VALTIOVARAINMINISTERIÖ

11.9.2017

Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto
Hallitusneuvos Kirsi Äijälä

Perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslain *(virkamieslaki)* 7 §:ää ja 8 c §:ää, turvallisuusselvityslakia sekä Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia, Poliisiammattikorkeakoulusta annettua lakia ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia.

Esityksen 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 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.

Turvallisuusselvityslaki kuuluu oikeusministeriön vastuulle ja oikeusministeriön edustaja kertoo siitä tarkemmin.

Virkamieslakiin ehdotetut muutokset (1. lakiehdotus)

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin tarkistettavaksi **virkamieslain 7 §:n** sääntelyä niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Suomen kansalaisen mahdolliset muut kansalaisuudet eivät olisi esteenä tällaiseen virkaan nimittämiselle. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ja saatettavaksi ajan tasalle tämä 7 §:ssä säädettyjen virkojen luettelo. Ehdotuksen mukaan kansalaisuusvaatimusta laajennettaisiin siten, että vaatimus koskisi myös virkoja, joita hoitava saa salassa pidettäviä ja tietoturvallisuusluokiteltavia tietoja, joiden oikeudeton käyttö, luovuttaminen ja muu käsittely voi vaarantaa keskeisiä yleisiä etuja.

Virkamieslain 7 §:n luetteloon ehdotetaan lisättäväksi myös sellaisia tehtävään määräykseen perustuvia tehtäviä, joita ei nykyisessä säännöksessä ole ja jotka laajentavat jonkin verran säännöksen soveltamisalaa. Säännökseen lisättäisiin noin 250 virkaa tai tehtävää ja uudistuksen jälkeen niitä olisi noin 23 500. Valtion virkamiesten määrä vuoden 2016 lopussa oli n. 67 000. Lisäksi säännöksen rakenne ehdotetaan muutettavaksi 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. Esimerkiksi puolustusministeriön, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen kaikki virat ovat nykyisen säännöksen ja olisivat myös

esityksen mukaan sellaisia, joihin vaaditaan Suomen kansalaisuus. Suurimmalta osin 7 §:n sisältö säilyisi esityksen mukaan ennallaan. Jos henkilöllä on Suomen kansalaisuus, hänen mahdollinen muu kansalaisuutensa ei uudistuksen jälkeen, kuten ei nykyisinkään, olisi este virkaan nimittämiselle. Ministeriöiden esitysten perusteella säännökseen on lisätty joitakin virkoja tai tehtäviä.

Virkamieslain 7 §:n säännös on ollut voimassa lain voimaantulosta alkaen vuodesta 1994. Siihen on tehty yksittäisiä muutoksia, joilla virkoja on yleensä lisätty luetteloon. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä virkamieslain 7 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin on sisällytetty perustelut siitä, miksi perusteet Suomen kansalaisuuden vaatimiselle ovat olemassa (tarkemmin HE s. 16-20). Säännöksen 13-kohtaisen luettelon eri kohdissa perusteina ovat muun muassa merkittävä julkisen vallan käyttö, toimiminen lähellä valtiojohtoa ja laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä tiedoista, päätöksenteon valmisteluun vaikuttaminen yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa, kansallinen turvallisuus, Suomen ulkosuhteet, valmiuteen ja varautumiseen liittyvät tehtävät, kyberturvallisuuden kannalta merkittävät tehtävät sekä pääsy muutoin kuin satunnaisesti käsittelemään suojaustasoihin I-II luokiteltuja asiakirjoja.

Toisena muutoksena ehdotetaan **virkamieslain 8 c §:ään** 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, että hänellä ei ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia (ml. ulkomaansidonnaisuudet), ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa avataan näiden kriteerien sisältöä tarkemmin (HE s. 20-22).

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. - Nuhteettomuudella viitataan henkilön rikkeettömään toimintaan. Tällä ei tarkoiteta sitä, että henkilöllä ei saisi olla mitään rangaistuksia, mikä ilmenee säännöksen sisältämästä tehtäväsidonnaisuuden periaatteesta. Sen mukaan huomioon on otettava mm. rikollisen teon merkittävyys turvallisuusselvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta. Säännös on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

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.

Virkamieslain ehdotettujen muutosten suhteesta perustuslakiin

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Sanonnalla ”määrätty” julkinen virka tai tehtävä on ilmaistu periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998, s. 180). Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että kansalaisuusvaatimus voidaan säätää kelpoisuusvaatimukseksi sellaiseen virkaan, johon kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttämistä.

Perustuslain yleisten virkanimitysperusteiden (125 § 2 mom.) kannalta arvioituna kysymys on siitä, että henkilöitä, heidän sidonnaisuuksiaan ja tilannetta muutoinkin arvioitaisiin tapauskohtaisesti ja kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon asianomaisen viran tehtävät. Siten esimerkiksi kaksois- tai monikansalaisuus ei merkitsisi yleistä estettä nimitykselle. Kysymys ei olisi monikansalaisuuteen perustuvasta virkakiellosta. Sääntely ei muutenkaan asettaisi henkilöitä eri asemaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen henkilöön liittyvien syiden perusteella. Sääntelyllä on hyväksyttävä, valtion turvallisuuteen olennaisella tavalla kytkeytyvä tavoite. Tämän lisäksi siinä on otettu huomioon oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Asiaa on käsitelty tarkemmin esityksen perusteluissa (Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys (HE s. 32 – 34).

Turvallisuusselvityslakiin ehdotetut muutokset (2. lakiehdotus)

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.

Valintakriteerien selkeyttäminen julkishallinnon turvallisuusalan koulutuksessa (lakiehdotukset 3-5)

Esityksessä 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.

Esityksen vaikutukset

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.

Lopuksi

Esityksen lopputulokseen on valmistelun aikana vaikuttanut erityisesti se, että valtion virkamiehiä nimitettäessä otetaan huomioon hakijoiden perusoikeudet, ja että säännökset ovat sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Valmistelussa päädyttiin esitykseen, jossa ulkomaansidonnaisuuksiin liittyviä turvallisuuskysymyksiä tarkastellaan yleisemmin ja turvallisuusselvityslain useaa säännöstä muutetaan sen sijaan, että muutettaisiin vain virkamieslakia. 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.