

Jakelussa mainitut

Viite: valtiovarainministeriön lausuntopyyntö luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta, VM/1069/00.01.00.01/2016 15.9.2016

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta. Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu asiassa seuraavaa.

1. Yleistä

Esitys on yleisesti ottaen hyvin laadittu, ja siinä esitettävät asiat ovat vahvasti kannatettavia, ja toteutuessaan edistävät merkittäväällä tavalla kansallista turvallisuutta, hyvää hallintoa sekä ihmisoikeuksien edistämistä. Liikenne- ja viestintäministeriö keskittyy jäljempänä lausunnossaan lähinnä säädösteknisiin parannuksiin sekä hallituksen esityksen edelleen kehittämiseen.

Esityksen kohdassa 2.2 toteuttamisvaihtoehdot osalta yhdymme esitettyihin näkemyksiin, että myös turvallisuusselvityslakia tulisi muuttaa tämän hallituksen esityksen tavoitteiden mukaisesti. Turvallisuusselvitystä olisi muutettava enemmän yleisen luotettavuuden arvioinnin suuntaan, ja erityisesti ulkomaan yhteyksien osalta turvallisuusselvityksen tekijällä tulisi olla käytettävissään mahdollisimman kattavasti tarpeellinen informaatio. Turvallisuusselvitystä olisi muutettava enemmän yleisen luotettavuuden arvioinnin suuntaan sen sijaan, että tutkitaan lähinnä jo tapahtuneita rikkeitä.

Yhdymme esitettyyn näkemykseen, että kansalaisuuslain muutostarpeiden tarkempi arviointi olisi asiakokonaisuuden kannalta hyödyllistä, mutta kuten esityksessä todetaan, kyse lienee todellakin aikaa ja resursseja vaativasta asiasta.

2. Kehitysehdotuksia ja tarkennuksia valtion virkamieslain 7 §:n 1 momenttiin

7 §:n 1 momentin lista niistä viroista, joihin voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta on hyvin laadittu ja asiasisällöllisesti erittäin hyvä ja valtion turvallisuussetujen mukainen. Tarkemman tutkimisen jälkeen siihen täytyisi vielä tehdä pieni säädöstekninen tarkennus, ja muuttaa 7 §:n 1 momentin 6 kohta seuraavanlaiseksi:

6) Liikenteen turvallisuusviraston, Liikenneviraston, Viestintäviraston ja Ilmatieteen laitoksen pääjohtajan ja pääjohtajan välittömänä alaisena toimivan johtajan tai ylijohdajan virka sekä Viestintäviraston virka, johon kuuluu

kansalliseen ja kansainväliseen varautumiseen ja tietoturvallisuuteen liittyviä tehtäviä.

Kohtaan 6 siis lisättäisiin ”tai ylijohdajan” liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastojen pääjohtajien alaisina toimivien johtajien tarkennukseksi. Osassa hallinnonalan virastoja pääjohtajan alaiset johtajat ovat nimikkeeltään ylijohdajia. Siksi tehtäisiin tämä säädöstekninen tarkennus asiasisältöä muuttamatta.

3. Säädöstekninen tarkennus valtion virkamieslain 7 §:n 2 momenttiin

Tarkemman tutkimisen jälkeen 7 §:n 2 momentin 10 kohta tulisi muuttaa seuraavasti:

10) muu kuin 1 momentissa säädetty liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenteen turvallisuusviraston, Liikenneviraston, Viestintäviraston sekä Ilmatieteen laitoksen virka, jossa hoidetaan valmius-, varautumis- ja turvallisuustehtäviä sekä Liikenneviraston turvallisuusjohtaja;

Nykyisessä Liikenneviraston organisaatiossa strategiajohtajan virka on päätetty juuri lakkauttaa, joten tämän viran mainitseminen 7 §:n 2 momentissa on tarpeetonta. Näin ollen myös kyseisen 10 kohdan yksityiskohtaisten perustelujen viimeisestä lauseesta voi poistaa maininnan strategiajohtajasta.

