



28 .9.2016

FI.PLM.2016-5190  
1127/00.01.11/2014

Valtiovarainministeriö

VM:n lausuntopyyntö 15.9.2016, VM/1069/00.01.01/2016

## **Puolustusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta**

Valtiovarainministeriö on viiteasiakirjalla pyytänyt puolustusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta. Puolustusministeriön lausunto on valmisteltu resurssipoliittisen osaston henkilöstöyksikössä, jolla on ollut käytettävissään lausunnot pääesikunnalta, puolustusministeriön lainvalmistelu- ja oikeusyksiköstä, hallintopoliittiselta osastolta, hallintoyksiköltä ja sisäisen henkilöstöhallinnon sektorilta.

### Yleistä

Puolustusministeriö pitää hallituksen esityksen tavoitteita tärkeinä ja tarpeellisina. Puolustusministeriö uudistaa aikaisemmassa, 17.8.2016 päivätyssä lausunnossaan ilmaistun kannan siitä, että turvallisuusselvityslaki mahdollistaisi kattavamman ja kokonaisvaltaisemman tapauskohtaisen arvioinnin. On huomattava, että kaksoiskansalaisuutta valtion virkaan nimitettäessä käsitellyt työryhmä ei käsitellyt enemmälti kaksoiskansalaisuuden kieltämistä tietyihin virkoihin. Tällaisen uuden vaihtoehdon valmistelulle olisi tulla nyt varata sen monitahoisuuden ja merkittävyyden vuoksi huomattavasti pidempi valmistelu-aika kuin valtiovarainministeriöllä nyt on ollut käytettävissään.

### Monikansalaisuuskielto (7 §:n 1 momentti)

Puolustusministeriö toteaa ensinnäkin, että puolustusvoimien virkoihin ehdotuksessa säädetty kansalaisuusedellytys (vain Suomen kansalaisuus) vastaa puolustusvoimien esitystä asiassa.

Puolustusministeriön virkojen osalta puolustusministeriö esittää, että myös puolustusministeriön virat tulisi säätää viroiksi, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta. Puolustusministeriö perustelee tätä kantaansa seuraavasti:

Valtion virkamieslain mukaan puolustusministeriön virkoihin nimitettävältä edellytetään nykyisin Suomen kansalaisuutta. Kaikista puolustusministeriön virkamiehistä tehdään vähintään perusmuotoinen turvallisuusselvitys. Puolustusministeriön henkilöstö on pääosin asiantuntijavirkamiehiä ja tukitehtävissä toimivista, esimerkkinä sihteerit, useimpien tehtävät liittyvät turvallisuuteen tai he joutuvat tehtävissään käsittelemään salassa pidettävää tietoa.

Puolustusministeriön henkilöstö joutuu tehtävissään laajasti käsittelemään salassa pidettävää tietoa, minkä vuoksi kaikilla virkamiehillä on vähintään suojaustason ST IV-mukaiset tiedon käsittelyoikeudet ja ST II-III -kansalliset tai vastaavat kansainvälisten



28.9.2016

tietoturvaluokittelujen mukaiset tiedon käsittelyoikeudet on noin 90 prosentilla henkilöstöstä.

Puolustusministeriön tehtävät liittyvät keskeisesti puolustusvoimien ohjaamiseen. Yhteydenpito puolustusvoimien kanssa on tiivistä sekä tiedonkäsittelyyn että infrastruktuuriin liittyen. Toimitilajärjestelyt sekä normaalioloissa että varautumiseen liittyen ovat pitkälle integroidut. Puolustusministeriön toimitilat ovat puolustusvoimien hallitseman sotilasalueen yhteydessä ja osittain sen sisällä. Ulkomaalaisten liikkuminen sotilasalueella ilman erityistä lupaa on kielletty. Puolustusministeriön turvallisuus- ja varautumiskäytännöt on mm. edellä mainituista syistä jouduttu luomaan samoin periaattein kuin puolustusvoimissa. Ministeriön keskeisten toimintaedellytysten varmistamisen vuoksi ei ole ajateltavissa, että ministeriön ja puolustusvoimien välillä olisi turvallisuusrajapinta erilaisista turvallisuuskäytännöistä johtuen.

