



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

MÄÄRÄAIKA: 29.9.2016 mennessä

Viite  
Lausuntopyyntö VM/1069/00.01.00.01/2016

Asia  
**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt ulkoasiainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta. Virkamieslain muutosta koskevan esitysluonnoksen tavoitteena on estää monikansalaisuudesta aiheutuvia uhkia virkanimityksissä ja parantaa mahdollisuuksia arvioida virkamiehen lojaliteettia ja luotettavuutta ennen virkanimitystä ja virkasuhteen aikana.

Ulkoasiainministeriö katsoo, että valtion turvallisuuteen vaikuttava lainsäädäntöuudistus on merkittävä ja se tulisi valmistella huolellisesti ja kokonaisvaltaisesti. Pelkästään virkamieslakia muuttamalla monikansalaisuudesta tai oikeammin ulkomaan yhteyksistä aiheutuvaa painostusalttiutta ja lojaliteettiongelmaa ei voida tehokkaasti torjua. Ulkoasiainministeriö katsoo, että tavoiteltu lopputulos saavutettaisiin paremmin turvallisuusselvityslakia ja -menettelyä kehittämällä. Ulkoasiainministeriö esittää, että asian valmistelua jatkettaisiin ministeriöiden yhteistyössä siten, että myös turvallisuusselvityslaki otettaisiin tarkasteluun.

#### **Virkamieslain uusi 7 §:n 1 momentti: ”Vain ja ainoastaan Suomen kansalaiset”**

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi viroista, joissa edellytetään Suomen kansalaisuutta ja joihin nimitettävällä henkilöllä ei voi olla muun valtion kansalaisuutta. Ulkoasiainministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa eri hallinnonalojen 7 § 1 momenttiin esittämät virat eivät ole keskenään yhteismitalliset ja säännöstä tulisi yhtenäistää. Mikäli on tarpeen määritellä virkoja, joissa monikansalaisuus on kielletty, määrittely tulee tehdä koko valtiosuhteessa yhtenäisin perustein. Ulkoasiainministeriö katsoo, että kategorinen monikansalaisuuskielto ei ole perusteltu eikä toimiva ratkaisu. Laajempi sidonnaisuuksien tarkastelu ja niiden harkinnanvarainen huomioon ottaminen on tarpeen tehdä tehtäväkohtaisesti.

Esitysluonnoksen kansainvälisen vertailun tulos jää myös epäselväksi, sillä esityksessä mainituissa vertailumaissa ei ole käytössä monikansalaisuuskieltoa virkanimityksissä. Esitykseen tulisi lisätä EU:n jäsenmaiden kansalaisuutta koskeva tarkastelu, jossa arvioidaan, voitaisiinko EU:n jäsenmaan kansalaisuus jättää monikansalaisuuskiellon ulkopuolelle.

Mikäli monikansalaisuuskiellosta säätäminen katsotaan tarpeelliseksi, sen tulee koskea vain sellaisia virkoja, joissa henkilön luotettavuudesta ei voida riittävällä tavalla

varmistua muilla keinoilla, kuten turvallisuusselvityksen tai sidonnaisuusilmoituksen avulla. Lisäksi edellytyksenä tulee olla, että virkaan liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä ja pääsy korkealle luokiteltuun valtion turvallisuutta tai muita valtion etuja koskevaan tietoon. Merkittävää julkista valtaa käyttävien osalta monikansalaisuuskieltoa voidaan perustella sillä, että Suomen valtion toiminnan kannalta keskeisen päätöksenteon ei tule olla vieraan vallan vaikutuksen alaista.

Ulkoasiainhallinnon osalta hallituksen esitystä pyydetään täydentämään seuraavasti:

Ulkoasiainhallinnossa on runsaasti tehtäviä, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä ja pääsy korkealle luokiteltuun valtion turvallisuutta ja Suomen kansainvälisiä suhteita koskevaan tietoon. Valtion turvallisuuden kannalta ulkoasiainministeriö pitää tärkeänä, että työnantajalla on nykyistä paremmin käytettävissään tiedot henkilön monikansalaisuudesta ja muista ulkomaan yhteyksistä aiheutuvista mahdollisista uhkista ennen virkaan tai tehtävään nimittämistä.