4. Kehitysehdotuksia ja tarkennuksia valtion virkamieslain 7 §:n 4 momenttiin

7 §:n 4 momentti on asiasisällöllisesti erittäin hyvä ja valtion turvallisuus-etuisten mukainen. Tarkemman tutkimisen jälkeen siihen täytyisi vielä tehdä pieni säädöstekninen tarkennus, ja muuttaa 7 §:n 4 momentti seuraavaksi:

Valtioneuvosto voi myöntää erivapauden 1 momentissa säädetystä kelpoisuusvaatimuksesta nimittävän viraston hakemuksesta. Nimittävä virasto voi harkintansa mukaan pyytää lausuntoa arviointikriteerilautakunnalta. Jos nimittävänä viranomaisena on valtioneuvoston yleisistunto, hakemuksen erivapaudesta tekee se virasto, johon virkamies nimitettäisiin.

7 §:n 4 momentin ensimmäiseen lauseeseen tulisi lisätä ”nimittävän viraston hakemuksesta”. Ilman tätä mainintaa itse säädöstekstistä jäisi epäselväksi, mikä taho tekee hakemuksen erivapauden osalta. 4 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa asia on kyllä selostettu, mutta asia täytyy tulla yksiselitteisesti esille myös itse säädöstekstistä.

5. Kehitysehdotuksia ja tarkennuksia valtion virkamieslain 8 e §:ään

Esitetty 8 e § on asiasisällöltään varsin hyvä, mutta säädöskohdan käytännön toimivuuden ja valtion turvallisuus-etuisten vuoksi esitämme että se muutettaisiin seuraavasti:

8 e §

Jos virassa on muutoin kuin satunnaisesti oikeus käsitellä tai muutoin saada sellaisia tietoja, joiden paljastaminen tai muu lainvastainen käyttö saat-

taa vaarantaa valtion turvallisuutta tai kansainvälisiä suhteita, maanpuolustusta, poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja taikka näiden etujen suojaamiseksi toteutettuja turvallisuusjärjestelyjä, virkaan nimittämisen ja tehtävässä toimimisen edellytyksenä on, ettei henkilöllä ole toiseen valtioon sellaista sidonnaisuutta, jonka voidaan katsoa vaarantavan luottamusta virkatehtävien puolueettomaan ja asianmukaiseen hoitamiseen.

Sidonnaisuuksien arvioimiseksi edellä 1 momentissa tarkoitetun henkilön on viranomaisen pyynnöstä annettava seuraavat tiedot muihin valtioihin liittyvistä yhteyksistään sekä viipymättä ilman erillistä pyyntöä ilmoitettava niissä tapahtuneista muutoksista myös palvelussuhteen tai tehtävämääräyksen voimassaoloaikana:

1. nykyiset ja aikaisemmat kansalaisuudet;
2. muut kuin virkatehtäviin kuuluvat tehtävät ja päättyneet tehtävät toisen valtion palveluksessa;
3. ulkomaille sijoittuva elinkeinotoiminta sekä omistukset ulkomaisissa yrityksissä ja muu merkittävä varallisuus ulkomailta sekä toiminta ulkomailta sijaitsevien yritysten palveluksessa;
4. muissa valtioissa olevat läheiset, jotka eivät ole Suomen kansalaisia.

Mitä 1 - 2 momentissa säädetään virkaan nimittämisestä, sovelletaan myös nimitettäessä henkilö 9 §:n 1 momentin nojalla määräaikaiseen virkasuhteeseen hoitamaan 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä tai määrättäessä virkamies hoitamaan 1 momentissa tarkoitettua tehtävää.

Virheellisten tai puutteellisten tietojen antaminen, samoin kuin muutoksista ilmoittamisen laiminlyöminen 2 momentissa tarkoitetun selvityksen osalta muodostaa 33 §:ssä tarkoitetun perusteen virkasuhteen purkamiselle.

Turvallisuusselvityslain (726/2014) 9 §:ssä tarkoitettulla toimivaltaisella viranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada edellä 2 momentissa tarkoitettut tiedot turvallisuusselvityksen laatimista varten.

