrekisterin käyttöönotto parantaa osaltaan tiedonkulkua viranomaisten välillä. Rekisterin käyttötarkoitus ei ehdotetun sääntelyn johdosta muutu.

Julkishallinnon turvallisuusalan koulutuksen valintakriteerien selkeyttäminen

Uudistuksen tavoitteena on myös tehostaa valtionhallinnon keskeisiin turvallisuusvirkoihin koulutettavien valintaa siten, että jo koulutukseen valittaessa otetaan nykyistä laajemmin huomioon henkilön riippumattomuus ja luotettavuus muutoinkin.

Ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys voidaan jatkossa tehdä henkilöstä, jota ollaan valitsemassa koulutukseen, jonka tarkoituksena on valmentaa henkilöitä ulkoasiainhallinnon tehtäviin, samoin kuin Maanpuolustuskorkeakoulun upseerin virkaan johtaviin opintoihin, Poliisiammattikorkeakoulun poliisitehtäviin tai pelastusalan ammattikorkeakoulututkintoon tähtääviin opintoihin taikka Raja- ja merivartiokoulun rajavartijan virkaan johtaviin opintoihin. Mainittuihin turvallisuusalan opintoihin valittavista haetaan erityissäännösten perusteella aina henkilöturvallisuusselvitys.

Hallituksen esitykseen sisältyvät säännösehdotukset merkitsevät kokonaisuudessaan sitä, että upseerin virkaan, poliisitehtäviin ja rajavartijaksi valittavien tausta, mukaan lukien heidän ulkomaansidonnaisuutensa, tulevat aina selvitettyksi henkilöturvallisuusselvitysmenettelyssä jo ennen kuin he pääsevät koulutukseen. Tämä on tarkoituksenmukaista paitsi koulutusresurssien tarkoituksenmukaisen käytön, myös henkilöiden oman ajankäytön ja aseman kannalta. Mainittuun koulutukseen valittavilta edellytetään jo nykyisin Suomen kansalaisuutta.

Seuraamukset

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi seuraamuksista niiden tilanteiden varalta, joissa henkilö valintamenettelyn aikana antaa viranomaiselle tietoisesti puutteellisia tai virheellisiä tietoja taikka salaa asian, joka kuuluu selvitettyihin asioihin esimerkiksi turvallisuusselvityksessä. Saadun selvityksen mukaan asia ratkaistaan näissä tilanteissa virkamiesoikeudellisten säännösten nojalla, jolloin seuraamuksena voi olla esimerkiksi virkasuhteen purkamisen koeaikana tai irtisanominen.

Valiokunta korostaa, että viranomaisen tulee aina mahdollisia seuraamuksia harkitessaan ottaa huomioon teon tai laiminlyönnin vakavuuden lisäksi sen vaikutus virkamiehen tehtäviin ja viranomaisen toimintaan sekä käytettävä suhteellisuusperiaatteen mukaista asianmukaista seuraamus-

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

ta. Esimerkiksi virkasuhteen purkaminen on mahdollista vain, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan.

Kysymys virheellisten tai puutteellisten tietojen antamisen seuraamuksista liittyy hallituksen esityksen perustelujen mukaan laajempaan virkamiesoikeudelliseen kokonaisuuteen, sillä valtion virkamieslaissa ei ole erityisiä säännöksiä seuraamuksista myöskään niiden tilanteiden varalta, joissa virkamies jättää ilmoittamatta tai antaa väärää tietoa muuttuneista taloudellisista olosuhteista lain 8 a §:ssä tarkoitettuun sidonnaisuusilmoitukseen liittyen.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia seurataan ja arvioidaan erityisesti siitä näkökulmasta, onko puutteellisten tai väärin tietojen antamisen seuraamuksista tarpeen säätää nykyistä tarkemmin.

Toimivaltaisten viranomaisten resurssit

Suojelupoliisi teki vuonna 2016 noin 44 000 suppeaa turvallisuusselvitystä, 18 000 perusmuotoisia turvallisuusselvitystä ja 120 laajaa turvallisuusselvitystä. Pääesikunta puolestaan teki 12 000 suppeaa, 9 000 perusmuotoista ja 87 laajaa turvallisuusselvitystä.

Suojelupoliisiin turvallisuusselvityksiin liittyvät haastattelut aiheuttavat hallituksen esityksen perustelujen mukaan resurssitarpeita ja merkittäviä lisäkustannuksia suojelupoliisille. Lain toimeenpano lisää suojelupoliisin työmäärää arviolta noin 15—17 henkilötyövuodella ja kustannuksia 880 000 — 980 000 eurolla selvitysmenettelyn kohteiden määrästä riippuen. Resurssi- ja kustannuslisäys on pysyvä.

Turvallisuusselvityksistä peritään pääsääntöisesti käsittelymaksu selvitystä pyytäneeltä taholta. Suojelupoliisille aiheutuvat lisäkustannukset peritään turvallisuusselvitysten käsittelymaksua korottamalla. Käsittelymaksujen suuruutta tarkastellaan vuoden 2018 poliisin suoritteiden maksullisuudesta annettavan sisäministeriön asetuksen valmistelun yhteydessä.

Poliisihallintoon rekrytoitavan henkilöstön osalta turvallisuusselvitykset on säädetty sisäministeriön asetuksessa maksuttomiksi. Tämä maksuttomuus on tarkoitus säilyttää. Suoritteiden tuottamisen kustannukset kuitenkin kasvavat suojelupoliisissa ja suojelupoliisille aiheutuu tästä 600 000 euron lisämäärärahan tarve, joka on saadun selvityksen mukaan tarkoitus kattaa vuoden 2018 täydentävässä talousarviossa. Jos poliisihallinnon henkilöstön turvallisuusselvitykset olisivat maksullisia, poliisille aiheutuisi lisäkustannuksia 750 000 euroa vuodessa.

Valiokunta on aiemmin korostanut, että turvallisuusselvityksestä perittävät käsittelymaksut eivät saa vaikuttaa lain mukaiseen velvollisuuteen hakea tehtävän edellyttämän tasoista turvallisuusselvitystä (HaVM 14/2016 vp). Lisäksi on otettava huomioon, ettei turvallisuusselvitysten kustannuksista aiheudu negatiivisia vaikutuksia virastojen taloudellisiin toimintaedellytyksiin.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n muuttamisesta

8 c §. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan yleistä säännöstä, josta käy nykyistä selvemmin ilmi viranomaisen velvollisuus varmistaa tehtävään nimitettävän henkilön luotettavuus. Ehdotetulla säännöksellä on tarkoitus toteuttaa ja tehostaa osaltaan perustuslain yleisten nimitysperusteiden toteutumista käytännössä.

