Puolustusvaliokunta

HE 70/2017 vp - Hallituksen esitys laeiksi valtion virkamieslain 7 §:n ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Esityksen päätavoitteena on keskeisten kansallisten turvallisuusetujen suojaaminen. Tavoitteena on ennakolta estää turvallisuusuhkia tilanteessa, jossa valtion virkoihin tai tehtäviin nimitetään sellaisia henkilöitä, joilla on Suomen lisäksi sidonnaisuuksia muihin valtioihin. Esitykseen sisältyvien valtion virkamieslain (jatkossa *virkamieslaki*) ja turvallisuusselvityslain muutoksilla pyritään siihen, että valtion turvallisuuden kannalta keskeisiin tehtäviin valittavien henkilöiden nuhteettomuus, riippumattomuus ja luotettavuus muutenkin voidaan varmistaa ennen nimitystä paremmin kuin nykyisin.

Erityisenä tavoitteena on turvallisuusetujen suojan toteuttaminen niin, että valtion rekrytointi- ja nimittämismenettelyssä voidaan ottaa huomioon hakijoiden perusoikeudet. Lisäksi uusien säännösten tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Viimeksi mainitut edellytykset vaikuttivat esityksen lopputulokseen siten, että valmistelussa päädyttiin ulkomaansidonnaisuuksiin liittyvien turvallisuuskysymysten yleisempään tarkasteluun ja turvallisuusselvityslain usean säännöksen muuttamiseen. Yhtenä harkittavana vaihtoehtona oli aikaisemmassa vaiheessa se, että säädettäisiin virkamieslain 7 §:ään virkakielto sellaisille henkilöille, joilla on Suomen kansalaisuuden lisäksi yhden tai useamman muun valtion kansalaisuus. Tästä kuitenkin luovuttiin, koska siihen sisältyi erityisesti perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäsääntelyn kannalta merkittäviä ongelmia. Virkakiellon sisältävä esitysluonnos oli lausuntokierroksella vuonna 2016. Tuossa yhteydessä annetuissa lausunnoissa nostettiin vahvasti esiin tarve turvallisuusselvityslain muuttamiseen. Turvallisuusselvityslaki ei nykyisellään mahdollista valtion virkaa tai tehtävää hakevan ulkomaansidonnaisuuksien selvittämistä siinä määrin kuin siihen olisi tarvetta.

Esityksessä ehdotetut pääasialliset muutokset ovat:

1. Valtion virkamieslain 7 §:ssä säädetään ne virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Säännös tarkoittaa, että Suomen kansalaisuus on ehdoton vaatimus näihin virkoihin, mutta Suomen kansalaisuuden lisäksi oleva yhden tai useamman muun valtion kansalaisuus ei ole esteenä nimitykselle. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ja saatettavaksi ajan tasalle tämä 7 §:ssä säädettyjen virkojen luettelo. Luetteloon lisätään myös sellaisia tehtävään määräykseen perustuvia tehtäviä, joita ei nykyisessä säännöksessä ole ja jotka laajentavat jonkin verran säännöksen soveltamisalaa. Säännökseen ehdotetaan myös teknistä muutosta, jolla sen rakennetta muutetaan nykyistä selkeämmäksi.

   Tämän säännöksen soveltamisala kattaa valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon ylimmät johtamisvirat sekä virat, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä tai jotka ovat merkittäviä yleisen turvallisuuden kannalta.

   Puolustushallinnon osalta Suomen kansalaisuutta edellyttävät virat säilyisivät 7 §:ssä (1 mom. 8 kohta) ennallaan, eli puolustusministeriön ja puolustusvoimien kaikkiin virkoihin vaadittaisiin edelleen Suomen kansalaisuus.

2. Virkamieslain 8 c §:ään ehdotetaan lisättäväksi yleinen säännös, josta selkeästi ilmenisi viranomaisen velvollisuus varmistaa valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimitettävän henkilön luotettavuus. Tämä perustuu siihen, että nimitettävän nuhteettomuus, riippumattomuus ja luotettavuus ovat keskeisiä vaatimuksia, jotka koskevat virkamiehiä mutta yhtä lailla koko julkishallinnon toimintaa ja hyvää hallintoa. Tämän oikeusohjeen voidaan katsoa jo sisältyvän voimassa olevaan oikeuteen, mutta tulkinnan selkeyttämiseksi ja perustuslain yleisten nimitysperusteiden käytännön toteutumisen edistämiseksi säännös on tarpeellinen.