8 e §:n 1 momentista siis poistettaisiin sanat ”merkittävällä” ja ”perustellusti”. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että valtion turvallisuuden vaarantuminen riittää perusteeksi, eikä vaarantumisen merkittävyyttä ole rationaalista ryhtyä erikseen arvioimaan. Käytännön tasolla tällainen arviointi olisi myös hankalaa. Momentin viimeisestä lauseesta poistettaisiin ”perustellusti”. Viranomaisen arvio saatavilla olevaan informaatioon nojautuen, vaarantavatko sidonnaisuudet luottamusta virkatehtävien puolueettomaan ja asianmukaiseen hoitamiseen, eikä tähän arviointiin ole tarpeellista eikä rationaalista säätää erityisiä lisämääreitä.

8 e §:n 3 momentin 3 kohtaan lisättäisiin: ”sekä toiminta ulkomailta sijaitsevien yritysten palveluksessa”. Tämä lisämääre on tarpeellinen, koska esimerkiksi toimiminen ulkomaisen yrityksen hallitustehtävissä saattaa varsinkin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla muodostaa tässä säädöksessä tarkoitetun valtion turvallisuutta vaarantavan sidonnaisuuden. Jos toimiminen ulkomaisten yritysten palveluksessa jäisi sidonnaisuuksien ulkopuolelle, tästä aiheutuisi kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä riskejä. Tällaisilla henkilöillä voidaan usein perustellusti katsoa olevan intressiristiriita yrityssidonnaisuuksien ja virkatehtävien välillä, ja nimittävän

viranomaisen on saatava tieto tällaisista asioista voidakseen arvioida turvallisuusuhan olemassaolon ja vakavuuden.

Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksessa 8 e §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa yksiselitteisesti säädettäisiin, että virheellisten tai puutteellisten tietojen antaminen, samoin kuin muutoksista ilmoittamisen laiminlyöminen 2 momentissa tarkoitetun selvityksen osalta muodostaa 33 §:ssä tarkoitetun perusteen virkasuhteen purkamiselle. Muussa tapauksessa jäisi epäselväksi, mitä tapahtuu jos henkilö salaa tai antaa valheellisia tietoja.

6. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esitys luonnoksessa tätä kohtaa ei ole vielä ehditty kirjoittaa. Liikenne- ja viestintäministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa tähän kohtaan:

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Nykyisen perustuslain 125 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on selostettu varsin lyhyesti tausta-ajatuksia Suomen kansalaisuuden edellyttämisestä virkojen kelpoisuusvaatimuksena

125 §. Virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet. Pykälä sisältäisi valtuussäännöksen, jonka nojalla Suomen kansalaisuus voitaisiin säätää julkisen viran tai tehtävän kelpoisuusvaatimukseksi. Lisäksi pykälässä säädettäisiin yleisistä nimitysperusteista.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomen kansalaisuus voitaisiin lailla säätää määrättyjen julkisten virkojen tai tehtävien kelpoisuusehdoksi. Momentti korvaisi nykyisen hallitusmuodon 84 §:n. Perustuslaissa ei siten enää lueteltaisi erikseen virkoja ja tehtäviä, joihin voidaan nimittää tai valita vain Suomen kansalainen (vrt. HM 84 § 1 mom.). Sen sijaan perustuslakiin otettaisiin yleinen valtuussäännös, jonka nojalla kansalaisuusvaatimuksesta joihinkin virkoihin voitaisiin säätää lailla (vrt. HM 84 § 2 mom.). Lailla voitaisiin säätää kansalaisuusvaatimus myös nykyisen hallitusmuodon 84 §:n 1 momentissa mainittujen virkojen ja tehtävien kelpoisuusehdoksi. Asetuksella asiasta ei enää saisi säätää. Sanonnalla "määrätty" julkinen virka tai tehtävä ilmaistaisiin periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä.

Voimassa olevaa perustuslakia säädettäessä ei otettu huomioon kaksoiskansalaisuuskysestä. Nykyisessä valtion virkamieslain 7 §:ssä on perustuslain 125 §:ssä tarkoitetulla tavalla lueteltu ne valtion virat, joissa edellytetään ehdotonta lojaliteettia Suomen valtiota kohtaan, ja tämän vuoksi näihin virkoihin on säädetty kelpoisuusvaatimukseksi Suomen kansalaisuus. Voidaan todennäköisesti katsoa, että perustuslakia ja valtion virkamieslain voimassa olevaa 7 §:ää säädettäessä on ajateltu tämän tarkoittavan vain ja ainoastaan Suomen kansalaisuutta. Näin ollen kyse olisi lähinnä asian täsmennyksestä johtuen perustuslain ja nykyisen valtion virkamieslain 7 §:n säätämisen jälkeen tapahtuneesta kehityksestä.