Viranomaisen on ehdotuksen mukaan nimitysharkinnassa varmistettava, että nimitettävä on nuhteeton, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Viranomaisen on edellä tarkoitettua velvollisuutta arvioitaessa otettava huomioon täytettävänä oleva viran tai tehtävän luonne, nimitettävänä olevan henkilön aikaisemmat palvelussuhteet valtioon ja niiden hoitamisen asianmukaisuus sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi.

Nuhteettomuudella viitataan henkilön rikkeettömään toimintaan, millä tarkoitetaan sitä, ettei häntä ole tuomittu rangaistukseen. Pykälän perusteluissa kuitenkin todetaan, ettei tarkoituksena ole se, ettei nimitettävällä henkilöllä saisi olla mitään rikkeitä taustallaan. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että nuhteettomuutta ei ole määritelty laissa ja se on käsitteenä valtion virkamieslaissa uusi, vaikka sitä onkin käytetty muualla lainsäädännössä, esimerkiksi turvallisuusselvityslaisissa. Edellä mainittu tehtäväsidoonaisuuden periaate rajaa nuhteettomuusvaatimuksen sovellettavuutta. Nuhteettomuusvaatimusta ei kuitenkaan ole ehdotuksessa sidottu suoraan tehtävän edellyttämään nuhteettomuuteen.

Valiokunta toteaa, että ehdotuksessa on kyse uudesta nimitysharkintaa ohjaavasta säännöksestä, joka koskee kaikkia valtion virkoja. Vaikka esityksen perusteluissa todetaan, että nuhteettomuusvaatimusta ei ole kirjoitettu nimitysedellytyksen muotoon, ehdotettu säännös saattaa perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan merkitä virkamiehille kelpoisuusvaatimuksen kaltaista vaatimusta nuhteettomuudesta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kaikkia valtion virkoja koskevan nuhteettomuusvaatimuksen muotoilun ehdottomuutta ja laajuutta jossain määrin ongelmallisena hakijoiden oikeusturvan näkökulmasta.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettu huomioon ottaen 8 c §:n 1 momentin säännöksen täsmentämistä siten, että viranomaisen on nimitysharkinnassa otettava huomioon nimitettävän tai tehtävään määrättävän nuhteettomuus sekä, kuten hallituksen esityksessä on ehdotettu, varmistettava, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Säännöksen sanamuoto ei näin muotoiltuna ole nuhteettomuuden osalta yhtä ehdoton kuin hallituksen esityksessä ehdotettu, vaan jättää nimitettävälle viranomaiselle harkintavaltaa esimerkiksi sen suhteen, mikä merkitys henkilön aiemmillä vähäisillä rikkeillä on virkaan nimitettäessä. Nuhteettomuuden huomioon ottamista nimitysharkinnassa on valiokunnan käsityksen mukaan pidettävä eri asiana kuin viranomaisen velvoittamista nimitysharkinnassa varmistamaan, että nimitettävä on nuhteeton.

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

Valiokunnan asiantuntijakuulemisten perusteella valtion virkamieslain 8 c §:n 1 momentin säännöstä on tarpeen soveltaa virkaan tai määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisen ohella myös tilanteissa, joissa virkamies määrätään tehtävään. Valiokunta ehdottaa säännöksen sanamuodon täsmentämistä myös tältä osin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 70/2017 vp sisältyvät 2. - 5. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 70/2017 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 7 ja 8 c §, sellaisina kuin ne ovat, 7 § laeissa 281/2000, 176/2003, 901/2009, 1322/2009, 470/2011, 894/2011 ja 631/2015 sekä 8 c § laissa 735/2014, seuraavasti:

7 §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

- 1) oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virka sekä oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön ja esittelijäneuvoksen osastopäällikkönä virka;
- 2) ministeriön valtiosihteerin virka, valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja kansliapäällikön virka, ministeriön osastopäällikön virka ja sitä vastaava tai ylempi virka, ministeriön apulaisosastopäällikön ja toimistopäällikön virka, muu yksikön päällikön virka sekä ministerin erityisavustajan määräaikainen virkasuhde;
- 3) ministeriön virka, jonka tehtäviin kuuluu toimia ministeriön valmiuspäällikkönä, jonka tehtäviin kuuluu valmius- ja varautumistehtäviä tai jonka tehtäviin kuuluu muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoon I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja;

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

- 4) viraston päällikön virka;
 - 5) ulkoasiainhallinnon virka;
 - 6) tuomarin virka sekä virka, johon kuuluu syyttäjän tai ulosottomiehen tehtäviä;
 - 7) sisäministeriön toimialan viraston päällikön välittömänä alaisena toimivan päällikön ja johtajan virka, poliisilaissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka, suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka, poliisihallinnon virka, jonka tehtäviin kuuluu muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoon I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja, sekä rajavartiolaitoksen virka;
 - 8) puolustusministeriön ja puolustusvoimien virka;
 - 9) valtiovainministeriön ja Väestörekisterikeskuksen virka, johon kuuluu tieto- ja kyberturvallisuuteen olennaisesti vaikuttavia tehtäviä, Tullin virka, johon kuuluu oikeus pidättämiseen tai Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen osallistuminen tai Tullin toimialaan kuuluvia rikostutkinta- ja valvontatehtäviä, sekä Tullin pääjohtajan välittömänä alaisena toimivan johtajan virka, Aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen tehtäviä hoitavan vastualueen päällikön virka sekä Väestörekisterikeskuksen ylijohdajan välittömänä alaisena toimivan johtajan virka;
 - 10) työ- ja elinkeinoministeriön johtavan asiantuntijan virka, jonka tehtäviin kuuluu käsitellä ulkomaisten yritysostojen seurannasta annetussa laissa (172/2012) tarkoitettuja tietoja;
 - 11) maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tietotekniikkapalvelukeskuksen ylijohdajan virka, Maanmittauslaitoksen paikkatietokeskuksen ylijohdajan virka, Maanmittauslaitoksen tuotantotoimintayksikön ylijohdajan virka sekä Metsähallituksen erävalvonnasta annetussa laissa (1157/2005) tarkoitettu erätarkastajan virka;
 - 12) Liikenteen turvallisuusviraston, Liikenneviraston, Viestintäviraston sekä Ilmatieteen laitoksen pääjohtajan välittöminä alaisina toimivien johtajien ja ylijohdajien virat sekä mainittujen virastojen virat, joiden tehtäviin kuuluu valmius- ja varautumistehtäviä;
 - 13) Energjaviraston ylijohdajan välittömänä alaisena toimivan johtajan virka.
- Mitä 1 momentissa säädetään virkaan nimittämisestä, sovelletaan myös määrättäessä virkamies 1 momentissa tarkoitettua virkaa vastaavaan tehtävään tai nimitettäessä joku 9 §:n 1 momentin nojalla määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi hoitamaan tämän pykälän 1 momentissa säädettyyn virkaan tai virkasuhteeseen kuuluvia tehtäviä.

