OIKEUSMINISTERIÖ

Lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri

LAUSUNTO

11.9.2017

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAEIKSI VALTION VRIKAMIESLAIN 7 JA 8 C §:N JA TURVALLISUUSSELVITYSLAIN MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIKSI NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 70/2017 VP)

1. Yleisistä lähtökohdista

Esityksen tavoitteena on ennakolta torjua turvallisuusuhkia kehittämällä henkilöstöturvallisuutta julkishallinnossa ja yksityissektorilla.

Esityksessä ehdotetaan ajantasaistettavaksi ja laajennettavaksi valtion virkamieslain luetteloa niistä valtionhallinnon viroista, joissa edellytetään Suomen kansalaisuutta, sekä säädettäväksi nimenomaisesti siitä, että nimitysharkinnassa on varmistuttava virkaan valittavan henkilön nuhteettomuudesta ja siitä, ettei henkilöllä ole asianmukaisen viranhoidon vaarantavia sidonnaisuuksia. Nykytilaa vastaavasti Suomen kansalaisuuden lisäksi henkilöllä voisi olla myös jonkin toisen valtion kansalaisuus. Turvallisuusselvityslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilön ulkomaansidonnaisuuksia voidaan selvittää nykyistä laajemmin ja tehokkaammin. Säännösehdotukset mahdollistaisivat myös henkilön ulkomaansidonnaisuuksissa tapahtuneiden muutosten seurannan.

Turvallisuusselvityslaki (726/2014) kuuluu oikeusministeriön toimialaan. Nyt käsillä oleva lakiehdotus sen muuttamisesta on valmisteltu oikeusministeriön toimeksiannosta osana hallituksen esitystä.

Nykyinen turvallisuusselvityslaki on yleislaki, jossa säädetyn menettelyn avulla selvitetään luonnollisten henkilöiden (henkilöturvallisuusselvitys) tai yritysten (yritysturvallisuusselvitys) taustoja näiden luotettavuuden varmistamiseksi. Henkilöturvallisuusselvitykset voivat kohdistua henkilöihin, jotka pääsevät yleisten etujen kannalta kriittisiin tietoihin ja joiden kohdalla edellytetään erityistä luotettavuutta tehtävien hoidossa riippu-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

matta siitä, onko kyse julkishallinnon vai yksityissektorin tehtävistä. Turvallisuusselvityksiä laativat nykyisin suojelupoliisi ja puolustusvoimien pääesikunta (puolustusvoimien henkilöstöstä). Hakijana julkishallinnon puolelta on lähtökohtaisesti se viranomainen, jonka virkaan tai tehtävään henkilöä ollaan valitsemassa.

Henkilöturvallisuusselvityksiä on kolme eri tasoa, jotka poikkeavat toisistaan käytettävien tietolähteiden laajuuden suhteen: suppea, perusmuotoinen ja laaja henkilöturvallisuusselvitys. Esimerkiksi suppeassa selvityksessä merkittävässä asemassa ovat kohdehenkilön tiedot mm. rikosrekisterissä, oikeushallinnon rekistereissä ja väestötietojärjestelmässä. Laajassa selvityksessä selvitetään mm. kohdehenkilön taloudellista tilannetta ja lähiomaisia. Tarvittaessa haastatellaan henkilöä hänen yleisistä olosuhteistaan, ulkomailla oleskelustaan ja hänen suhteistaan muiden maiden kansalaisiin sekä muista luotettavuuden kannalta merkityksellisistä seikoista. Henkilön ulkomaansidonnaisuuksia voidaan siten jo nykyisin tietyiltä osin selvittää osana henkilöturvallisuusselvitystä.

Henkilöturvallisuusselvityksen laatiminen edellyttää henkilön suostumusta, ja selvityksen laatimisesta on ilmoitettava jo rekrytoinnin yhteydessä esim. hakuilmoituksessa.

2. Turvallisuusselvityslain muutosehdotus

Ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys tulisi esityksen mukaan säännönmukaiseksi osaksi laajaa henkilöturvallisuusselvitystä. Myös perusmuotoisessa selvityksessä voitaisiin selvittää ulkomaansidonnaisuuksia nykyistä perusteellisemmin tietyissä, laissa säädetyissä tilanteissa. Näitä olisivat seuraavat (25 § 3 mom. ja 19 § 1 mom. 1 k):

- henkilö käsittelee muutoin kuin satunnaisesti II-III suojaustason asiakirjoja
- tehtävässä voidaan salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muuten vaarantaa merkittävällä tavalla valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, kansainvälisiä suhteita, poikkeusoloihin varautumista ym.
- turvallisuusselvitys tehdään kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen toteuttamiseksi
- valittaessa maanpuolustus-, poliisi-, pelastus-, raja- ja merivartiokoulutukseen.

Selvityksen kohteelle säädettäisiin tiedonantovelvollisuus ulkomaansidonnaisuuksistaan. Lisäksi viranomaisille annettaisiin oikeus hankkia tietoja myös ulkomaan viranomaisilta laissa säädettävissä tilanteissa.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi ulkomaansidonnaisuuksien määritelmästä (3 §:n 1 mom. 9 a k). Tämä on tarpeen viranomaisten toimivaltuuksien

ja selvityksen kohteen tiedonantovelvollisuuden täsmälliseksi määrittämiseksi.