Ajatus kaksoiskansalaisuuden merkityksestä valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimitettäessä on merkityksellinen toisaalta perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjinnän kiellon kannalta. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun ohella al-

kuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös kieltää myös kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun ilman hyväksyttävää perustetta (PeVL 26/2001 vp, s. 2, PeVL 30/2002 vp, s. 2, PeVL 28/2004 vp, s. 3, PeVL 19/2005 vp, s. 3, PeVL 6/2008 vp, s. 2, PeVL 31/2008 vp, s. 2, PeVL 11/2009 vp, s. 7, PeVL 13/2009 vp, s. 2, PeVL 26/2010 vp, s. 2).

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota myös valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 38/2006 vp, s. 3, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 23/2012 vp, s. 2). Kelpoisuusvaatimusten säätämiseksi joihinkin valtion virkoihin siten, että Suomen kansalaiset tulisivat asetetuiksi eri asemaan sillä perusteella, ovatko he myös jonkin muun maan tai joidenkin muiden maiden kansalaisia, tulisi olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Lisäksi on vielä huomioitava eduskunnan perustuslakivaliokunnan 51/2010 vp. Tällöin perustuslakivaliokunta ei katsonut virkanimityspäätöstä koskevan valituskiellon olevan ristiriidassa perustuslakiin nähden, joskin katsoi asian ongelmalliseksi. Tästä lausunnosta voidaan vetää johtopäätös, että oikeus tulla nimitetyksi virkaan ei ole katsottavissa varsinaiseksi perusoikeudeksi.

Tässä tapauksessa esitetyt säädösmuutokset täyttäisivät perustuslain vaatimukset. Esitettävät keinot olisivat ensinnäkin oikeasuhtaisia. Rajoitukset (kaksoiskansalaisuuden / aiemman kansalaisuuden rajoitukset) koskisivat ainoastaan pientä osuutta valtion viroista.

Hyväksyttävänä perusteina olisivat Suomen valtion perustavanlaatuiset turvallisuusintressit valtion turvallisuuden kannalta tärkeimmissä viroissa. Toisaalta hyväksyttävänä perusteena olisi kaksoiskansalaisten lähtömaassa asuvien sukulaisten ja muiden läheisten Suomen perustuslain 7 §:ssä suojattu oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Voidaan katsoa, että on tärkeämpää suojata näiden ihmisten, vaikka he eivät asukaan Suomessa, perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia verrattuna eräiden kaksoiskansalaisten oikeuteen tulla kelpoiseksi suppeaan joukkoon valtion turvallisuuden kannalta tärkeimpiä virkoja. Nykyisin keskeisimmät perusoikeudet mielletään universaaleiksi, joita tulee noudattaa kaikkialla. Näin ollen kyse on valintatilanteesta kaikkein keskeisimpien universaaleiden perusoikeuksien ja toisaalta yksilön kannalta vähäisen oikeuden tulla kelpoiseksi pieneen määrään Suomen valtion virkoja. Lisäksi on vielä huomattava, että kieltä ei olisi ehdoton, vaan tapauskohtaista harkintaa olisi mahdollista käyttää.

Ehdotetun uuden säännöksen ei siis voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslakiin nähden. Lisäksi voidaan todeta, että vallitsevassa kansainvälistä poliittisessä esitys edistäisi erityisen voimakkaasti Suomen perustuslain taustalla olevia yksilönvapauden ja demokratian arvoja, joten esityksen voidaan katsoa edistävän perustuslain arvoja ja tavoitteita.

Kokoavasti voidaan todeta, että esitetty muutos ei ole ristiriidassa perustuslakiin nähden, ja se edistää kokonaisuudessaan perustuslain tavoitteita ja on perusoikeusmyönteinen.

Säädösmuutos voitaisiin siis käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Harri Pursiainen
Kansliapäällikkö

Jussi Luomajärvi
Hallintojohtaja

Jakelu

valtiovarainministerio@vm.fi
anna.gau@vm.fi