Puolustusministeriön virkamiesten käsittelemä salassa pidettävä tieto ja työtehtävät liittyvät laajasti sekä monipuolisesti valtion ulkoiseen turvallisuuteen, kansainvälisiin suhteisiin, maanpuolustukseen, poikkeusoloihin varautumiseen, yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin taikka näiden etujen suojaamiseksi toteutettuihin turvallisuusjärjestelyihin.

Puolustusministeriön toiminnassa ja henkilöstön käytön suunnittelussa varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin on keskeistä. Henkilöstön käyttö poikkeusoloissa on suunniteltua ja voi poiketa siitä, mitkä tehtävät normaalioloissa ovat. Kuten puolustusvoimien henkilöstö, myös puolustusministeriön virkamiehet on sijoitettu poikkeusolojen edellyttämiin tehtäviin.

Puolustusministeriön henkilöstöltä edellytetään edellä mainituista syistä johtuen ehdottomasta lojaalisuudesta Suomen valtiota kohtaan. Sen vuoksi kaksoiskansalaisuuden poissulkemiselle puolustusministeriön virkoihin nimitettäessä on olemassa erityisen painavat perusteet.

Puolustusministeriö esittää, että valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentin 3 kohta säädettäisiin esityksestä poiketen seuraavasti:

*3) puolustusvoimien, puolustusministeriön ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksen johtajan virka;*

#### Erivapausmenettely (7 §:n 4 momentti)

Monikansalaisuutta koskevaan kieltoon ehdotetaan säädettäväksi erivapautta (7 § 4 momentti), jonka tarkoituksena on vähentää monikansalaisuuskiellon ehdottomuutta. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tarkoituksena on, että erivapaus myönnettäisiin viranomaisen hakemuksesta aina kun siihen ei ole säännöksen tarkoitukseen liittyviä vastasyitä. Tämän valossa vaikuttaa, että pääsäännöstä poiketen erivapaus lähtökohtaisesti myönnetään, mikäli nimittävä viranomainen sitä vain hakee. Laaja erivapauden käyttäminen kyseenalaistaa monikansalaisuuden kategorisen kiellon tarpeen ja voi johtaa hyvin erilaisiin ja epä johdonmukaisiin tulkinta- ja soveltamiskäytäntöihin eri hallinnonaloilla.

Valtion virkamieslain 8 §:n 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta saada erivapaus asetuksella säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista. Valtioneuvosto voi erityisistä syistä



18.9.2016

antaa erivapauden asetuksella säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista, ei kuitenkaan tuomarinvirkaan pääsemistä varten.

Nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä erivapauden myöntämiselle ei ole säädetty perusteita (kuten 8.2 § "erityisistä syistä"). Valtion virkamieslain 7 §:ssä säädetään lain tasolla kansalaisuutta koskevasta kelpoisuusvaatimuksesta virkaan. Puolustusministeriön käsityksen mukaan tästä kelpoisuusvaatimuksesta ei ole aikaisemmin voinut antaa erivapautta. Ottaen huomioon tämän ja erivapaudesta säätämistason, tulisi erivapauden myöntämiseen suhtautua virkamieslain 8 §:ää varovaisemmin. Hallituksen esityksen perusteluteksti antaa kuitenkin päinvastaisen kuvan.

Nimittävä virasto voi ehdotetun säännöksen mukaan pyytää erivapaudesta lausuntoa arviointikriteerilautakunnalta. Lautakunnalla ilmeisesti tarkoitetaan turvallisuusselvityslain mukaista arviointikriteerilautakuntaa, jonka tehtävistä on säädetty kyseisen lain 12 §:ssä. Ehdotettu lausuntotehtävä ei kuulu arviointikriteerilautakunnan turvallisuusselvityslain 12 §:ssä säädettyihin tehtäviin. Arviointikriteerilautakunnan tehtävänä on antaa tietyistä turvallisuusselvitysmenettelyä koskevista asioista toimivaltaisten viranomaisien päätöksenteon tueksi yleisiä tulkintasuosituksia. Arviointikriteerilautakunta ei käsittele muita kuin turvallisuusselvitysmenettelyyn liittyviä asioita eikä pääsääntöisesti yksittäisiä tapauksia ja henkilöitä koskevia asioita. Esitetty lausuntomenettely edellyttää siis turvallisuusselvityslain muuttamista.

#### Sidonnaisuusilmoitus (uusi 8 e §)

Ulkomaan sidonnaisuuksia koskevalla ilmoittamisvelvollisuudella voidaan saada tietoa sellaisista seikoista, jotka voivat vaarantaa virkatehtävien puolueettoman ja asianmukaiseen hoitamisen. Sidonnaisuuksien laajempaa ja tapauskohtaista tarkastelua voidaan pitää siten parempana lähtökohtana kuin muiden virallisten kansalaisuuksien kieltämisestä.

Esitysluonnoksen perustelutekstissä todetaan (s. 1 ja 22), että sidonnaisuusilmoitusvelvollisuus koskisi sellaisia tilanteita, missä nimittämisen edellytyksenä on Suomen kansalaisuus. Ehdotetusta 8 e §:stä ei kuitenkaan käy tätä ilmi eikä kyseisessä säännöksessä viitata 7 §:ään, jossa säädetään Suomen kansalaisuutta edellyttävistä viroista. Esityksestä jää epäselväksi millainen yhteys sidonnaisuuksien selvittämisellä (8 e §) on niihin virkoihin, joissa Suomen kansalaisuus on edellytys. Ehdotettu 8 e § vaikuttaa antavan hyvin laajan harkintavallan nimittävälle viranomaiselle hyödyntää sidonnaisuusilmoitusta erilaisissa viroissa, joissa on tietty tietojen käsittelyoikeus tai yleisten etujen vaarantamismahdollisuus.

Puolustusministeriö esittää, että sidonnaisuusilmoituksessa edellytettävien tietojen sisältöä avattaisiin hallituksen esityksessä enemmän kuin ehdotuksessa. Näin sen vuoksi, että perusteluissa viitataan mahdollisuuteen päättää virkasuhde, mikäli virkamies ei ilmoita virkasuhteen aikana sidonnaisuuksissa tapahtuneista muutoksista. Minkälaiset muutokset voisivat esimerkiksi olla sellaisia muutoksia, joita ilmoitusvelvollisuus koskisi?

#### Turvallisuusselvitysmenettely

Esitysluonnoksessa on käsitelty turvallisuusselvitysmenettelyä ja tuodaan esiin se, että virkamieslakiin ehdotettujen muutoksien tavoitteita voidaan kuvata osin samalla tavalla kuin turvallisuusselvityslain tavoitteita (s. 20). Myös toteuttamisvaihtoehtoja koskevas-



28.9.2016

sa kappaleessa (s. 21) kerrotaan, miten turvallisuusselvitysmenettelyllä jo nykyisin selvitetään selvityksen kohteen ulkomaan yhteyksiä ja turvallisuusselvitysmenettelyä kehittämällä voitaisiin mahdollistaa todellisiin ukiin perustuva tehtävä- ja tapauskohtainen arviointi nimitysharkinnan tueksi.