8 c §

Viranomaisen on nimitysharkinnassa otettava huomioon nimitettävän tai tehtävään määrättävän nuhteettomuus sekä varmistettava, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Viranomaisen edellä tarkoitettua velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne, nimitettävänä olevan henkilön aikaisemmat palvelussuhteet valtioon ja niiden hoitamisen asianmukaisuus sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi.

Virkaan nimittämisen edellytyksenä on, jos niin valtioneuvoston asetuksella säädetään, että virkaan nimitettävällä on voimassa oleva turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) tarkoitettu henkilöturvallisuus selvitystodistus.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 2 momentissa tarkoitettua henkilöturvallisuus selvitystodistusta koskevasta vaatimuksesta, jos virkaan nimitettävällä on oikeus muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoon I tai II luokiteltuja asiakirjoja tai jos hänen on muutoin tarkoitus toimia tehtävässä, jossa sen luonteen vuoksi edellytetään erityistä luotettavuutta.

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

2.

Laki

turvallisuusselvityslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan turvallisuusselvityslain (726/2014) 11 §:n 3 momentti, 23 §:n 1 ja 3 momentti, 27 ja 28 § ja 48 §:n 5 momentti sekä
lisätään 3 §:n 1 momenttiin uusi 9 a kohta, 11 §:ään uusi 4 momentti, 25 §:ään uusi 3 ja 4 momentti ja lakiin uusi 28 a ja 28 b § seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

9 a) *ulkomaansidonnaisuuksilla* selvityksen kohteen selvityksentekohetken ja aikaisempia kansalaisuuksia, toimimista toisen valtion palveluksessa, osallistumista elinkeinotoimintaan toisessa valtiossa, hänen toisessa valtiossa olevaa varallisuuttaan, hänen läheisiään, jotka ovat toisen valtion kansalaisia, hänen jatkuvia ja kiinteitä yhteyksiään toisen valtion kansalaisiin sekä hänen muita sidonnaisuuksiaan toiseen valtioon tai sen kansalaisiin ja yhteisöihin;

11 §

Eräiden selvityksen kohdetta koskevien seikkojen huomioon ottaminen henkilöturvallisuusselvityksen laadinnassa

Toimivaltaisen viranomaisen on selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä selvityksen lopputulosta harkitessaan otettava erityisesti huomioon:

- 1) ulkomaansidonnaisuuksien merkitys selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta;
- 2) ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus;

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

3) sen todennäköisyys, että ulkomaansidonnaisuus altistaa selvityksen kohteen hyväksikäytölle, painostukselle, lahjomiselle tai muulle epäasialliselle vaikuttamiselle;

4) sen todennäköisyys, että ulkomaansidonnaisuus muulla kuin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla on omiaan vaarantamaan selvityksen kohteen mahdollisuuksia ja kykyä huolehtia selvityksen perusteena olevaan tehtävään kuuluvista velvollisuuksista riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti.

Tietojen käyttörajoituksista eräissä tapauksissa säädetään 32 §:ssä.

23 §

Rekisteritietojen käyttö ja tarkistaminen sekä selvityksen kohteen haastattelu

Henkilöturvallisuusselvitys tehdään tarkistamalla henkilöä koskevat rekisteritiedot tässä luvussa säädetyllä tavalla sekä tarvittaessa selvityksen kohdetta haastatteleamalla hänen yleisistä olosuhteistaan, ulkomailla oleskelustaan, ulkomaansidonnaisuuksistaan ja muista sellaisista seikoista, joilla on erityistä merkitystä arvioitaessa hänen riippumattomuuttaan ja luotettavuuttaan muutoinkin selvityksen perustana olevan tehtävän kannalta.

Laajaa henkilöturvallisuusselvitystä laadittaessa voidaan selvittää myös selvityksen kohteen taloudellista asemaa ja hänen ulkomaansidonnaisuuksiaan sekä hänen läheisiään laatimalla läheisestä perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys noudattaen, mitä 25 §:ssä säädetään.

25 §

Perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen tietolähteet

Perusmuotoisen turvallisuusselvityksen osana voidaan selvittää henkilön ulkomaansidonnaisuudet, jos selvitys laaditaan:

1) 19 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua tehtävää tai kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen toteuttamista varten; tai

2) henkilöstä, jota ollaan valitsemassa:

a) Maanpuolustuskorkeakoulun upseerin virkaan johtaviin opintoihin;

b) Poliisiammattikorkeakoulun poliisitehtäviin tai pelastusalan ammattikorkeakoulututkintoon tähtääviin opintoihin;

c) Raja- ja merivartiokoulun rajavartijan virkaan johtaviin opintoihin; tai

d) koulutukseen, jonka tarkoituksena on valmentaa henkilöitä ulkoasiainhallinnon tehtäviin. Ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää selvityksen kohteen suostumuksella myös silloin, kun toimivaltainen viranomaisen katsoo sen olevan tarpeen selvitystä laadittaessa esille tulleiden tietojen ja selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta.

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

27 §

Laajan henkilöturvallisuusselvityksen tietolähteet

Laajaa henkilöturvallisuusselvitystä laadittaessa voidaan sen lisäksi, mitä 25 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, selvittää tiedot selvityksen kohteena olevan henkilön:

- 1) elinkeinotoiminnasta tai osallistumisesta siihen;
- 2) varallisuudesta ja veloista sekä muista taloudellisista sidonnaisuuksista;
- 3) perhe- ja sukulaisuussuhteista;
- 4) ulkomaansidonnaisuuksista.

