

26.9.2016

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 15.9.2016 VM/1069/00.01.00.01/2016

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta valtion virkamieslain muuttamisesta liittyen monikansalaisuutta (kaksoiskansalaisuutta) koskevaan sääntelyyn.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslain 7 §:ää, jossa nyt säädetään viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustelujen mukaan kansalaisuuslainsäädännön muututtua vuonna 2003, virkamieslain 7 §:ää on tulkittu siten, että kelpoisuusvaatimukset täyttyvät, jos henkilön yhtenä kansalaisuutena on Suomen kansalaisuus. Tällöin henkilöllä voi olla muukin kansalaisuus. Pykälää ehdotetaan laajennettavaksi siten, että siihen sisällytetään virat, joihin voidaan nimittää Suomen kansalainen, jolla ei ole muuta kansalaisuutta. Lisäksi säädettäisiin erivapausmenettelystä ja uudesta sidonnaisuusilmoituksesta.

Sisäministeriö puoltaa lausunnolla olevaa ehdotusta ja esittää joitakin muutoksia pykäläehdotuksiin (7 §:n 1 momentin 2 kohta ja 8 e §) ja lisäyksiä perusteluteksteihin.

Hallituksen esitysluonnoksen 7 §

Ehdotuksen 7 § 1 momentti

Ehdotettavan 7 §:n 1 momentin mukaan säädettäisiin uutena asiana viroista, joissa edellytetään Suomen kansalaisuutta ja joihin nimitettävällä ei voisi olla muun valtion kansalaisuutta.

Esitysluonnoksen mukaan valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentin mukaan seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta:

1) valtiosihteerin virka, valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja kansliapäällikön virka, osastopäällikön ja sitä vastaava tai ylempi virka, sisäministeriön virka, jossa tehtävään kuuluu käsitellä tai on oikeus saada valtion kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tietoja, opetus- ja kulttuuriministeriön tietohallinto-, viestintä- ja hallintojohtajan virka sekä ympäristöministeriön virka, jonka tehtävään kuuluu toimia ministeriön valmius- ja turvallisuuspäällikkönä;

2) sisäministeriön hallinnonalan viraston päällikön virka ja hänen välittömänä alaisenaan toimivan päällikön tai johtajan virka, rajavartiolaitoksen virka, poliisilaissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka, poliisihallinnon virka, jossa tehtävään kuuluu käsitellä tai on oikeus saada valtion kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tietoja, ja Suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka;

26.9.2016

- 3) puolustusvoimien virka ja Puolustushallinnon Rakennuslaitoksen johtajan virka;
- 4) Opetushallituksen, Museoviraston, Suomen Akatemian, Kansallisen audiovisuaalisen instituutin ja Kansallisarkiston päällikön virka;
- 5) Maanmittauslaitoksen paikkatietokeskuksen ylijohtajan, maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tietotekniikkapalvelukeskuksen ylijohtajan ja maanmittauslaitoksen tuotantotoimintayksikön ylijohtajan virka;
- 6) Liikenteen turvallisuusviraston, Liikenneviraston, Viestintäviraston ja Ilmatieteen laitoksen pääjohtajan ja pääjohtajan välittömänä alaisena toimivan johtajan virka sekä Viestintäviraston virka, johon kuuluu kansalliseen ja kansainväliseen varautumiseen ja tietoturvallisuuteen liittyviä tehtäviä

Edellä olevan pykäläehdotuksen osalta sisäministeriö esittää täsmällisempää ilmaisua. Esitys on, että 7 §:n 1 momentin 2 kohta muotoillaan ja jaetaan alakohtiin, mikä olisi myös linjassa valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) terminologian kanssa, seuraavasti

" a) sisäministeriön **toimialan** viraston ja laitoksen päällikön tai johtajan virka ja hänen välittömänä alaisenaan toimivan päällikön tai johtajan virka,

b) rajavartiolaitoksen virka, poliisilaissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka, poliisihallinnon virka, jossa tehtävään kuuluu käsitellä tai on oikeus saada valtion kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tietoja, ja Suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka "

Sisäministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksen (1056/2013) 2 §:ssä luetellaan ministeriön toimialaan kuuluvat virastot ja laitokset ja muut toimielimet. Sen mukaan ministeriön toimialaan kuuluvat Poliisihallitus, Keskusrikospoliisi, Suojelupoliisi, Poliisiammattikorkeakoulu, poliisilaitokset, Pelastusopisto, Hätäkeskuslaitos, Palosuojelurahasto, Maahanmuuttovirasto, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset ja Rajavartiolaitos. Ehdotettu a -alakohta kattaisi Pelastusopiston, Hätäkeskuslaitoksen ja Maahanmuuttoviraston. Ehdotetussa muutoksessa Rajavartiolaitoksen virka alakohdassa b kattaisi kaikki Rajavartiolaitoksen virat. Poliisimiehen viran määrittely säädöksissä kattaa poliisilain perusteella poliisista annetun valtioneuvoston asetuksen (1080/2013) 1 §:n mukaan mm. Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin, Suojelupoliisin sekä Poliisiammattikorkeakoulun päällikkövirat muiden säännöksessä mainittujen poliisimies virkojen lisäksi. Sisäministeriö pitää ehdotettua sääntelyä poliisihallinnon osalta perusteltuna. Poliisin toimialan tehtävät liittyvät valtakunnan sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen, valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen, terrorismin torjumiseen ja rikostorjuntaan sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon. Sisäministeriö ehdottaa, että valtion virkamieslakiin säädettäisiin asetuksen antovaltuus sellaisen viran tehtävien osalta, jossa tehtävät edellyttävät monikansalaisuuden kieltoa.

Sisäministeriö pitää ehdotettua sääntelyä toimialansa virastojen osalta, kuten Rajavartiolaitoksen osalta, perusteltuna ja välttämättömänä. Ministeriön aikaisempi lausunto on otettu huomioon esitysehdotuksessa.

Ministeriö toteaa, että Rajavartiolaitoksen sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvien tehtävien osalta voidaan viitata perusteluihin, joita on ehdotuksen 7 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteluissa selostettu Puolustusvoimien näkökulmasta.

Esitysluonnoksen sivulle 29 toisen kappaleen loppua ehdotetaan täydennettäväksi seuraavasti:

26.9.2016

"Rajavartiolaitoksella on lisäksi merkittäviä sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyviä tehtäviä sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 14 §:n mukaisesti Rajavartiolaitoksen virkamies voidaan siirtää toiseen Rajavartiolaitoksen virkaan tai tehtävään. Virkamiesten työtehtävät voivat siten muuttua huomattavasti virkauran aikana siitä, mitä ne ovat virkaan nimitettäessä. Virka- ja tehtäväsiirroissa ei voida sulkea pois sitä, että henkilön työtehtäviin kuuluu käsitellä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tietoja. Näiltä osin viitataan siihen, mitä momentin 3 kohdassa selostetaan puolustusvoimien osalta."

Kokonaisuutena tarkastellen sisäministeriö pitää hyvänä, että keskeisten turvallisuusviranomaisten virat ml. puolustusvoimien virat olisivat sääntelyn piirissä ja muodostaisivat kansallisen turvallisuuden kokonaistarkastelun näkökulmasta yhdenmukaisen kokonaisuuden. Sisäministeriö toteaa, että virkamielen monikansalaisuus voi muodostaa uhan Suomen kansalliselle turvallisuudelle sisäministeriön toimialalla.

Ehdotuksen 7 §:n 2 momentti

Säännöksessä säädettäisiin viroista, joihin nimitettävällä voi olla Suomen kansalaisuuden lisäksi yhden tai useamman valtion kansalaisuus.

Sisäministeriön toimialaa ei muutoin erikseen mainita. Mahdollista on, että sovellettavaksi voi tulla säännöksen 2 kohta (apulaisosastopäällikön ja toimistopäällikön virka tai niitä vastaava virka). Ensisijaisesti sisäministeriötä koskee 7 §:n 1 momentin 1 kohta, jossa mm. säädettäisiin seuraavasti

" sisäministeriön virka, jossa tehtävään kuuluu käsitellä tai on oikeus saada valtion kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tietoja"

Tältä osin kyse voi olla muun muassa ministeriön yksikön päällikön tai yksikön päällikön tehtävään määrätyn tai asiantuntijatasen virasta, mikä on perusteluissa mainittu.

Ehdotuksen 7 §:n 4 momentti: erivapaus

Jotta säännös Suomen kansalaisuuden vaatimuksesta ei muodostuisi liian ehdottomaksi ja rajoittavaksi, esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuus myöntää erivapaus Suomen yksinomaisesta kansalaisuusvaatimuksesta.

Sisäministeriö katsoo, että erivapausmenettelyllä voidaan tarvittaessa poiketa kansalaisuusvaateesta hallinnonalan johtaja- ja päällikkötason virkoja täytettäessä. Lisäksi esimerkiksi poliisiviroissa monikulttuurisuus voidaan turvata tapauskohtaisesti arvioimalla.

Hallituksen esitysluonnoksen 8 e § eli sidonnaisuusilmoitus

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uudeltaisesta sidonnaisuusilmoituksesta. Viran hakijan tai palvelussuhteen aikana olisi tiettyjen etujen suojaamiseksi annettava selvitys sidonnaisuuksista liittyen muuhun valtioon. Virkaan nimittämisen ja tehtävässä toimimisen edellytyksenä on, että henkilöllä ei ole sellaista sidonnaisuutta toiseen valtioon, jonka voidaan perustellusti katsoa vaarantavan luottamusta virkatehtävien puolueettomaan ja asianmukaiseen hoitoon.

Sisäministeriö katsoo, että pykälän tavoite esimerkiksi estää muun valtion tai toimijan virkamieheen suuntaama epäasiallinen vaikuttaminen tai tietynlainen painostus, on tärkeä ja kytköksissä lojaliteettiin valtiota kohtaan. Sidonnaisuusilmoitusmenettelyllä on kytkös turvallisuusselvitysmenettelyyn.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetun 8 e §:n 2 momentissa on lueteltu ilmoitettavat tiedot. Kohdan 4 mukaan on ilmoitettava muissa valtioissa olevat läheiset, jotka eivät ole Suomen kansalaisia. Perusteluissa on todettu, että läheisten piiri määritellään turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa (isä, äiti, avio- tai avopuoliso, lapsi). *Sisäministeriö esittää että tätä koskeva viittaus nostetaan lain tasolle, ehdotettuun 8 e §:ään. Lain tasolla ilmaisu "läheiset" on epämääräinen ja avaa mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille.*

26.9.2016

Ehdotetun 8 e §:n 3 momentin osalta sisäministeriö esittää, että perusteluihin lisättäisiin Rajavartiolaitoksen osalta seuraava: " momentissa tarkoitettua tehtävään määräämisellä tarkoitettaisiin myös kaikkia erityissääntelyyn perustuvia tehtävänkuvan muutoksia. Tällainen säännös on esimerkiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 14 §:n mukainen oikeus siirtää Rajavartiolaitoksen virkamies toiseen Rajavartiolaitoksen virkaan tai tehtävään."

Turvallisuusselvityslaista ja kansalaisuuslaista

Esitysluonnoksen perusteluissa on käsitelty turvallisuusselvityslainsäädäntöä ja henkilöturvallisuusselvitystodistusta (PSC). Esitysluonnoksen toteuttamisvaihtoehdoissa on todettu, että esityksen tavoitteita ei ehkä saavuteta ainoastaan virkamieslakia muuttamalla. Lisäksi on tarkasteltu kansalaisuuslain muuttamismahdollisuutta.

Hallituksen esitys luonnos ei sisällä liitelakiehdotuksena turvallisuusselvityslain muuttamista tai kansalaisuuslain muuttamista.

