



Lausunto

30.10.2024

VN/30890/2023
VN/30890/2023-PLM-21

Jakelu

Puolustusministeriön lausunto luonnoksesta ulkoministeriön asetukseksi ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2025

NSA:n tehtävästä

NSA:n tehtävistä on säädetty kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004). NSA muun muassa antaa kansainvälisessä tietoturvallisuusvelvoitteesta edellytetyjä henkilöturvallisuusselvitystodistuksia (PSC) ja yritysturvallisuusselvitystodistuksia (FSC) sekä vahvistaa vierailuvilla PSC-todistuksen voimassaolon. NSA antaa PSC- ja FSC-todistukset Suojelupoliisiin tai Pääesikunnan turvallisuusselvityslain (726/2014) mukaan laatiman turvallisuusselvityksen perusteella.

Kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetulla lailla on ollut tavoitteena luoda edellytyksiä Suomen mahdollisuuksille toimia luotettavana kansainvälisen yhteistyön osapuolena niissä tilanteissa, joissa yhteistyön toteuttamisessa on välttämätöntä vaihtaa turvallisuusluokiteltuja tietoaineistoja. Tavoitteena on myös ollut mahdollistaa Suomalaisen teollisuuden osallistumisen tällaiseen yhteistyöhön.

Turvallisuusselvityksillä sekä niiden perusteella annettavilla todistuksilla mahdollistetaan, että virkamiehet voivat osallistua kansainväliseen yhteistyöhön, yksityiset kansalaiset tulla valituksi kansainvälisiin tehtäviin sekä yritykset toisten valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen hankintoihin. NSA:n turvallisuustodistukset on perinteisesti nähty palveluna, jolla edistetään muun ohessa suomalaisen elinkeinoelämän kilpailumahdollisuuksia kansainvälisissä hankkeissa.

Puolustusministeriö ei kannata NSA:n todistusten ja lupien muuttamista maksulliseksi seuraavilla tarkemmilla perusteilla.

Lainsäädäntöperusta ja kansainvälinen vertailu

NSA:n todistusten ja lupien maksullisuudesta ei ole säädetty nimenomaisesti toisin kuin turvallisuusselvityslain perusteella toimivaltaisen viranomaisen (Suojelupoliisi ja Pääesikunta) laatimasta turvallisuusselvityksestä (turvallisuusselvityslain 60 §). Siten NSA:n todistusten ja lupien maksullisuuden arviointi perustuu valtion maksuperustelakiin (150/1992), joka antaa enemmän harkinnanvaraa. Perustellusta syystä suoritteet voivat olla maksuttomia. NSA:n todistukset perustuvat jo tehtyyn maksulliseen turvallisuusselvitykseen ja siten esitetyt NSA:n maksut toisivat uuden lisäkustannuksen todistusta tarvitseville. Maksut murentaisivat kansainväliseen käytäntöön perustuvaa NSA:n palveluperiaatetta, jolla edistetään kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista ja Suomen elinkeinoelämän kilpailumahdollisuuksia.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi

Asetusluonnoksen perustelumuistiossa on FSC-todistusten osalta kansainvälinen vertailu, josta ilmenee, että maksujen periminen on kansainvälisesti hyvin harvinaista. Esimerkiksi Suomen läheisissä verrokkimaissa Pohjoismaissa ei peritä maksuja kuten ei myöskään Saksassa, Ranskassa, Italiassa, UK:ssa, Sveitsissä tai Luxemburgissa. Maksun periminen PSC-todistuksesta on vielä harvinaisempaa ja missään muussa maassa maksuja ei peritä muilta viranomaisilta. Selvää on, että NSA:n todistusten ja lupien maksuilla Suomi asettaisi kansalaiset ja elinkeinoelämän heikompaan asemaan suhteessa muihin valtioihin. Tämä ei edistä Suomalaisten osallistumista kansainväliseen yhteistyöhön tai elinkeinoelämän kilpailukykyä.

Vaikutus valtion menoihin

Perustelumuistion mukaan NSA:n todistusten ja lupien muuttuminen maksulliseksi aiheuttaisi myös valtiolle lisämenoja, jotka syntyisivät suoritteiden maksujen käsittelystä viranomaistoiminnassa. Nämä kustannukset puolestaan katettaisiin täysimääräisesti perittävillä maksuilla. Suoritteista perittävien maksujen käsittelystä aiheutuvan työn on arvioitu aiheuttavan lisätyötä yhden henkilötyövuoden verran. Toisin sanoen ulkoministeriöön tulisi palkata lisähenkilö hoitamaan NSA:n uusien maksujen laskuttamista.

