HE 70/2017 Heikki Kulla

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esityksessä eduskunnalle 70/2017 laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi ”ehdotetaan valtion virkamieslakiin otettavaksi nimenomainen säännös siitä, että nimitysharkinnassa on varmistuttava virkaan valittavan henkilön nuhteettomuudesta sekä siitä, ettei hänellä ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka voivat vaarantaa virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Lakiin sisältyvää luetteloa niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, ehdotetaan muutettavaksi. Suomen kansalaisuutta koskevan edellytyksen täyttäisi nykytilaa vastaavasti myös henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus. Turvallisuusselvityslakia muutettaisiin siten, että henkilön luotettavuuden ja painostuksesta vapaan ja riippumattoman tehtävien hoidon varmistamiseksi voidaan selvittää hänen ulkomaansidonnaisuuksiaan nykyistä laajemmin laissa tarkemmin säädettävissä tapauksissa. Turvallisuusselvityslakiin ehdotettavilla säännöksillä annettaisiin nykyistä selkeämmät toimivaltuudet turvallisuusselvityksiä laativille turvallisuusviranomaisille saada ja ottaa arvioinnissaan huomioon turvallisuusselvityksen kohteena olevan henkilön ulkomaansidonnaisuudet sekä toimittaa nimittävälle viranomaiselle tai muulle henkilöä tehtävään valitsemassa olevalle sellaiset havaintonsa, jotka voivat vaikuttaa henkilön luotettavuuden arviointiin. Ehdotetut säännökset tekisivät mahdolliseksi seurata ja arvioida selvityksen kohteena olleen henkilön ulkomaansidonnaisuuksissa tapahtuneita muutoksia”.[1]

Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain opiskelijan valintakriteereitä koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, ”että upseerin virkaan tähtääviin opintoihin opiskelijaksi voitaisiin valita vain riippumattomuuden ja luotettavuuden vaatimukset täyttävä henkilö. Vastaavat muutokset tehtäisiin Poliisiammattikorkeakoulusta annettuun lakiin sekä rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin, jossa säädetään rajavartijakoulutuksesta”.[2]

1. Kansalaisuusvaatimus

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Hallituksen esityksessä

[1] HE 70/2017, s. 1, Ehdotuksen pääasiallinen sisältö.
[2] HE 70/2017, s. 1, Ehdotuksen pääasiallinen sisältö.

(s. 33) on todettu, että sanonnalla ”määrätty” julkinen virka tai tehtävä on ilmaistu periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180). Vaatimus tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kysymykseen lähinnä niissä viroissa, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tähän nähden ehdotettu valtion virkamieslain 7 §:n muutoksia voidaan pitää perusteltuina. Toisaalta muun muassa verotusta on pidetty julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvana, mutta 7 §:n luettelossa ei ole erikseen mainittu verohallinnon johtavia virkamiehiä. Siten luettelo ei näy kattavan kaikkia merkittävää julkista valtaa käyttäviä virkamiehiä.

Hallituksen esityksen mukaan kansalaisvaatimus on perusteltu myös sellaisiin virkoihin, jotka ovat merkityksellisiä kansallisen turvallisuuden kannalta. Myös tämä peruste sopii ilmeisesti PL 125 §:n puitteisiin, kun otetaan huomioon voimakas julkisen edun turvaamistarkoitus muun muassa tietojen salassapidon turvaamiseksi.

Suomen kansalaisen mahdolliset muut kansalaisuudet eivät olisi esteenä julkiseen virkaan nimittämiselle. Esitys täyttää siten tältä osin PL 6.2 §:n ja EU:n normiston yhdenvertaisuusvaatimukset. Kuitenkin turvallisuusselvitysmenettelyssä todettavat ulkomaansidonnaisuudet voivat johtaa siihen, että hakijaa ei nimitysharkinnan tuloksena nimitetä virkaan. Tällöin ratkaisevana perusteena olisivat kuitenkin ulkomaansidonnaisuudet eikä pelkästään kaksoiskansalaisuus. Kuitenkin ulkomaan kansalaisuus voidaan ottaa huomioon ulkomaansidonnaisuuksia selvitettäessä. Kaksoiskansalaisuuden vaikutus voi vaihdella sen mukaan, minkä valtion kansalaisuudesta kulloinkin on kyse (HE s. 26). EU-kansalaisuus jäisi sidonnaisuuksien selvitysmenettelyn ulkopuolelle.

2. Nimitysharkinta

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät (HE 1/1998 vp). Sanalla kansalaiskunto ei viitata Suomen kansalaisuuteen. Viranomaiselle säädettävä velvollisuus varmistaa virkaan nimitettävän nuhteettomuus konkretisoi hallituksen esityksen mukaan osaltaan perustuslain 125 §:n 2 momentin säännöstä virkamieheltä edellytettävästä koetellusta kansalaiskunnosta.

Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisenä nimitysperusteena yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että hakijan nuhteettomuuden, riippumattomuuden ja luotettavuuden arviointi täytettävänä olevaan virkaan on osa nimitysharkintaa. Ehdotuksen mukaan näiden ominaisuuksien harkinnassa viranomaisen on otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne, nimitettävänä olevan henkilön aikaisemmat palvelussuhteet valtioon ja niiden hoitamisen asianmukaisuus sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi.

Ainakin periaatteessa on ajateltavissa, että ulkomaansidonnaisuus voi ilmentää yleisenä nimitysperusteena myös taitoa tai kykyä. Näin voisi vaikuttaa esimerkiksi pitkäaikainen työskentely toisen valtion tai jonkun yrityksen palveluksessa. Nimitysharkinta on luonteeltaan punnintaa, ja joskus positiivisia ansioita ja nuhteettomuutta vaarantavia sidonnaisuuksia arvioitaisiin keskenään. Toisaalta esityksessä on lähdetty siitä, että ainakin henkilöstöturvallisuusselvityksestä ilmeneviä nuhteettomuutta, riippumattomuutta ja luotettavuutta vaarantavia ulkomaansidonnaisuuksia ei voitaisi nimitysharkinnassa noin vain sivuuttaa. Kuitenkaan henkilöstöturvallisuusselvityksen sisältö ei sellaisenaan sido nimittävää viranomaista muuta kuin ehkä myöhemmin asetuksella säädettävissä erityistilanteissa.

Keskeistä on, että nimitysharkinnassa noudatetaan aina hyvän hallinnon takeita (PL 21 §), kuten harkintaa rajoittavia hallinnon oikeusperiaatteita (HL 6 §). Tietojen hankinnassa on noudatettava PL 10 §:n säännöksiä yksityiselämän suojasta, joita on tältä osin säännelty laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004). On syytä painottaa, että tietojen hankinta on nimitysasiaa valmisteltaessa pääsääntöisesti mahdollista ainoastaan virkamiehen suostumuksella, jollei valtuutta tietojen hankintaan ole säädetty laissa. Esimerkiksi turvallisuusselvityslain mukaan henkilöturvallisuusselvityksen hankkiminen on monien virkojen täytössä mahdollista hakijan nuhteettomuuden, riippumattomuuden ja luotettavuuden selvittämiseksi. Tiedonhankinnan lakisidonnaisuus on kyllä todettu virkamieslain 8 c §:n perusteluissa (s. 22).

Viran hakijan oikeussuojan kannalta on erityisen tärkeää, että nimityspäätös perustellaan PL 21 §:n ja hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla. Perusteluvelvollisuus ulottuisi myös siihen harkintaan, jossa arvioidaan hakijan nuhteettomuutta, riippumattomuutta ja luotettavuutta valtion virkamieslain 8 c §:n mukaisesti. Perusteleminen olisi tärkeää myös muutoksenhaun kannalta. Nimityspäätöksiä koskeva virkamieslain valituskielto on pääosin kumoutumassa. Hallituksen esitykseen 77/2017 sisältyy ehdotus oikeudesta hakea muutosta valittamalla valtion viranomaisten nimityspäätöksiin, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimityspäätöksiä koskevin poikkeuksin.

Hakijalla on asianosaisena oikeus pääsääntöisesti saada tietoonsa myös nimityspäätöksen tai –muistion ja asian käsittelyyn kuuluvien asiakirjojen ja rekisteritietojen sisältämät salassa pidettävät tiedot (PL 12 §, JulkisuusL 11 §).

3. Turvallisuusselvitysmenettely

Yksityiselämän suojan (PL 10 §) kannalta keskeisiä säännöksiä nykyisessä laissa ovat turvallisuusselvityksen kohteena olevan henkilön kirjallisen suostumuksen vaatimus ja se, että henkilöllä on oikeus saa tieto selvityksen sisällöstä (TurvallisuusselvitysL 5 §). Nyt ehdotetuissa muutoksissa ei rajoiteta mainittuja oikeuksia.

Ulkomaansidonnaisuudet selvitettäisiin keskeisesti kohteena olevan henkilön antaman henkilötietolomakkeen avulla silloin, kun kyse on laajan turvallisuusselvityksen tekemisestä (28 §). Lomakkeen eräs kohta koskisi juuri ulkomaansidonnaisuuksia. Henkilön tieto-

jenantovelvollisuus on rajattu suhteellisuusperiaatteen mukaisesti luettelemalla ilmoitettavat tiedot, mutta tietojen tarpeellisuusvaatimus ei käy suoraan ilmi lakitekstistä.

Henkilöstöturvallisuusselvityksen laatimisessa käytettävät tietolähteet on turvallisuusselvityslaissa lueteltu erikseen tyhjentävästi. Myös uudistusehdotus nojaa vastaavasti luetteloperiaatteeseen (28 §). Siten esimerkiksi turvallisuusselvityksen kohteena olevan henkilön tietojen yleisluonteinen haku esimerkiksi hakukoneella ei yleensä olisi lainmukaista.

On myös selvää, että itsekriminointisuoja ja kielto hyödyntää ilmeisen lainvastaisesti hankittua selvitystä on otettava huomioon turvallisuusselvitysmenettelyssä.

Turussa 11. syyskuuta 2017

Heikki Kulla

professori emeritus