Sisäministeriö katsoo, että turvallisuusselvityksiä haetaan ja laaditaan turvallisuusselvityslain mukaisesti. Mikäli turvallisuusselvitysmenettelyä on tarpeen hyödyntää ehdotuksen 7 §:n tavoitteiden varmistamiseksi, tulee turvallisuusselvityslain muutostarpeet arvioida erikseen ja tehdä tarpeelliset vaikutusarviointit ml. taloudellisten vaikutusten arviointi ennen mahdollisia lainsäädäntömuutoksia.

Muita huomioita jatkovalmisteluun

Sisäministeriö ehdottaa, että valtiovarainministeriö harkitsisi liitelakiehdotuksen mukaan ottamista valmisteluun Rajavartiolaitosta koskevan sääntelyn osalta. Mikäli virkamieslain 7 §:n 1 momentin muutos hyväksytään, samassa yhteydessä tulisi muuttaa rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 §, joka koskee yleisiä kelpoisuusvaatimuksia. Säännös on valmisteltu sisäministeriön rajavartiolaitoslainsäädännön tarkistamishankkeessa, joka liittyy hybridiuhkiin.

Myös Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) säännöksiin liittyy tarkistamistarve. Säännökset liittyvät mm. opiskelijaksi ottamiseen ja opinto-oikeuden peruuttamiseen. Mahdollisesti nyt koulutuksessa olevien kaksoiskansalaisten osalta jatkossa voi tulla harkittavaksi erivapausmenettely.

Esityksen virkamieslain 7 §:n nykytilan arvioinnissa todetaan, että säännös on peräisin ajalta, jolloin Suomen kansalaisilla oli vain yksi kansalaisuus. Sisäministeriö toteaa tähän liittyen, että vaikka kansalaisuuslaki ennen vuoden 2004 kokonaisuudistusta suhtautui pääsääntöisesti kielteisesti monikansalaisuuteen, oli kuitenkin tilanteita, joissa Suomen kansalaisella saattoi olla myös jonkin muun valtion kansalaisuus.

Sisäministeriö tuo esille, että asiakokonaisuus vaatisi laajemman kokonaistarkastelun. Mikäli ehdotetulla sääntelyllä on vaikutuksia Suojelupoliisin työmäärään sekä toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia sekä selvityksiä tekevälle taholle että niitä hakeville, niin mahdollisesti tarvittavat uudet resurssit tulee turvata.

26.09.2016

Sisäministeriö toteaa lopuksi, että lausunnoille varattu aika ei ole säädösvalmisteluohjeiden mukainen.

Kansliapäällikkö


Päivi Nerg

Hallitusneuvos


Johanna Hakala

Liitteet liitelakiehdotus (rajavartiolaituksen hallinnosta annetun lain muutos)

Jakelu Valtiovarainministeriö

Tiedoksi Ministeri Risikko
Erityisavustaja Rönholm
Erityisavustaja Hannonen
Sisäministeriön osastot ja erillisyyksiköt

Laki

rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 10 §:n 1 momentti seuraavasti:

10 §

Rajavartiolaitoksen virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset

Rajavartiolaitoksen virkaan nimitettävältä vaaditaan, että hän on Suomen kansalainen, **jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta ja että hän täyttää** valtion virkamieslain (750/1994) 6 ja 8 §:ssä säädetyt valtion viran yleiset kelpoisuusvaatimukset. Lisäksi hänen tulee olla elämäntavoiltaan nuhteeton ja luotettava.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa rajavartiolaitoksen virkaan nimitettynä oleva on edelleen kelpoinen virkaansa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Voimassa olevan pykälän mukaan Rajavartiolaitoksen virkaan nimittämisen edellytyksenä on Suomen kansalaisuus. Vastaavasta edellytyksestä säädetään valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentissa. Säännös ei estä sellaisen Suomen kansalaisen nimittämistä virkaan, jolla on myös toisen valtion kansalaisuus. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin valtion virkamieslain 7 §:ään ehdotettavan muutoksen johdosta siten, että vastedes Rajavartiolaitoksen virkaan voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole lisäksi muun valtion kansalaisuutta. Sääntelyn tavoitteena on ehkäistä monikansalaisuuteen liittyviä turvallisuusuuhkia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.