   Ehdotetun uuden säännöksen mukaan viranomaisen on nimitysharkinnassa varmistettava, että nimitettävä henkilö on nuhteeton, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa avataan näiden kriteerien sisältöä tarkemmin (HE s. 20).

   Luotettavuuteen kuuluu nuhteettomuuden ja riippumattomuuden lisäksi kyky hoitaa tehtävät rehellisesti ja lojaalisti. Tehtävien luotettavalla hoitamisella on kiinteä yhteys valtion virkamieslain 14 §:ään, jonka mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä ja noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

   Viranomainen voi varmistua nimitettävän luotettavuudesta eri keinoilla. Näitä ovat esimerkiksi henkilöturvallisuusselvityksen hankkiminen, nimikirjan ja luottotietorekisterin tietojen tarkistaminen, henkilöarviointipalvelujen käyttäminen rekrytoinnissa ja hakijan haastatteleminen, minkä jälkeen näin saatuja tietoja arvioidaan.

   Ehdotettu 8 c §:n muutos ei edellytä, että viranomaisella olisi velvollisuus kaikissa nimitysasioissa selvittää henkilön taustaa turvallisuusselvitysmenettelyn avulla. Viranomaisen olisi ehdotuksen mukaan otettava harkinnassa huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne, nimitettävän aikaisemmat palvelussuhteet valtioon ja niiden asianmukainen hoitaminen sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi.

3. Turvallisuusselvityslakiin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia, joiden avulla voidaan ehkäistä henkilön ulkomaansidonnaisuuksien mahdollisesti aiheuttamia riskejä keskeisille kansallisille eduille. Vaikuttavin keino tehdä tämä on kehittää turvallisuusselvitysmenettelyä koskevia säännöksiä. Ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys tulisi säännönmukaiseksi osaksi laajaa henkilöturvallisuusselvitystä. Tämä merkitsisi sitä, että kaikkia valtion turvallisuuden ja muiden kansallisten etujen suojan kannalta merkityksellisiä virkoja täytettäessä voidaan selvittää henkilön ulkomaansidonnaisuudet ja arvioida niihin liittyvät riskit. Perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että työtehtävissään korkeamman suojaustason tietoja käsittelevien henkilöiden ulkomaansidonnaisuudet voitaisiin selvittää. Turvallisuusselvitys perustuu tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan. Turvallisuusselvityslakiin ehdotetut muutokset täydentävät virkamieslakiin ehdotettuja muutoksia.

4. Valintakriteerejä selkeytetään julkishallinnon turvallisuusalan koulutuksessa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että Poliisiammattikorkeakoulusta annettua lakia, Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia ja lakia rajavartiolaitoksen hallinnosta muutetaan. Muutosten tarkoituksena on varmistaa, että opiskelijoiksi ei valita henkilöitä, joiden tausta ja sidonnaisuudet voivat myöhemmin estää nimittämisen niihin tehtäviin, joihin koulutus tähtää.

Ehdotetut muutokset voivat vaikuttaa jossain määrin nimitysten valmisteluun ja harkintaan sekä niihin kuluvaan työpanokseen ja aikaan. Uudistukseen liittyy myös turvallisuusselvityslain nojalla annettava valtioneuvoston asetus, jolla säädettäisiin velvollisuus hakea henkilöturvallisuusselvitys virkaan valittavasta. Velvollisuus turvallisuusselvitysten hakemiseen voi mahdollisesti lisätä turvallisuusselvitysten määrää verrattuna nykyiseen käytäntöön. Ehdotukset vaikuttavat turvallisuusselvityksiä laativien toimivaltaisten viranomaisten, Pääesikunnan ja Suojelupoliisin, käytäntöihin uusien tehtävien vuoksi. Muutoksilla ei ole organisatorisia vaikutuksia.