Puolustusministeriö uudistaa edelleen käsityksensä siitä, että virkamieslain muuttamisen sijaan kaksoiskansalaisuuteen ja ulkomaan sidonnaisuuksiin liittyviä uhkia vähennettäisiin turvallisuusselvityslakia kehittämällä. Näin vältettäisiin säätämästä päällekkäistä lainsäädäntöä ja viranomastehtäviä. Turvallisuusselvityslakissa on jo nykyisin mahdollista selvittää erilaisin keinoin kohteen ulkomaan yhteyksiä (esimerkiksi kansalaisuuksia koskevat tiedot, asumistiedot viimeisen kymmenen vuoden ajalta, ulkomaan viranomaisen tiedot ja luotettavuustodistukset, haastattelussa voidaan kysyä erityisesti ulkomailla oleskelusta ja suhteista muiden maiden kansalaisiin). Virkamieslakiin säädetävää erillistä sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto olisi edellyttää sidonnaisuuksien ilmoittamista turvallisuusselvitysmenettelyssä, jolloin turvallisuusselvityksen laativalla viranomaisella olisi kokonaisvaltainen kuva ulkomaan yhteyksistä ja paras asiantuntemus niiden arvioimiseksi. Turvallisuusselvityslakiin tulisi samalla lisätä toimivaltaisen viranomaisen harkintaa ohjaava säännös ulkomaan yhteyksien arvioimisesta ja näitä koskevien tietojen sisällyttämisestä turvallisuusselvitykseen. Nimittävä viranomaislainen voisi siten hyödyntää turvallisuusselvitysmenettelyssä saamaansa ulkomaan yhteyksiä koskevaa tietoa nimitysharkintansa perusteena.

Nyt ehdotetun virkamieslain 8 e § 4 momentin mukaan turvallisuusselvityslain toimivaltaisella viranomaisella olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada sidonnaisilmoituksen tiedot turvallisuusselvityksen laatimista varten. Turvallisuusselvitysmenettely on tarkan muotosidonnaista ja selvityksessä käytettävät tiedot ovat tyhjentävästi säädetty turvallisuusselvityslakissa. Loogisen sääntelyn sekä selvityksen kohteen oikeusturvan vuoksi ei voida pitää hyvänä, että turvallisuusselvitysmenettelyssä käytettäisiin tietoja, joita ei ole turvallisuusselvityslakissa mainittu.

#### Laki Maanpuolustuskorkeakoulusta (1121/2008)

Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan upseerin virkaan johtaviin opintoihin otettavan henkilön tulee olla Suomen kansalainen. Säännös ei tällä hetkellä siis estä kaksoiskansalaisen valintaa opiskelijaksi. Jos nyt lausunnolla oleva esitys hyväksytään, on edellä mainittua säännöstä tarpeen muuttaa. Samassa yhteydessä tulee selvitettäväksi Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 19 §:n 2 momentin (vaatimus turvallisuusselvityksestä) suhde ehdotettuun valtion virkamieslain 8 e §:än (sidonnaisuusilmoitus).

Esityksen perusteella jää myös avoimeksi se, kuinka uudistusten tulisi koskea niitä Maanpuolustuskorkeakoulun nykyisiä oppilaita, jotka ovat kaksoiskansalaisia. Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain muutoksessa tuleekin ratkaista, sovellettaisiinko heihin samaa periaatetta kuin mitä ehdotetaan tällä hetkellä virassa oleville kaksoiskansalaisille vai mahdollisesti jotain toista siirtymäsäännöstä. Ehdotuksen voimaantuloaikataulussa tulisi huomioida nämä heijastusvaikutukset.



28.9.2016

Voimaantulo

Puolustusministeriö esittää, että voimaantulosäännöksessä huomioitaisiin myös tilanteet, joissa lain voimaantullessa virassa olevalle henkilölle annetaan uusi tehtävämääräys.

Teknisenä huomiona todetaan vielä lopuksi, että perustuslain 128 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää upseerit, eikä kuten sivulla 8 otsikon Nimitystoimivalta alla todetaan *puolustusvoimien* upseerit.

Kansliapäällikkö

Jukka Juusti

Osastopäällikön sijainen,  
hallitusneuvos, henkilöstöjohtajana

Jari Kajavirta

Jakelu [valtiovarainministerio@vm.fi](mailto:valtiovarainministerio@vm.fi)  
[anna.gau@vm.fi](mailto:anna.gau@vm.fi)

Tiedoksi