Luonnosesityksessä ulkoasiainhallinnon osalta ei ole kuitenkaan esitetty säädettäväksi monikansalaisuuskiellosta. Ulkoasiainhallinnon osalta *virkanimityksiin* sidottu monikansalaisuuskielto ei ole tarkoituksenmukainen, sillä ulkoasiainhallinnon yleisuran virkamiehet voidaan määrätä hoitamaan hyvin erityyppisiä tehtäviä, joissa osassa monikansalaisuudella voi olla merkitystä ja toisissa ei. Ulkoasiainhallinnon virkamiesten osalta on tarkoituksenmukaisempaa arvioida monikansallisuuden vaikutuksia tiettyihin *tehtäviin* määrättäessä. Ulkoasiainhallinnon toimintaympäristössä tulee voida tehtäväkohtaisesti arvioida mahdollisen monikansalaisuuden hyödyt ja siitä aiheutuvat turvallisuusriskit. Ulkoasiainhallinnon osalta on arvioitava, tulisiko monikansalaisuuskiellosta ulkoasiainhallinnon tehtävien osalta säätää erikseen.

### **Virkamieslain uusi 8 e §: Sidonnaisuusilmoitus**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudenlaisesta sidonnaisuusilmoituksesta, jonka mukaan henkilöltä voidaan tiettyä virkaa tai tehtävää varten pyytää tietoja hänen yhteyksistään toisiin valtioihin. Ulkoasianministeriö pitää tarpeellisena, että työnantajalla on nimittämisharkinnassaan käytössään kattavat tiedot henkilön sellaisista ulkomaan yhteyksistä, jotka voivat vaikuttaa henkilön painostusalttiuteen, lojaliteettiin tai luotettavuuteen. Ulkoasianministeriö pitää tarpeellisena, että virkamieslakiin sisällytetään esitetyn 8 §:n 1 momentin kaltainen säännös, jolla virkaan nimittävälle annetaan selkeästi harkintavaltaa sidonnaisuuksien huomioon ottamiseksi.

Ulkoasianministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitetystä sidonnaisuusilmoituksessa annettavat tiedot ovat osittain päällekkäisiä turvallisuusselvityshakemuksessa annettavien tietojen kanssa (esitetty 8 § 2 momentti). Sidonnaisuusilmoitusta voitaisiin esityksen mukaan edellyttää käytännössä samojen tehtävien ja virkojen osalta, joita varten voidaan nykyisen turvallisuusselvityslain mukaan tehdä turvallisuusselvitys. Sekä sidonnaisuusilmoituksen että turvallisuusselvityshakemuksen tiedot olisivat työnantajan käytettävissä nimittämisharkinnassa. Näin ollen esitetyllä sidonnaisuusilmoitusta koskevalla säännöksellä luotaisiin kaksinkertaista sääntelyä, jota ei voida pitää säännösten sujuvoittamisen näkökulmasta perusteltuna (pääministeri Sipilän hallitusohjelma, s. 27). Nykyinen turvallisuusselvityslain mukainen turvallisuusselvityshakemus ei kuitenkaan

sisällä kaikkia ehdotetussa sidonnaisuusilmoituksessa annettavia tietoja, joten turvallisuus selvitystä tulisi tältä osin täydentää.

Ulkoasiainministeriö esittää, että hallituksen esitykseen lisättäisiin kuvaus nykyisen turvallisuus selvityslain sisältämistä ulkomaan yhteyksiin liittyvistä säännöksistä:

*Turvallisuus selvityshakemuksessa tulee ilmoittaa kansalaisuus sekä muutokset kansalaisuudessa (lain 17 § 2 mom.). Perusmuotoista tai laajaa selvitystä haettaessa hakemukseen tulee liittää selvitys selvityksen kohteen asuinpaikoista ja pitempiaikaisista oleskelupaikoista enintään kymmenen viime vuoden ajalta sekä nimikirjaote tai muu selvitys virka- ja työsuhteista vähintään kymmenen viimeisen vuoden ajalta (17 § 3 mom.).*

*Turvallisuus selvityslain mukaan selvitystä tehtäessä tarvittaessa haastatellaan henkilöä mm. hänen ”ulkomailla oleskelustaan ja hänen suhteistaan muiden maiden kansalaisiin sekä muista sellaisista seikoista, joilla on erityistä merkitystä arvioitaessa hänen luotettavuuttaan selvityksen perustana olevan tehtävän kannalta” (23 § 1 mom.).*

*Laajaa turvallisuus selvitystä laadittaessa voidaan selvittää myös selvityksen kohteen taloudellista asemaa ja hänen läheisiään (23 § 3 mom.). Perusmuotoisen ja laajan henkilöturvallisuus selvityksen tietolähteinä on rekistereitä, joihin sisältyy ulkomaan yhteyksiin liittyvää tietoa (25 §). Lisäksi selvitystä laativa viranomainen voi pyytää tietoja tietyistä ulkomaan viranomaisen pitämistä rekistereistä (26 §).*