Valtaosa PSC-todistuksista laaditaan viranomaisille. Pelkästään Puolustusvoimille laaditaan PSC-todistuksista 60 prosenttia. Vain vähäinen osa laaditaan elinkeinoelämän edustajille. NSA:n todistusten ja lupien maksullisuus siis tarkoittaisi käytännössä rahojen siirtoa muilta viranomaisilta ulkoministeriölle. Koska laskutuksen järjestämisestä aiheutuu yhden henkilötyövuoden verran kuluja niin todennäköisesti valtion menot kokonaisuudessaan vain kasvavat. Tästä näkökulmasta PSC-todistusten maksullisuus ei ole tarkoituksenmukaista.

NSA:n maksujen omakustannusarvosta

Maksuasetusluonnoksessa esitetään PSC-todistuksen maksuksi 150 euroa, FSC-todistuksen maksuksi 1600 euroa, vierailuluvan maksuksi 70 euroa sekä NSA:n erillisten todistusten, ilmoitusten ja kansainvälisten tietopyyntöjen osalta käsittelymaksuksi 30 euroa. Valtion maksuperustelain 6 §:n mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Lausuntopyynnön liitteissä on esitetty laskelmia NSA:n todistusten ja lupien keskimääräisistä työn ja muiden kustannusten määristä.

Esitetyt maksut ja kustannusarviot vaikuttavat suurilta erityisesti, kun vertaa näitä Suojelupoliisin turvallisuus selvitysten maksuihin, jotka ovat luonteva vertailukohde. PSC-todistus maksaisi siten enemmän kuin Suojelupoliisin laatima perusmuotoinen henkilöturvallisuus selvitys, joka maksaa 135 euroa. Tämä vaikuttaa erikoiselta, sillä turvallisuus selvityksen työmäärä ja eri vaiheet ovat moninainen verrattuna sen perusteella annettavaan todistukseen. Henkilöturvallisuus selvityksistä on säädetty turvallisuus selvityslain 4 luvussa ja niiden laatiminen edellyttää selvityksen laajuudesta riippuen tiedon hankintaa useita eri lähteistä, useiden rekisteritietojen läpikäymistä (ml mahdolliset kansainväliset tiedot), tiedon erittelyä, jäsentämistä sekä harkintaa selvityksen lopputuloksen kannalta. Kaikkiin selvityksiin liittyy niiden voimassaoloajan myös nuhteettomuus seuranta, joka vaatii oman työmääränsä. Lisäksi osaan selvityksistä liittyy myös työläs haastattelu. Turvallisuus selvitysten laatimisen työvaiheiden ja harkinnan laajuutta on avattu useissa arviointikriteerilautakunnan suosituksissa.

NSA antaa PSC-todistuksen turvallisuus selvityksen perusteella. Käytännössä harkintaa tehdään hakemusten osalta vain muutaman prosentin osalta, joissa selvityksessä on ilmennyt ilmoitettavaa tietoa. Ymmärrettävää kuitenkin on, että työmäärä siten vaihtelee paljon eri PSC-hakemusten kohdalla ja keskimääräisen kustannuksen laskeminen on haastavaa. Tästä huolimatta puolustusministeriö pitää PSC-todistuksen maksua liian korkeana. Mikäli maksuja perittäisiin, sopiva maksu voisi esimerkiksi sama, jonka Suojelupoliisi perii henkilöturvallisuus selvitystodistuksesta eli 65 euroa. Tämän voidaan nähdä vastaavan PSC-todistusta. Ylipäättään eri viranomaisten maksullisten suoritteiden koordinointi tulisi suorittaa ja varmistua siitä, että maksujen taso on yhdenmukaista.

Maksuasetusluonnoksen mukaan maksuttomia olisivat kuitenkin NSA:n myöntämät PSC-todistukset, silloin kun ne koskevat ulkoasiainhallinnon palveluksessa olevia. Esityksessä ei ole suoraan kerrottu, mikä osuus NSA:n antamista PSC-todistuksista annetaan ulkoasiainhallinnon palveluksessa oleville. Nämä todistukset olisivat jatkossa maksuttomia. Tätä ei voida pitää yhdenvertaisena kohteluna muihin hallinnonaloihin nähden. Valtion maksuperustelain omakustannusarvon periaatteen mukaisesti näiden maksuttomien PSC-todistusten kustannuksia ei voida sisällyttää muilta perittaviin maksuihin.