Lakiin ehdotetaan myös otettavaksi uusi ulkomaansidonnaisuuksien viranomaisarviointia koskeva yleinen säännös (11 § 3 mom.). Kyse olisi tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta, jossa olisi otettava huomioon mm. tehtävän luonne, ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus, todennäköisyys, että sidonnaisuus altistaa henkilön painostukselle tmv.

Ulkomaansidonnaisuuksien muutosten seurannasta säädettäisiin nykyistä selkeämmin (esim. 28 a §, 28 b §).

3. Esityksen suhde perustuslakiin

Kansalaisuusvaatimuksen asettaminen

Valtion virkamieslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 7 § sisältää uudistetun luettelon niistä viroista tai virkasuhteista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain esitöiden mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180/I). Kansalaisuusvaatimuksen asettaminen on merkityksellistä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt perustuslain kannalta hyväksyttävänä säätää kansalaisuusvaatimus eräisiin virkoihin, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Valiokunnan kannanotot ovat koskeneet mm. tuomareita, poliiseja ja rajavartijoita (esim. PeVL 38/2013 vp, s. 3/I, PeVL 19/2005 vp, s. 3; PeVL 28/2004 vp, s. 3; PeVL 13/1999 vp, s. 3/II). Valiokunta on lisäksi perustellut puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseereille asetettua kansalaisuusvaatimusta kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta (PeVL 31/2008 vp, s. 2/II). Valiokunnan tulkintakäytännössä esillä olleiden seikkojen lisäksi voidaan kansalaisuusvaatimus hyväksyttävästi asettaa valtionhallinnon keskeisiin johtaviin virkoihin sekä tehtäviin, joissa toimitaan lähellä valtion johtoa. Nämä lähtökohdat heijastuvat jo nykyisenkin valtion virkamieslain 7 §:n luettelossa.

Lakiehdotuksen 7 §:n luettelo ehdotetaan ajantasaistettavaksi ja myös laajennettavaksi. Osaan laajennuksista on osoitettavissa perusteena esimerkiksi valmiuteen ja varautumiseen olennaisesti liittyvät, kansalliseen turvallisuuteen palautuvat tehtävät, tai tehtävät, joissa on pääsy kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiin tietoihin. Luettelon arvioinnissa on otettava huomioon mm. se, että virkaan sisältyvä merkittävä julkisen vallan käyttö ei sinällään muodosta automaattista perustetta kansalaisuus-

vaatimuksen asettamiselle, sekä se, että esitykseen sisältyvällä turvallisuusselvityslain muutoksella voidaan aikaisempaa perusteellisemmin selvittää virkamiesten ulkomaansidonnaisuuksia, ja näin välttää kategoristen kansalaisuusvaatimusten asettamista. Ehdotettu uusi virkamieslain 8 c §:n 1 momentti osaltaan vielä korostaa viranomaisen velvollisuutta ottaa nimitysharkinnassa huomioon tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavat sidonnaisuudet.

Esityksen valmistelussa oikeusministeriö on korostanut sitä, että kansalaisuusvaatimuksen asettaminen edellyttää erityistä perustetta ja että esityksen perusteluissa on selvitettävä virka- tai tehtäväkohtaisesti ne syyt, joihin kansalaisuusvaatimuksen asettaminen perustuu.

Lakiehdotuksen 8 c § on nimitysharkinnan sisältöä täsmentävä säännös, joka osaltaan kytkeytyy perustuslain 125 §:n yleisiin nimitysperusteisiin, erityisesti nuhteettoman käytöksen osalta (HE 1/1998 vp, s. 180/I).

Ulkomaansidonnaisuudet turvallisuusselvitysmenettelyssä

Ulkomaansidonnaisuudet selvitettäisiin turvallisuusselvitysmenettelyssä, jota koskevat säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 3/2014 vp). Ehdotettua sääntelyä on arvioitava erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta (yksityiselämän ja henkilötietojen suoja).

Henkilön ulkomaansidonnaisuuksia voidaan jo nykyisinkin tietyiltä osin selvittää osana henkilöturvallisuusselvitystä. Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaansidonnaisuuksia voitaisiin selvittää nykyistä kattavammin aina osana laajaa turvallisuusselvitystä sekä laissa nimenomaisesti säädetyissä tilanteissa myös osana perusmuotoista selvitystä. Kyse on rajatusta tehtäväryhmästä, jossa luotettavuuden varmistaminen on erityisen tärkeää. Laissa määriteltäisiin tarkkarajaisesti ne tiedot, jotka kohdehenkilön tulee antaa laajassa turvallisuusselvityksessä henkilötietoilmoituksella (28 §, 3 §) ja ulkomaansidonnaisuuksien muutostilanteissa (28 a §). Laissa säädettäisiin myös niistä kriteereistä, joiden perusteella viranomainen arvioi selvityksen lopputulosta ulkomaansidonnaisuuksien osalta (11 §). Sääntely täyttää siten vaatimuksen painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta ja hyväksyttävästä rajoitusperusteesta sekä oikeasuhtaisuudesta.

Ehdotettujen säännösten arvioinnissa oikeussuhtaisuuden ja oikeusturvavaatimuksen osalta on otettava huomioon myös jo voimassa olevat säännökset selvityksen kohteen asemasta ja oikeuksista, joihin ei tässä yhteydessä ehdoteta muutoksia.

Hallituksen näkemyksen mukaan ei ole estettä käsitellä esitys tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.