28 §

Henkilötietolomake ja siinä ilmoitettujen tietojen tarkistaminen

Selvityksen kohde antaa laajan henkilöturvallisuusselvityksen pohjaksi henkilötietoilmoituksen, josta ilmenevät tiedot hänen:

- 1) viimeisten kymmenen selvityksen tekoa edeltäneen vuoden aikana harjoittamastaan elinkeinotoiminnasta tai osallistumisestaan siihen;
- 2) varallisuudestaan ja veloistaan sekä muista taloudellisista sidonnaisuuksistaan;
- 3) perhe- ja sukulaisuussuhteistaan;
- 4) ulkomaansidonnaisuuksistaan.

Sen lisäksi, mitä 25 ja 57 §:ssä säädetään, toimivaltainen viranomainen voi tarkistaa annetut tiedot ja hankkia tätä tarkoitusta varten tietoja:

- 1) Verohallinnon julkisista verotustiedoista;
- 2) yleistä käyttöä varten perustetuista elinkeinotoiminnan harjoittamista tai omaisuutta kuvaavia julkisia tietoja sisältävistä rekistereistä;
- 3) selvityksen kohteen antamalla luvalla luotto- ja rahoituslaitoksista;
- 4) ulkomaansidonnaisuuksien selvittämiseksi sellaisesta maasta tai kansainväliseltä toimielimeltä, josta toimivaltainen viranomainen voi kansainvälisen sopimuksen tai säädöksen mukaisesti saada turvallisuusselvitysmenettelyä varten tietoja.

Mitä 1 momentin 4 kohdassa ulkomaansidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja 2 momentin 4 kohdassa toimivaltaisen viranomaisen käytettävissä olevista tietolähteistä säädetään, sovelletaan myös silloin, kun selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksia selvitetään osana perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä.

Toimivaltaisen viranomaisen on varattava selvityksen kohteelle tilaisuus lausua antamiensa tietojen tarkistamisessa ilmi tulleista seikoista.

28 a §

Selvityksen kohteen ilmoitus muuttuneista ulkomaansidonnaisuuksistaan

Henkilö, josta laaditun henkilöturvallisuusselvityksen osana on selvitetty hänen ulkomaansidonnaisuuksiaan, on velvollinen ilmoittamaan selvityksen laatineelle viranomaiselle uusista tai muuttuneista ulkomaansidonnaisuuksistaan ilman aiheetonta viivytystä. Ilmoitusvelvollisuutta ei

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

ole, jos henkilöturvallisuusselvitys tai sen perusteella annettu henkilöturvallisuusselvitystodistus ei enää ole voimassa.

28 b §

Toimivaltaisen viranomaisen muuttuneita ulkomaansidonnaisuuksia koskeva tiedonantovelvollisuus

Jos toimivaltainen viranomainen katsoo selvityksen kohteen 28 a §:ssä säädetyn mukaisesti antamasta ilmoituksesta ilmenevän tietoja, jotka olisivat voineet vaikuttaa turvallisuusselvitystodistuksen antamiseen tai turvallisuusselvityksen lopputuloksen sisältöön, toimivaltaisen viranomaisen on salassapitosäännösten estämättä, selvityksen kohdetta kuultuaan ilmoitettava asiasta henkilöturvallisuusselvitystä hakeneelle.

Toimivaltaisen viranomaisen on ennen 1 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten tekemistä selvitettävä, toimiiko selvityksen kohde edelleen henkilöturvallisuusselvityksen hakijana olleen työnantajan palveluksessa tai hakijan toimeksiannosta suoritettavissa tehtävissä taikka onko hän opiskelijana hakijana toimineessa oppilaitoksessa taikka ulkoasianhallinnon koulutuksessa.

Tieto seurannan lopputuloksesta toimitetaan 1 momentista riippumatta sille, joka 48 §:n 5 momentin mukaisesti on merkinnyt turvallisuusselvitysrekisteriin selvityksen kohteen ottamisesta palvelussuhteeseen, jollei palvelussuhdetta ole ilmoitettu päättyneeksi.

48 §

Turvallisuusselvitysrekisteri, sen käyttötarkoitus ja tietojen tallettaminen rekisteriin

Sen, joka on päättänyt ottaa palvelussuhteeseen henkilön, josta laaditusta henkilöturvallisuusselvityksestä se on hankkinut tiedot 50 §:n 2 momentin nojalla turvallisuusselvitysrekisteristä, on ilmoitettava päätöksestään suojelupoliisille. Ilmoitus on tehtävä myös edellä tarkoitettujen palvelussuhteen päättymisestä. Ilmoitus voidaan tehdä merkitsemällä tieto turvallisuusselvitysrekisteriin tai muutoin sähköisesti suojelupoliisin hyväksymällä tavalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 16 §:n 3 momentin 3 kohta sekä
lisätään 16 §:n 3 momenttiin uusi 3 a kohta seuraavasti:

16 §

Upseerin virkaan johtaviin opintoihin otettavalta vaaditaan lisäksi, että henkilö on:

- 3) terveydentilaltaan puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sopiva;
- 3 a) puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton ja että hänellä ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista, ja että hän on muutoinkin luotettava;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rajavartiolaitoksesta annetun lain (577/2005) 26 §:n 1 momentin 3 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1229/2013 sekä
lisätään 26 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 1229/2013, uusi 3 a kohta seuraavasti:

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

26 §

Rajavartijan peruskurssille valitseminen

Raja- ja merivartiokoulu valitsee opiskelijat rajavartijan peruskurssille. Peruskurssille voidaan hyväksyä valintakokeen läpäissyt henkilö, joka on:

-
- 3) terveydentilaltaan rajavartiolaituksen tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta sopiva;
 - 3 a) rajavartiolaituksen tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton, jolla ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista, ja joka on muutoinkin luotettava;
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain 24 ja 24 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Poliisiammattikorkeakoulusta annetun (1164/2013) 24 §:n 1 momentin 3 kohta ja 2 momentti ja 24 a §, sellaisena kuin niistä 24 a § on laissa 1174/2016, seuraavasti:

24 §

Poliisimieheksi koulutettaville asetettavat lisävaatimukset

Jos ammattikorkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto tuottaa kelpoisuuden toimia poliisilaisissa (872/2011) tarkoitettuna poliisimiehenä, voidaan opiskelijaksi ottaa henkilö, joka tämän lain 22 tai 23 §:ssä säädetyn kelpoisuuden lisäksi on:

-
- 3) poliisin tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton, jolla ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista, ja joka on muutoinkin luotettava;
-

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

Opiskelijaksi otettavalta edellytettävästä terveydentilasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

24 a §

Pelastusalan ammattikorkeakoulututkintoon koulutettaville asetettavat lisävaatimukset

Edellä 22 §:ssä säädetyn kelpoisuuden lisäksi pelastusalan ammattikorkeakoulututkintoon koulutettavan tulee olla pelastustoimen tehtävään terveydentilaltaan ja toimintakyvyltään sopiva. Lisäksi hänen tulee olla nuhteeton, hänellä ei saa olla sellaisia sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat pelastusalan tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista, ja hänen on oltava muutoinkin luotettava. Koulutettavalta edellytettävästä terveydentilasta ja toimintakyvystä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 9.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Ilkka Kantola sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Ossi Lantto
valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 70/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Heikki Kulla
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:ää, turvallisuusselvityslakia sekä Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia, poliisiammattikorkeakoulusta annettua lakia ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2018 alusta.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätelyn, 10 §:n henkilötietojen suojan ja 125 §:n virkojen kelpoisuusvaatimuksia koskevan säätelyn kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitys on perus- ja ihmisoikeuksien ja muutoinkin pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2017 vp

rustuslain kannalta merkityksellinen, joten esityksestä on hallituksen mielestä suotavaa hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset ehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi virkamieslain 7 §:n sääntelyä niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Suomen kansalaisen mahdolliset muut kansalaisuudet eivät olisi esteenä tällaiseen virkaan nimittämiseksi. Muutos laajentaisi säännöksen soveltamisalaa, ja sen myötä Suomen kansalaisuutta edellytettäisiin noin 23 500 virassa tai tehtävässä. Voimassa olevaan virkamieslakiin verrattuna uusia virkoja ja tehtäviä olisi noin 250. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn ja 125 §:n 1 momentin sisältämän kansalaisuusvaatimuksen kannalta.

Virkamieslain 8 c §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös viranomaisen velvollisuudesta varmistaa valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimitettävän henkilön luotettavuus. Muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että valtionhallinnon nimityksissä otetaan huomioon nuhteettomuus, tehtävien hoidossa vaadittava riippumattomuus erilaisista sidonnaisuuksista ja muu luotettavuus virkaan kuuluvien tehtävien edellyttämällä tavalla. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 125 §:n 2 momentin yleisten virkanimitysperusteiden kannalta.

Hallituksen esityksen mukaan turvallisuusselvityslakia muutettaisiin laajentamalla mahdollisuuksia selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksien selvittämiseksi. Voimassa oleva turvallisuusselvityslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 3/2014 vp). Valiokunta on arvioinut sääntelyä erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta (yksityiselämän suoja, henkilötietojen suoja). Valiokunta ei ole pitänyt turvallisuusselvitysmenettelyä tai luotettavuuslausuntokäytäntöä valtiosääntöoikeudellisesti erityisen ongelmallisena (PeVL 3/2014 vp, s. 2).

Kansalaisuusvaatimus virkoihin

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ja laajennettavaksi valtion virkamieslain 7 §:n 1 momenttiin sisältyvää luetteloa viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Kansalaisuusvaatimuksen laajentamista uusiin virkoihin perustellaan erityisesti sillä, että tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttämistä tai ne ovat merkityksellisiä kansallisen turvallisuuden kannalta.

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain esitöiden mukaan sanonnalla "määrätty julkinen virka tai tehtävä" ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä kansalaisuusvaatimus on katsottu voitavan asettaa kelpoisehdoksi erityisesti sellaisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, ku-

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2017 vp

ten esimerkiksi poliisimiehen ja rajavartiolaitoksen virkoihin (ks. PeVL 38/2013 vp, PeVL 19/2005 vp ja PeVL 28/2004 vp). Valiokunta on myös katsonut, että puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseerien tehtävät ovat kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta sillä tavoin merkityksellisiä, että myös tällaisiin virkoihin johtavaan koulutukseen on voitu asettaa kansalaisuusvaatimus (PeVL 31/2008 vp, s. 2).

Säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 16—20) on esitetty selvitystä siitä, miksi perusteet Suomen kansalaisuuden vaatimiselle ovat kussakin tilanteessa olemassa. Säännöksen 13-kohtaisen luettelon eri kohdissa perusteina ovat muun muassa merkittävä julkisen vallan käyttö, toimiminen lähellä valtiojohtoa ja laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä tiedoista, päätöksenteon valmisteluun vaikuttaminen yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa, kansallinen turvallisuus, Suomen ulkosuhteet, valmiuteen ja varautumiseen liittyvät tehtävät, kyberturvallisuuden kannalta merkittävät tehtävät sekä pääsy muutoin kuin satunnaisesti käsittelemään suojaustasoihin I—II luokiteltuja asiakirjoja. Ehdotetussa 7 §:ssä mainitut virat ovat perustuslakivaliokunnan mielestä sellaisia, että niihin nimittämisen edellytykseksi voidaan säätää kansalaisuusvaatimus.

Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuden ja syrjintäkiellon kannalta. Kansalaisuus on sellainen 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä erotteluperuste, jota ei ilman hyväksyttävää syytä saa käyttää erottelevan lainsäädännön perusteena (PeVL 26/2010 vp). Kansalaisuusvaatimukselle voidaan tässä tapauksessa katsoa olevan hyväksyttävät syyt, ja erotteluperusteen rajoitettu soveltamisala täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Kansalaisuusvaatimuksen soveltamiskohde on määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Esitys on tältäkin kannalta arvioituna valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Nuhteettomuus virkaan nimitettäessä ja turvallisuusselvitysmenettely

Ehdotetun 8 c §:n mukaan viranomaisen on nimitysharkinnassa varmistettava, että nimitettävä henkilö on nuhteeton, että hänellä ei ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia (ml. ulkomaansidonnaisuudet) ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 20—22) käsitellään kriteerien sisältöä.

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslain esitöiden mukaan näistä koetellulla kansalaiskunolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä (HE 1/1998 vp, s. 180).

Ehdotuksessa on kyse uudesta nimitysharkintaa ohjaavasta säännöksestä, joka koskisi kaikkia valtion virkoja. Esityksen perustelujen (s. 21) mukaan säännöstä ei ole kuitenkaan kirjoitettu nimitämisedellytyksen muotoon. Kuitenkin esimerkiksi pykälän alun vaatimus siitä, että viranomaisen on nimitysharkinnassa varmistettava, että nimitettävä on nuhteeton, vaikuttaisi perustuslakivaliokunnan mielestä merkitsevän virkamiehille kelpoisuusvaatimuksen kaltaista vaatimusta nuhteettomuudesta.

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2017 vp

Nuhteettomuutta ei ole määritelty laissa, ja se on käsitteenä virkamieslaissa uusi, vaikka sitä muualla lainsäädännössä onkin käytetty (esim. turvallisuusselvityslaki). Esityksen perusteluissa käsitteen sisältöä selvitetään puutteellisesti. Perustelujen (s. 20) mukaan nuhteettomuudella viitataan esimerkiksi henkilön rikkeettömään toimintaan, kuitenkin todeten, että tällä ei tarkoiteta, ettei henkilöllä saisi olla minkäänlaisia rangaistuksia. Ehdotetussa 8 c §:ssä todetaan jäljempänä, että viranomaisen edellä tarkoitettua velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne. Nuhteettomuuden osalta tehtäväsidoonaisuuden periaate (s. 21) rajaa siten sen sovellettavuutta. Nuhteettomuusvaatimusta ei kuitenkaan sidota pykälän sitä koskevassa osassa kyseessä olevan tehtävän edellyttämään nuhteettomuuteen (toisin kuin 3. lakiehdotuksen 16 §:ssä, 4. lakiehdotuksen 26 §:ssä ja 5. lakiehdotuksen 24 a §:ssä).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun kaikkia valtion virkoja koskevan nuhteettomuusvaatimuksen muotoilun ehdottomuus ja laajuus on hakijoiden oikeusturvan näkökulmasta jossain määrin ongelmallinen. Hallintovaliokunnan on syytä harkita sääntelyn täsmentämistä edellä todetut näkökohdat huomioiden. Muutos voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä toteuttaa esimerkiksi poistamalla säännösehdoituksesta ehdoton ilmaisu "nimitettävä on nuhteeton", sillä sitä edeltävä ja seuraava määre ilmaisevat riittävällä tavalla tavoitellun oikeustilan ("nimitysharkinnassa on varmistettava, ettei nimitettävällä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonaisuuksia"). Vaihtoehtoisesti säännöksessä voitaisiin säätää nuhteettomuuden huomioon ottamisesta.

Turvallisuusselvityslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilön luotettavuuden ja painostuksesta vapaan ja riippumattoman tehtävien hoidon varmistamiseksi voidaan selvittää hänen ulkomaansidonaisuuksiaan nykyistä laajemmin laissa tarkemmin säädettävissä tapauksissa. Sääntelylle on esitetty asianmukaiset ja hyväksyttävät perusteet, eivätkä ehdotetut ulkomaansidonaisuuksia koskevat uudet turvallisuusselvityslain säännökset ole valtiosääntöoikeudellisesti muutoinkaan ongelmallisia (ks. myös PeVL 3/2014 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen hallituksen esityksessäkkin (s. 25) painotettuun näkökohtaan, että henkilön ulkomaansidonaisuuksia tulee arvioida yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti kulloisenkin viran erityispiirteet ja vaatimukset huomioiden.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 29.9.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2017 vp

jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 70/2017 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö
- henkilöstöyksikön päällikkö, neuvotteleva virkamies Ritva Järvinen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos evp. Anna-Riitta Wallin, Edustan oikeusministeriötä
- hallitusneuvos Riitta Aulanko, sisäministeriö
- rajavartioylitarkastaja Pertti Normia, sisäministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Jenni Herrala, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Tuomas Hyvärinen, puolustusministeriö
- ylitarkastaja Antti Wahlroos, suojelupoliisi
- henkilöstöosaston toimistopäällikkö Henriikki Selkee, Pääesikunta
- tiedusteluosaston apul.osastopäällikkö, eversti Pekka Turunen, Pääesikunta

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslakiin otettavaksi nimenomainen säännös siitä, että nimitysharkinnassa on varmistuttava virkaan valittavan henkilön nuhteettomuudesta sekä siitä, ettei hänellä ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka voivat vaarantaa virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Lakiin sisältyvää luetteloa niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, ehdotetaan muutettavaksi. Suomen kansalaisuutta koskevan edellytyksen täyttäisi nykytilaa vastaavasti myös henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2017 vp

Turvallisuusselvityslakia ehdoteaan muutettavaksi siten, että henkilön luotettavuuden ja painostuksesta vapaan ja riippumattoman tehtävien hoidon varmistamiseksi voidaan selvittää hänen ulkomaansidonnaisuuksiaan nykyistä laajemmin laissa tarkemmin säädettyissä tapauksissa. Turvallisuusselvityslakiin ehdotettavilla säännöksillä annettaisiin nykyistä selkeämmät toimivaltuudet turvallisuusselvityksiä laativille turvallisuusviranomaisille saada ja ottaa arvioinnissaan huomioon turvallisuusselvityksen kohteena olevan henkilön ulkomaansidonnaisuudet sekä toimittaa nimittävälle viranomaiselle tai muulle henkilöä tehtävään valitsemassa olevalle sellaiset havainnot, jotka voivat vaikuttaa henkilön luotettavuuden arviointiin. Ehdotetut säännökset tekisivät mahdolliseksi seurata ja arvioida selvityksen kohteena olleen henkilön ulkomaansidonnaisuuksissa tapahtuneita muutoksia.

Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain opiskelijan valintakriteereitä koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että upseerin virkaan tähtääviin opintoihin opiskelijaksi voitaisiin valita vain riippumattomuuden ja luotettavuuden vaatimukset täyttävä henkilö. Vastaavat muutokset tehtäisiin Poliisiammattikorkeakoulusta annettuun lakiin sekä Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin, jossa säädetään rajavartijakoulutuksesta. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2018 alusta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen syntyprosessi

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valiokunta toteaa, että esitykseen sisältyvillä lakimuutoksilla pyritään siihen, että valtion turvallisuuden kannalta keskeisiin tehtäviin valittavien henkilöiden nuhteettomuus, riippumattomuus ja luotettavuus muutenkin voidaan varmistaa ennen nimitystä nykyistä paremmin.

Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan arvioimaan erityisesti hallituksen esityksen 2. lakiehdotusta turvallisuusselvityslain muuttamisesta. Uudistuksen erityisenä tavoitteena on esityksen perustelujen mukaan turvallisuusselvityksen tekeminen siten, että menettelyssä huomioidaan selvityksen kohteeksi joutuneiden henkilöiden perusoikeudet sekä säännösten yhteensopivuus Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja vastaavissa maissa yleisesti noudatettavien säännösten ja käytäntöjen kanssa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtiovarainministeriö asetti 2.2.2015 työryhmän selvittämään monikansalaisuuden (kaksoiskansalaisuuden) merkitystä valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimitettäessä. Työryhmässä olivat edustettuina valtiovarainministeriön lisäksi sisäministeriö, ulkoasiainministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö sekä valtioneuvoston kanslia. Suomi on hyväksynyt monikansalaisuuden rajoituksetta nykyisessä vuonna 2003 voimaan tulleessa kansalaisuuslaissa (359/2003). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan monikansalaisuudesta on olemassa sekä Pohjoismaissa, että EU-alueella hyvin erilaisia käytäntöjä. Esimerkiksi Pohjoismaista Norja ei hyväksy monikansalaisuutta, ja EU-alueella Hollannilla, Saksalla ja Baltian mailla on tiukka linja kaksoiskansalaisuuteen.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2017 vp

Valtiovarainministeriön työryhmä sai mietintönsä valmiiksi kesäkuussa 2015. Työryhmä totesi, että henkilön nimittämistä valtion virkaan ja virkasuhteeseen on syytä joissain tapauksissa rajoittaa. Perusteltua olisi arvioida esimerkiksi henkilön sidonnaisuuksia muihin valtioihin virkaan nimittämismenettelyn aikana. Työryhmän enemmistö katsoi, ettei monikansalaisuus yksinään voi olla erottelava tekijä valtion virkaan nimitettäessä, vaan kysymys on aina kokonaisharkinnasta.

Muistion perusteella toteutetun lausuntomenettelyn jälkeen valtiovarainministeriössä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi. Esitykseen sisältyi ehdotus valtion virkamieslain muuttamisesta siten, että laissa lueteltaisiin ne virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole toisen valtion kansalaisuutta. Luettelo laadittiin eri ministeriöiltä saatujen ehdotusten mukaan. Monikansalaisuutta koskeva virkakielto olisi koskenut noin 23 000 virkaa eli noin kolmasosaa valtion viroista.

Syksyllä 2016 päädyttiin uuden lausuntokierroksen jälkeen siihen, että esitykseen sisältynyt laaja ja yleinen monikansalaisia koskeva virkakielto ei olisi sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden eikä perustuslain kanssa. Yleistä virkakieltoa ei myöskään voitaisi perustella valtion turvallisuuden tai muiden keskeisten kansallisten etujen suojaamisen tarkoituksessa kaksoiskansalaisuuteen liittyvien erilaisten tilanteiden vuoksi. Annetuissa lausunnoissa päähuomio kohdistuikin turvallisuusselvityslain muuttamiseen.

Edellä mainituista syistä nyt käsittelyssä olevassa esityksessä on päädytty esittämään, että valtionhallinnon tehtäviin nimitettävänä olevan henkilön mahdollisista ulkomaansidonnaisuuksista johtuvat riskit selvitetään ja arvioidaan osana turvallisuusselvityslaisissa säädettyä menettelyä. Esityksen perustelujen mukaan tämä vaihtoehto suojaisi keskeisiä kansallisia etuja myös silloin, kun nimitettävä on henkilö, jolla on vain Suomen kansalaisuus tai kun kansallisen edun kannalta merkityksellistä tehtävää hoidetaan yksityisessä yrityksessä.

Valiokunta huomauttaa, että nyt käsittelyssä olevan esityksen lisäksi sekä puolustus- että sisäministeriö ovat asettaneet helmikuun alussa 2017 selvityshankkeet niiden hallinnonaloilla tarvittavista lainsäädäntömuutoksista, joilla puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkoihin voitaisiin nimittää pääsääntöisesti vain Suomen kansalainen eli monikansalaisuus ei olisi näillä henkilöillä mahdollinen. Puolustusministeriön asettamispäätöksessä todetaan, että lakiesitys on määrä antaa eduskuntaan syysistuntokaudella 2017 voimaantulotavoitteen ollessa vuoden 2018 alku.

Turvallisuusselvityslaki

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan turvallisuusselvityslaki (726/2014) on yleislaki, jonka avulla parannetaan keskeisten kansallisten etujen suojaa henkilöstöön liittyviltä riskeiltä. Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluvat kaikki keskeiset kokonaisturvallisuuden kannalta merkitykselliset tehtävät riippumatta siitä, onko kysymys julkishallinnossa vai yksityissektorilla suoritettavasta tehtävästä.

Esityksen perustelujen mukaan turvallisuusselvitysmenettelyssä käytettävissä olevat tietolähteet tai turvallisuusselvityksen kohteen tiedonantovelvollisuutta koskevat säännökset eivät nykyisellään luo riittäviä toimivaltuuksia turvallisuusselvityksiä laativille viranomaisille saada, ottaa huomioon ja ilmoittaa henkilöitä nimittävälle viranomaiselle tai muulle palvelussuhteeseen ottavalle

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2017 vp

taholle selvityksen kohteen sellaisista ulkomaansidonnaisuuksia, joilla voi olla merkitystä keskeisten kansallisten etujen suojaamisen kannalta. Toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudet käytettävissä olevien tietojen tarkistamiseen eivät myöskään ole riittäviä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys tulee säännönmukaisesti osaksi laajaa henkilöturvallisuusselvitystä. Tämä merkitsee sitä, että kaikkia valtion turvallisuuden ja muiden kansallisten etujen suojan kannalta merkityksellisiä virkoja täytettäessä toimivaltaiset viranomaiset voivat selvittää henkilön ulkomaansidonnaisuudet ja arvioida niihin liittyvät riskit. Perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä koskevia säännöksiä muutetaan siten, että työtehtävissään korkeamman suojaustason tietoja käsittelevien henkilöjen ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää. Esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että vuonna 2016 Suojelupoliisi teki noin 44 000 suppeaa turvallisuusselvitystä, perusmuotoisia turvallisuusselvityksiä laadittiin noin 18 000 kappaletta sekä laajoja turvallisuusselvityksiä 120. Pääesikunnan tekemien turvallisuusselvitysten osalta vastaavat luvut olivat 12 000, 9 000 ja 87.

Saadun selvityksen mukaan henkilöstä aiheutuvien riskien arviointi toteutetaan turvallisuusselvityksissä säädetyllä tavalla tapauskohtaisesti ja kokonaisharkinnan perusteella. Taustan selvittää ja sen perusteella muotoutuvan lopputuloksen henkilön luotettavuudesta täytettävänä olevan tehtävän kannalta laatii turvallisuusviranomainen, joko Suojelupoliisi tai Pääesikunta. Suojelupoliisi laatii kaikki henkilöturvallisuusselvitykset siviilipuolen tehtävissä toimivista henkilöistä. Pääesikunta puolestaan tekee turvallisuusselvitykset puolustusvoimiin liittyvien tehtävien osalta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia myös jo palvelussuhteessa olevasta tai henkilöstä, jota ollaan valitsemassa viranomaisen toimeksiannosta suoritettavaa tehtävää varten taikka henkilöstä, joka on sellaisen yrityksen palveluksessa, jolle viranomainen on antamassa toimeksiantotehtävää. Yleisenä edellytyksenä turvallisuusselvityksen tekemiselle on, että selvityksen kohteeksi joutuva henkilö on antanut siihen suostumuksensa.

Esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että Suojelupoliisin suorittamat haastattelut aiheuttavat resurssitarpeita ja merkittäviä lisäkustannuksia Suojelupoliisille. Lain toimeenpano lisää Suojelupoliisin työmäärää arviolta noin 15—17 henkilötyövuodella, kustannusvaikutus tästä olisi noin 880 000—980 000 euroa selvitysmenettelyn kohteiden määrästä riippuen. Resurssi- ja kustannuslisäys olisi pysyvä. Lain toimeenpanosta aiheutuvat uudet kustannukset eivät kuitenkaan kuulu toimivaltaisen viranomaisen eli Suojelupoliisin maksettavaksi. Uudet kustannukset viedään maksuperustelain mukaisesti turvallisuusselvitysten hintoihin, ja asiakkaalta turvallisuusselvityksestä perittävän hinnan korotuspaine riippuu siitä, tehdäänkö haastattelu vai ei. Hinnanmuutokset tulisivat tarkasteltaviksi vuoden 2018 poliisin suoritteiden maksullisuutta koskevan sisäministeriön asetuksen valmistelun yhteydessä. Poliisihallintoon rekrytoivan henkilöstön osalta turvallisuusselvitysten maksuttomuus säilyisi, mutta niiden tuottamisen kustannukset kasvaisivat Suojelupoliisissa. Maksuttomien turvallisuusselvitysten lisäkustannukset eivät ole vietävissä lupahintoihin eivätkä siten tule katetuksi lupatuotoin, joten Suojelupoliisille tulisi osoittaa tarvittava lisärahoitus tältä osin. Lisärahoitustarve olisi arviolta noin 600 000 euroa vuodessa.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2017 vp

Laki valtion virkamieslain (750/1994) 7 ja 8 c §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa on täsmennetty valtion virkamieslain 7 §:n 1 momenttiin sisältyvää luetteloa niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Muutoksen jälkeen Suomen kansalaisuutta edellytettäisiin 23 500 virassa tai tehtävässä. Voimassa olevaan virkamieslakiin verrattuna uusia virkoja ja tehtäviä olisi noin 250. Vuoden 2016 lopussa valtion palveluksessa on noin 65 900 virkamiestä, ja työsopimussuhteessa noin 7 100 henkilöä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustusvoimien ja puolustusministeriön virkojen osalta oikeustila pysyy asiallisesti nyt voimassa olevan valtion virkamieslain mukaisena. Momentin 3 kohtaan on säädetty uutena asiana kansalaisuusvaatimuksesta ministeriön virkaan nimittävistä, jonka tehtäviin kuuluu valmius- ja varautumistehtäviä tai jonka tehtäviin kuuluu muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoon I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja. Valiokunta pitää tätä muutosta hyvänä ja kannatettavana. Lakiehdotuksessa on myös täsmennetty valtion virkamieslain 7 §:n 2 momenttia siten, että kansalaisuusvaatimus ulotetaan määräaikaisen virkaan nimittämisen lisäksi myös tilanteisiin, joissa henkilö määrätään tehtävään määräyksellä 1 momentissa tarkoitettua virkaa vastaavaan tehtävään. Tämäkin ehdotus on valiokunnan arvion mukaan tarpeellinen. Valiokunta toteaa, että lain 7 § 2 momentin mukaisesti menettelyn tulee koskea yhtä lailla tehtävään määräämistä kuin virkaan nimittämistä.

Yhteenveto

Valiokunta pitää välttämättömänä, että keskeisiä kansallisia turvallisuusetuja voidaan suojata nykyistä tehokkaammin. Valiokunta pitää lakiehdotuksia ja erityisesti virkamieslakiin sekä turvallisuusselvityslakiin ehdotettuja muutoksia yleisesti ottaen kannatettavina. Esityksen puutteena voidaan valiokunnan mielestä pitää sitä, ettei siinä riittävällä tavalla konkretisoida sitä, miten viranomaisten tiedonsaantimahdollisuudet merkittävästi parantuisivat nykyisestä.

Valiokunta toteaa, että vaikka uudet säännökset laajentavat viranomaisen käyttämää nimitysharkintaan liittyvää tietopohjaa, ei viranomaisilla ole useinkaan mahdollisuuksia selvittää luotettavasti esimerkiksi henkilöiden voimassa olevia ulkomaan kansalaisuuksia. Valiokunta pitää ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä ongelmana sitä, että turvallisuusselvityksen perusteena olevat ulkomaansidonnaisuuksia koskevat tiedot tulisivat pääosin - rekisteritietojen lisäksi - selvityksen kohteelta itseltään. Tieto monikansalaisuudesta voi tulla esiin kysyttäessä sitä henkilöitä haastattelussa, mutta se voi jäädä myös kokonaan piiloon. Valiokunta huomauttaa, ettei myöskään tieto Suomen kansalaisen saamasta toisesta kansalaisuudesta välity väestötietojärjestelmään, ellei henkilö sitä itse ilmoita. Saadun selvityksen mukaan eri valtioiden viranomaisten välillä ei ole automaattista tietojenvaihtoa kansalaisuusasioissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2017 vp

Helsingissä 3.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola