



valtiovarainministerio@vm.fi
Anna.Gau@vm.fi

MÄÄRÄAIKA: viimeistään 24.3.2017

Viite
Lausuntopyyntö VM/1069/00.01.00.01/2016

Asia
Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt ulkoasiainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta. Pyydettyä lausuntonaan ulkoasiainministeriö viittaa asian aiemmassa käsittelyssä antamaansa lausuntoon HELM0436-224/29.9.2016 ja lausuu lisäksi seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan virkamieslakiin otettavaksi nimenomainen säännös siitä, että nimitysharkinnassa on varmistuttava virkaan valittavan henkilön nuhteettomuudesta ja siitä, ettei hänellä ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka voisivat vaarantaa virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Turvallisuusselvityslakia muutettaisiin siten, että henkilön luotettavuuden ja painostuksesta vapaan ja riippumattoman tehtävien hoidon varmistamiseksi voidaan selvittää hänen ulkomaansidonnaisuuksiaan nykyistä laajemmin.

Ulkoasiainministeriö katsoo, että esitetyillä muutoksilla parannettaisiin viranomaisten mahdollisuuksia ennakolta torjua ulkomaansidonnaisuuksista mahdollisesti aiheutuvia uhkia kuten painostusalttiutta ja eturistiriitoja. Ulkoasiainministeriö pitää ulkomaansidonnaisuuksien selvittämistä turvallisuusselvityslain kehikossa kannatettavana, sillä turvallisuusselvityslaki mahdollistaa kategorisen lähestymistavan sijasta tapauskohtaisen ja kokonaisvaltaisen harkinnan, jossa huomio voidaan kiinnittää sellaisiin ulkomaansidonnaisuuksiin, joista voisi aiheutua ongelmia. Turvallisuusselvityslain tarkastelua ei ole rajattu pelkästään henkilön kansalaisuuksiin, vaan ulkomaansidonnaisuuksia voidaan tarkastella laajemmin.

Lisäksi turvallisuusselvityslain kehikossa ulkomaansidonnaisuuksien tarkastelu ei koske pelkästään virkanimityksiä, vaan sitä voidaan hyödyntää myös esim. viranomaisen hankinnoissa ja toimeksiantotilanteissa, joissa yrityksen työntekijöille on tarkoitus luovuttaa korkealle luokiteltua viranomaisen tietoa.

Virkamieslaki

Virkaan nimitettävän nuhteettomuus, riippumattomuus ja luotettavuus (uusi 8 c §:n 1 momentti)

Ulkoasiainministeriö pitää hyvänä, että lakiin esitetään lisättäväksi säännös, johon koetaan muualla säädöksissä olevat oikeusohjeet, jotka luotettavuuden varmistamiseksi on otettava huomioon nimitysharkinnassa.

”Nuhteeton” on virkamieslaissa uusi käsite. Esityksessä nuhteettomuus on yksilöity vain rekistereistä ilmeneväksi rikkeettömyydeksi. Esityksessä on kuitenkin todettu, että nuhteettomuutta koskevilla vaatimuksilla voi olla erilainen merkitys ja painoarvo eri viroissa ja tehtävissä. Uuden käsitteen sisällön ja vaikutusten yksilöimiseksi olisi hyvä, jos hallituksen esityksessä kävisi laajemmin ilmi, mitä nuhteettomuudella tarkoitetaan. Tämä olisi mahdollista esimerkiksi siten, että esityksessä todettaisiin käsitteen kiinteä yhteys valtion virkamieslain 14 §:ään, jonka mukaan virkamiehen on käyttydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Viittauksesta olisi johdettavissa sisältöä säännöksen tulkintaan.

Vastaavasti tehtävien asianmukaisen hoidon vaarantavista sidonnaisuuksista olisi esityksessä hyvä viitata olemassa oleviin oikeusohjeisiin, esimerkiksi hallintolain 27 ja 28 §:iin sekä valtion virkamieslaissa edellä olevaan 8 a §:ään.

Esityksessä mainitaan, että asia ratkaistaan virkamiesoikeudellisten säännösten nojalla kuten nykyisinkin, jos virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisen jälkeen paljastuu, että virkamies on johtanut viranomaisista harhaan. Vastaavaa toteavaa mainintaa lain esitöissä ulkoasiainministeriö pitäisi hyvänä, jos nimitetty palvelussuhteessa ollessaan menettäisi säädöksessä tarkoitetun luotettavuuden. Lisäksi olisi hyvä todeta, että luotettavuus voidaan joutua selvittämään uudelleen, jos harkitaan virkamiehen siirtoa omassa virassaan toiseen tehtävään.

