Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 12.9.2017

1. Laki valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n muuttamisesta

Lakiehdotuksen 7 §:ssä ehdotetaan jonkin verran laajennettavaksi virkamieslain nykyistä luetteloa niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Esityksen perustelujen mukaan voimassa olevaan virkamieslakiin verrattuna uusia kansalaisuusvaatimuksen edellyttäviä virkoja olisi noin 250 (HE, s. 10).

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain esitöiden mukaan sanonnalla ”määrätty” julkinen virka tai tehtävä ilmaistaisiin periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kansalaisuusvaatimus on katsottu voitavan asettaa kelpoisuusehdoksi erityisesti sellaisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi poliisimiehen ja rajavartiolaitoksen virkoihin (ks. PeVL 28/2004 vp, PeVL 19/2005 vp, PeVL 38/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseerien tehtävät ovat ”kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta sillä tavoin merkityksellisiä”, että myös tällaisiin virkoihin johtavaan koulutukseen voitiin perustuslain 6 §:n 2 momentin estämättä asettaa kansalaisuusvaatimus (PeVL 31§/2008 vp, s. 2).

Hallituksen esityksessä kansalaisuusvaatimuksen laajentamista uusiin virkoihin perustellaan erityisesti sillä, että tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttämistä tai ne ovat merkityksellisiä kansallisen turvallisuuden kannalta (HE, s. 33). Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa käydään kohta kohdalta läpi perusteet kansalaisuusvaatimuksen asettamiselle kunkin viran osalta (HE s. 16-20). Käsitykseni mukaan luetteloon otetut virat ovat julkisen

vallan käyttöä sisältävinä ja/tai kansallisen turvallisuuden näkökulmasta merkittävinä senluonteisia, että niihin voidaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä seuraten asettaa kansalaisuusvaatimus perustuslain 125 §:n 1 momentin ja perustuslain 6 §:n 2 momentin estämättä.

Ehdotetun 8 c §:n mukaan viranomaisen on nimitysharkinnassa varmistettava, että nimitettävä 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.

Kyse on valtion virkamieslaissa uudesta nimitysharkintaa ohjaavasta säännöksestä, joka koskisi kaikkia valtion virkoja. Esityksen perustelujen mukaan säännöstä ei ole kirjoitettu nimittämisedellytyksen muotoon (HE, s. 21). Kuitenkin esimerkiksi pykälän alun vaatimus siitä, että viranomaisen on nimitysharkinnassa varmistettava, että nimitettävä on nuhteeton, näyttäisi käytännössä merkitsevän virkamiehille kelpoisuusvaatimuksen kaltaista vaatimusta nuhteettomuudesta.

Nuhteettomuus on käsitteenä valtion virkamieslaissa uusi, vaikka sitä muualla lainsäädännössä onkin käytetty (esim. turvallisuusselvityslaki). Esityksen perusteluissa käsitettä avataan kovin puutteellisesti edellä esitetty huomioon ottaen. Perustelujen mukaan nuhteettomuudella viitataan henkilön rikkeettömään toimintaan (HE, s. 20). Heti perään todetaan kuitenkin – jossain määrin ristiriitaisesti tämän kanssa – että tällä ei tarkoiteta, ettei henkilöllä saisi olla minkäänlaisia rangaistuksia. Tämä johdetaan perusteluissa tehtäväsidonnaisuuden periaatteesta (HE, s. 21).

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Perustuslain esitöiden mukaan näistä koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä (HE 1/1998 vp, s. 180). Nuhteettoman käytöksen ottaminen huomioon nimitysharkinnassa on kuitenkin jotakin muuta kuin viranomaisen velvoittaminen varmistamaan nimitysharkinnassa, että nimitettävä on nuhteeton.

Ehdotetussa 8 c §:ssä tosin todetaan, että viranomaisen edellä tarkoitettua velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne. Nuhteettomuusvaatimusta ei kuitenkaan sidota pykälässä suoraan asianomaisen tehtävän edellyttämään nuhteettomuuteen (toisin kuin 3. lakiehdotuksen 16 §:ssä, 4. lakiehdotuksen 26 §:ssä ja 5. lakiehdotuksen 24 a §:ssä). Pidän näin pitkälle menevää nuhteettomuusvaatimuksen muotoilua viran

hakijoiden oikeusturvan näkökulmasta ongelmallisena – erityisesti, kun otetaan huomioon säännöksen laaja soveltamisala eli ulottuminen koskemaan kaikkien valtion virkojen nimitysharkintaa sekä nuhteettomuuden käsitteen määrittelemättömyys lakitekstissä.

Pykälän ehdoton muotoilu (”varmistettava, että nimitettävä on nuhteeton”) on siinäkin mielessä epäjohdonmukainen, että turvallisuusselvityslain 42 §:n mukaan (muun muassa henkilön nuhteettomuuden selvittämiseksi tehtävä) turvallisuusselvitys ei sido sitä, jonka käyttöä varten selvitys on laadittu.

2. Laki turvallisuusselvityslain muuttamisesta

Voimassa oleva turvallisuusselvityslaki on säädetty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 3/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut sääntelyä erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta (yksityiselämän suoja, henkilötietojen suoja). Valiokunta ei ole lausuntokäytännössään pitänyt turvallisuusselvitysmenettelyä tai luotettavuuslausuntokäytäntöä valtiosääntöoikeudellisesti erityisen ongelmallisena (PeVL 3/2014 vp, s. 2).

Turvallisuusselvityslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilön luotettavuuden ja painostuksesta vapaan ja riippumattoman tehtävien hoidon varmistamiseksi hänen ulkomaansidonnaisuuksiaan voidaan selvittää nykyistä laajemmin. Tällaisia perusteita ulkomaansidonnaisuuksien nykyistä laajemmalle selvittämiselle voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä. Ulkomaansidonnaisuudet turvallisuusselvityksen kohteena määriteltäisiin lain 3 §:n 1 momentin uudessa 9 a) kohdassa. Ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys voitaisiin nykyistä kattavammin toteuttaa aina osana laajaa turvallisuusselvitystä (27 §) ja laissa säädettävissä tapauksissa myös osana perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä (25 §).

Ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys rajautuisi ehdotuksen mukaan asianmukaisesti vain sellaisiin henkilöihin, joita ollaan valitsemassa yleisten turvallisuusetujen kannalta keskeisiin tehtäviin tai niihin tähtäävään koulutukseen (ks. HE, s. 34). Oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista on, että turvallisuusselvityksen laatiminen ja selvitykseen liittyvän luotettavuuden seurannan toteuttaminen edellyttää selvityksen kohteen etukäteen antamaa kirjallista suostumusta (PeVL 3/2014 vp, s. 3). Lain 11 §:n 3 momentissa on määritelty verraten täsmällisesti, mitä seikkoja toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon harkitessaan ulkomaansidon-

naisuuksien merkitystä selvityksen lopputuloksen kannalta. Ulkomaansidonnaisuudet eivät itsessään välttämättä johda kielteiseen arvioon henkilön luotettavuutta arvioitaessa. Olennaista on ulkomaansidonnaisuuksien merkitys tehtävän kannalta (1 kohta), sidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus (2 kohta), ulkomaansidonnaisuuksien aiheuttama alttius epäasialliselle vaikuttamiselle (3 kohta) tai mahdollisuus, että sidonnaisuus vaarantaa henkilön mahdollisuuksia ja kykyä huolehtia tehtävään kuuluvista velvollisuuksista riippumattomasti ja luotettavasti (4 kohta). Ulkomaansidonnaisuudet eivät myöskään automaattisesti johda suoranaiseen virkakieltoon senkään vuoksi, etteivät turvallisuusselvitykset ole nimityspäätöksen tekijää sitovia (turvallisuusselvityslain 42 §).

Katson perustuslakivaliokunnan aikaisempi turvallisuusselvityksiä koskeva käytäntö huomioon ottaen (esim. PeVL 3/2014 vp), etteivät ehdotetut ulkomaansidonnaisuuksia koskevat uudet turvallisuusselvityslain säännökset ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.