Ulkoasiainministeriö katsoo, että on arvioitava, saavutetaanko tavoiteltu lopputulos paremmin turvallisuus selvityslakia täydentämällä kuin erillisestä sidonnaisuus ilmoituksesta säätämällä. Turvallisuus selvityslain kehikon etuna on, että ulkomaan yhteyksien huomioon ottaminen ei koskisi pelkästään virkamiehiä, vaan kaikkia henkilöitä, jotka hoitavat valtion turvallisuuden kannalta keskeisiä tehtäviä (esim. työsuhteet, toimeksiannot). Tällä tavoin valtion turvallisuusedut otettaisiin huomioon myös muissa kuin virkanimityksissä. Ulkomaan yhteyksien tarkastelun sisällyttäminen turvallisuus selvityslakiin olisi myös linjassa kansainvälisten tietoturvallisuus velvoitteiden kanssa.

Turvallisuus selvityslaissa tarkoitetuilla toimivaltaisilla viranomaisilla on parhaat edellytykset saada kokonaiskuva henkilön ulkomaan yhteyksistä, sillä turvallisuus selvityksessä voidaan käyttää turvallisuus selvityshakemuksessa annettujen tietojen lisäksi myös muitakin tietolähteitä (lain 25 §:n rekisterit, henkilön haastattelu). Hyödyntämällä turvallisuus selvitystä työnantaja saisi kattavan kuvan henkilön ulkomaanyhteyksistä nimittämisharkintaa varten.

Joko turvallisuus selvityshakemuksessa tai sidonnaisuus ilmoituksessa annettavat tiedot tulisi lakiesityksessä säätää mahdollisimman yksiselitteisesti ja hallituksen esitykseen tulisi sisällyttää esimerkkejä siitä, minkälaisia tietoja kussakin kohdassa tarkoitetaan ja miten tiedot vaikuttavat henkilön luotettavuuden arviointiin. Olisi tarpeen arvioida, tulisiko tiettyjen tietojen ilmoitus velvollisuus rajata koskemaan vain yhteyksiä EU:n tai ETA-maiden ulkopuolisiin valtioihin.

### **Turvallisuus selvityslain uudistamistarve**

Suomen turvallisuus selvityslainsäädäntöä tulisi kehittää vastaamaan valtion turvallisuus tarpeita ja kansainvälistä käytäntöä lisäämällä turvallisuus selvityslain yhdeksi

keskeiseksi elementiksi ulkomaan yhteyksien ja vieraan vallan vaikutusten tarkastelu henkilö- ja yritysturvallisuus selvityksissä. Nykyisen turvallisuus selvityslain painopiste on henkilön nuhteettomuuden ja rikollisten tekojen arvioinnissa.

Turvallisuus selvityslakia tulisi täsmentää säätämällä velvollisuudesta antaa henkilöturvallisuus selvitystä koskevassa hakemuksessa tietyt ulkomaan yhteyksiä koskevat tiedot (vrt. sidonnaisuus ilmoitus). Samalla lakiin tulisi lisätä arviointiperusteet hakemuksessa annettujen ja selvityksessä ilmi käyneiden ulkomaan yhteyksiä koskevien tietojen arvioimiseksi. Tällaiset vastaavat arviointiperusteet on jo rikollisten tekojen osalta kirjattu lain 11 §:ään. Lisäksi lakia tulisi muuttaa niin, että selvityksen laatinut viranomainen voi antaa työnantajalle arvioin henkilön luotettavuudesta silloin, kun kysymys on ulkomaan yhteyksistä. Vastaavasti yritysturvallisuus selvitysmenettelyä tulisi kehittää niin, että selvityksiä laativien viranomaisten käytössä olisi tarvittavat työkalut vieraan omistuksen, kontrollin ja vaikutuksen tunnistamiseksi ja vaikutusten vähentämiseksi.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Peter Stenlund

Hallintojohtaja

Ari Rouhe

Liitteet

-

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

**Hallintopalvelut**

HAL-11 Timo Saarinen

---

Asiasanat PALVELUSSUHDEASIAT

**Hoitaa HAL-11**  
**HAL-01; NSA-00**

**Hoitaa UE**

Koordinoi

Tiedoksi

AVS-PAL; HAL-10; HAL-12; ITÄ-01; ITÄ-02; ITÄ-10; OIK-01; OIK-10; OIK-20; UMI-00; VSI-00

---

Laatija jakanut [valtiovarainministerio@vm.fi](mailto:valtiovarainministerio@vm.fi)

---