Turvallisuusselvityslaki

Ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen (uusi 25 §:n 3 momentti)

Esitysluonnoksen mukaan turvallisuusselvityslakia esitetään muutettavaksi niin, että ulkomaansidonnaisuuksien selvittäminen tulisi säännönmukaisesti osaksi laajaa henkilöturvallisuusselvitystä. Perusmuotoisessa turvallisuusselvityksessä ulkomaansidonnaisuudet voitaisiin selvittää, jos henkilö hoitaa tehtävää, jossa henkilö saa oikeuden muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoihin II-III kuuluvia asiakirjoja. Sama koskee tehtäviä, joissa henkilö voisi salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla merkittäväällä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, kansainvälisiä suhteita, poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja taikka mainittujen etujen suojaamiseksi toteutettuja turvallisuusjärjestelyjä. Ulkomaansidonnaisuudet voitaisiin selvittää myös silloin, jos selvitys tarvitaan kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen toteuttamista varten (Personnel Security Clearance -todistus). Ulkomaansidonnaisuuksien tarkastelu esitetyssä laajuudessa kattaa ulkoasiainhallinnon tarpeet. Ministeriö esittää kuitenkin harkittavaksi, tulisiko ulkomaansidonnaisuuksien tarkastelu suojaattavien etujen ja selkeyden vuoksi ulottaa koskemaan kaikkia perusmuotoisia henkilöturvallisuusselvityksiä.

Esitetty ulkomaansidonnaisuuksien tarkastelu turvallisuusselvityksen osana olisi sopuisuudessa Suomea sitovien kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden kanssa. Esimerkiksi EU:n neuvoston turvallisuussääntöjen (2013/488/EU) I liitteen 10b kohdan mukaan turvallisuusselvityksen yhtenä tarkoituksena on arvioida mahdollinen alttius ulkomaisista lähteistä tulevalle painostukselle, joka liittyy esimerkiksi aiempaan asuinpaikkaan tai aiempiin yhteyksiin. Liitteen 7k kohdan mukaan selvityksessä tulee tehdä mahdollisimman laaja tutkinta sen selvittämiseksi, voiko henkilö joutua painostetuksi esimerkiksi siksi että hänellä on yksi tai useampi muu kuin EU-kansalaisuus tai siksi että hänellä on sukulaisia tai läheisiä, jotka saattavat olla suojaattomia ulkomaiden tiedustelupalveluja, terroristiryhmiä tai muita kumouksellisia järjestöjä vastaan, joiden tarkoituksiperät voivat uhata unionin tai jäsenvaltioiden turvallisuusetuja.

Uudistus olisi sopuisuudessa myös vuoden 2015 turvallisuusselvityslain kokonaisuudistuksen tavoitteiden kanssa, jolloin eräänä tavoitteena oli yhtenäistää Suomen turvallisuusselvitysmenettelyjä kansainvälisten käytäntöjen kanssa. Uudistuksen johdosta tur-

vallisuusselvitysmenettelyn painopiste siirtyisi rikoskeskeisestä nuhteettomuuden selvittämisestä kohti kansainvälistä käytäntöä, johon kuuluu henkilön riippumattomuuden ja luotettavuuden selvittäminen laajemmin. Kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamisen kannalta ulkoasiainministeriö pitää tärkeänä, että ulkomaansidonnaisuudet selvitetään säännönmukaisesti laadittaessa turvallisuusselvitystä PSC-todistuksen myöntämistä varten.

Tietojen antaminen ulkomaansidonnaisuuksista (uusi 3 §:n 1 momentin 9 a kohta ja muutettu 42 §:n 3 momentti)

Turvallisuusselvityslakiin esitetään lisättäväksi uusi säännös, jossa selvityksen kohde veloitettaisiin antamaan henkilötietolomakkeella tiedot ulkomaansidonnaisuuksistaan. Tällaisia tietoja olisivat muun muassa tiedot selvityksen kohteen sidonnaisuuksista toiseen valtioon ja sen kansalaisiin ja yhteisöihin, kuten nykyisistä ja aikaisemmista kansalaisuuksista sekä toimimisesta toisen valtion palveluksessa, samoin kuin läheisistään, jotka ovat toisen valtion kansalaisia. Ilmoitusvelvollisuus koskisi myös tilannetta, jossa henkilön ilmoittamat tiedot ovat muuttuneet.

Ulkoasiainministeriö pitää kannatettavana, että turvallisuusselvityksen kohteena olevan henkilön velvollisuudesta ilmoittaa kaksoiskansalaisuudestaan ja muista ulkomaansidonnaisuuksistaan säädetään selvästi ja että ilmoitusvelvollisuus koskee myös perusmuotoista turvallisuusselvitystä (28 § 2 mom.). On niin ikään tärkeää, että turvallisuusselvitysprosessissa henkilölle käytännössä myös kerrotaan hänen velvollisuudestaan ilmoittaa ulkomaansidonnaisuuksista, mukaan lukien kaksoiskansalaisuuksista.

Ilmoituksen saaneen toimivaltaisen viranomaisen olisi toimitettava saamansa tiedot turvallisuusselvityksen hakijalle, jotta nimitysharkinnan tietopohja olisi riittävä. Sama koskee ilmoituksia muuttuneista tiedoista. Ulkoasiainministeriö katsoo, että tiedot olisi tarkoituksenmukaisinta välittää turvallisuusselvityslain turvallisuusselvitysrekisterin kautta ministeriöiden katselukäyttäjille.

Lakiesityksen 42 §:n 3 momentin perusteluissa todetaan, että "tilanteissa, joissa henkilön toinen kansalaisuus on sellaisen valtion kansalaisuus, joka on demokraattinen oikeusvaltio, kaksoiskansalaisuudella yksistään ei vahvan pääsäännön mukaan olisi yleensä merkitystä. Merkitystä voi olla myös sillä, tunnustaako toinen valtio kaksoiskansalaisuuden vai ei ja minkälaisia sellaisia velvoitteita toisen valtion laissa säädetään kansalaisille, jotka voivat olla ristiriidassa hänen tehtäviensä kanssa Suomessa."

Perustelujen kohta kuvaa hyvin sitä, millaisia seikkoja monikansalaisuuksiin liittyviä sidonnaisuuksia selvittäessä tulisi arvioida. Ulkomaansidonnaisuuksia selvittäessä joudutaan arvioimaan sitä painostusalttiutta, jota kaksoiskansalaisuus voi aiheuttaa, ei ainoastaan jo tapahtunutta painostusta. Toisen valtion lainsäädännön, hallintokulttuurin ja käytössä olevien toimintatapojen tunteminen auttaa määrittelemään, voiko kyseisen maan kansalainen joutua painostuksen kohteeksi virassa toimiessaan. Usein toisen valtion lainsäädäntö ei kuitenkaan suoraan sisällä sellaisia määräyksiä, jotka olisivat välittömästi ristiriitaisia viranhoidon kanssa, vaan kyse on toisen valtion hallintokulttuurin ja lainsäädännön muodostamasta kokonaisuudesta, joka tosiasiallisesti tarjoaa tehokkaan mahdollisuuden painostamiseen. Näin ollen viimeistä virkettä ehdotetaan täsmennettäväksi seuraavasti: "...minkälaisia sellaisia velvoitteita toisen valtion kansalaisuudesta aiheutuu, jotka voivat olla ristiriidassa hänen tehtäviensä kanssa Suomessa."

Ulkoasiainministeriö katsoo, että 42 §:n 3 momentin perusteluissa esitettyjä näkökohtia voidaan hyödyntää myös muiden kuin kansalaisuudesta aiheutuvien sidonnaisuuksien arvioimisessa ja pitää tärkeänä, että turvallisuusselvityslain tarkoittu arviointikriteerilautakunta antaisi aiheesta tulkintasuosituksen toimivaltaitten viranomaisten tueksi.

Yritysturvallisuusselvitysmenettelyn kehittäminen

Ulkoasiainministeriö katsoo, että lakiesitys parantaisi henkilöturvallisuusselvitysten osalta keinoja torjua ulkomaansidonnaisuuksista aiheutuvia uhkia. Vastaavasti myös yritysturvallisuusselvitysmenettelyä tulisi jatkossa kehittää siten, että ulkomainen omistajuus, vaikutus ja kontrolli voitaisiin entistä paremmin ottaa huomioon yritysturvallisuusselvitysprosessissa. Kansainvälisten tietoturvaluusvelvoitteiden mukaan ulkomaisen omistajuuden, kontrollin ja vaikutusten seuranta on olennainen osa yritysturvallisuusselvitystä. Turvallisuusselvityslain 37 §:n mukaan yritysturvallisuusselvityksessä voidaan käyttää tietoja yrityksestä, sen omistajista ja näiden kansalaisuudesta. Turvallisuusselvityslaki ei kuitenkaan toistaiseksi sisällä säännöstä siitä, miten ulkomainen omistus, kontrolli ja vaikutus tulisi ottaa yritysturvallisuusselvityksessä huomioon.

Valtiosihteerin kansliapäällikkönä sijaisena
Alivaltiosihteeri


Pirkko Hämäläinen

Hallintojohtaja


Ari Rouhe

Liitteet

-