Myös FSC-todistuksen esitetty maksu on korkea ja asettaa yrityksille turhan lisämaksun ja esteen kansainvälisiin hankkeisiin osallistumiselle. Suojelupoliisi veloittaa jo FSC-todistuksen perusteena

olevasta yritysturvallisuusselvityksestä laajuudesta riippuen 5000 tai 10 000 euroa. NSA:n koordinoima FSC-prosessi sisältää viranomaisen neuvomista, ohjeistamista ja opastamista, mistä ei ole tarkoituksenmukaista periä maksua yritykseltä (valtion maksuperustelaki 5 §). FSC-todistuksen maksullisuudella hankaloitetaan erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua kansainvälisiin turvallisuusluokiteltuihin hankkeisiin. Ainakin tulisi porrastaa maksua yrityksen liiketoiminnan suuruuteen suhteutettuna.

Vaikutuksista

NSA:n maksujen vaikutuksia olisi voinut arvioida ja käsitellä perustelumuihistiossa tarkemmin. Vaikutusarviointia koskevassa luvussa kyllä tuodaan esiin maksullisuuden aiheuttavan lisämenoja valtiolle ja suoritteiden maksujen käsittelyn arvioidaan aiheuttavan henkilökustannuksia yhden henkilötövuoden verran (60 000 euroa). Selkeämmin olisi voinut tuoda esiin, että nämä kustannukset kateetaan maksuilla pääosin muilta viranomaisilta ja siten valtion menot voivat kokonaisuudessaan kasvaa muutoksen myötä. Laskelmia lienee yksinkertaista tehdä edellisten vuosien todistusten määrien perusteella.

Perustelumuihistiossa vaikutusosiossa todetaan, että suomalaisten vientiyritysten, etenkin pienten ja keskisuurten yritysten, asema kansainvälisessä kilpailutilanteessa saattaa osittain heikentyä vientivalvontalupien käsittelymaksujen muuttuessa maksullisiksi. Vastaavasti tulisi sama todeta myös NSA:n todistusten ja lupien osalta. Muutos selkeästi heikentäisi elinkeinoelämän kilpailuedellytyksiä, sillä valtaosassa muita verrokkimaita ei tällaisia kustannuksia peritä turvallisuustodistuksista.

Perustelumuihistiossa todetaan, että muuttuminen maksulliseksi voi kuitenkin vaikuttaa NSA:n vastaanottamiin hakemuseräisiin, mikä tulee huomioida arvioitaessa muutoksen vaikutuksia ja maksutulojen lopullista määrää. Maksullisuuden vaarana on, että PSC-todistuksia ei haeta silloinkaan, kun siihen on tarvetta ja kansainvälistä turvallisuusluokiteltua tietoa käsiteltäisiin ilman vaadittavaa todistusta.

Tältä osin viitataan hallintovaliokunnan lausuntoon (HaVM 14/2016 vp), jossa valiokunta on lausunut turvallisuusselvitysten osittaisen maksuttomuuden poistamisesta seuraavaa:

”Valiokunta korostaa, että turvallisuusselvityksestä perittävät käsittelymaksut eivät saa vaikuttaa lainmukaiseen velvollisuuteen hakea tehtävän edellyttämän tasoista turvallisuusselvitystä. Asiaa valmisteltaessa on otettava huomioon myös se, ettei turvallisuusselvitysten kustannuksista aiheudu negatiivisia vaikutuksia virastojen taloudellisiin toimintaedellytyksiin.”

Perustelumuihistiossa todetaan, että Puolustusvoimien osuus kansallisen turvallisuusviranomaisen vuonna 2023 myöntämistä henkilöturvallisuustodistuksista on ollut noin 60 prosenttia ja vierailuluvista noin 85 prosenttia, mikä tarkoittaa myös merkittävää uutta kustannuserää Puolustusvoimille.

Nato-jäsenyyden myötä tarve Puolustusvoimien henkilön PSC-todistuksille on kasvanut. Selvää on, että NSA:n todistusten ja lupien maksullisuus aiheuttaisivat negatiivisia taloudellisia seurauksia Puolustusvoimille ja sen mahdollisuuksille osallistua täysipainoisesti Naton toimintaan.

Maksuasetusluonnosta tulisi muuttaa siten, että NSA:n todistukset ja luvat eivät olisi maksullisia. Toissijaisesti Puolustusvoimilta ei tulisi periä maksua näistä. Joka tapauksessa maksujen suuruutta olisi kohtuullistettava ja varmistettava niiden oikeasuhteisuus verrattuna muiden viranomaisten maksullisiin suoritteisiin. Lisäksi kokonaistarkastelu viranomaisten maksuista voisi olla tarpeen tehdä.

Kansliapäällikön sijainen

Janne Kuusela

Lainsäädäntöneuvos

Jenni Herrala

Tiedoksi PLM HO Hallintopoliittinen osasto, Teemu Penttilä
PLM HO Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö, Hanna Nyholm
PLM HO Turvallisuuksyksikkö, Kai Knape
PLM HO Talousyksikkö, Kristiina Olsson
Pääesikunta

VN/30890/2023-PLM-21

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: