Valiokunnan lausunto PuVL 7/2017 vp─ HE 70/2017 vp

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 70/2017 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö
- henkilöstöyksikön päällikkö, neuvotteleva virkamies Ritva Järvinen, valtioneuvoston kanslia
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos evp. Anna-Riitta Wallin, edustaen oikeusministeriötä
- hallitusneuvos Riitta Aulanko, sisäministeriö
- rajavartioylitarkastaja Pertti Normia, sisäministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Jenni Herrala, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Tuomas Hyvärinen, puolustusministeriö
- ylitarkastaja Antti Wahlroos, suojelupoliisi
- henkilöstöosaston toimistopäällikkö Henrikki Selkee, Pääesikunta
- tiedusteluosaston apul.osastopäällikkö, eversti Pekka Turunen, Pääesikunta

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä 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.

Valmis
5.0

Turvallisuusselvityslakia ehdoteaan muutettavaksi 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.

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. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2018 alusta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen syntyprosessi

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valiokunta toteaa, että esitykseen sisältyvillä lakimuutoksilla pyritään siihen, että valtion turvallisuuden kannalta keskeisiin tehtäviin valittavien henkilöiden nuhteettomuus, riippumattomuus ja luotettavuus muutenkin voidaan varmistaa ennen nimitystä nykyistä paremmin.

Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan arvioimaan erityisesti hallituksen esityksen 2. lakiehdotusta turvallisuusselvityslain muuttamisesta. Uudistuksen erityisenä tavoitteena on esityksen perustelujen mukaan turvallisuusselvityksen tekeminen siten, että menettelyssä huomioidaan selvityksen kohteeksi joutuneiden henkilöiden perusoikeudet sekä säännösten yhteensopivuus Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja vastaavissa maissa yleisesti noudatettavien säännösten ja käytäntöjen kanssa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtiovarainministeriö asetti 2.2.2015 työryhmän selvittämään monikansalaisuuden (kaksoiskansalaisuuden) merkitystä valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimitettäessä. Työryhmässä olivat edustettuina valtiovarainministeriön lisäksi sisäministeriö, ulkoasiainministeriö, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö sekä valtioneuvoston kanslia. Suomi on hyväksynyt monikansalaisuuden rajoituksetta nykyisessä vuonna 2003 voimaan tulleessa kansalaisuuslaissa (359/2003). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan monikansalaisuudesta on olemassa sekä Pohjoismaissa että EU-alueella hyvin erilaisia käytäntöjä. Esimerkiksi Pohjoismaista Norja ei hyväksy monikansalaisuutta, ja EU-alueella Hollannilla, Saksalla ja Baltian mailla on tiukka linja kaksoiskansalaisuuteen.

Valtiovarainministeriön työryhmä sai mietintönsä valmiiksi kesäkuussa 2015. Työryhmä totesi, että henkilön nimittämistä valtion virkaan ja virkasuhteeseen on syytä joissain tapauksissa rajoittaa. Perusteltua olisi arvioida esimerkiksi henkilön sidonnaisuuksia muihin valtioihin virkaan nimittämismenettelyn aikana. Työryhmän enemmistö katsoi, ettei monikansalaisuus yksinään voi olla erotteleva tekijä valtion virkaan nimitettäessä, vaan kysymys on aina kokonaisharkinnasta.

Muistion perusteella toteutetun lausuntomenettelyn jälkeen valtiovarainministeriössä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi. Esitykseen sisältyi ehdotus valtion virkamieslain muuttamisesta siten, että laissa lueteltaisiin ne virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole toisen valtion kansalaisuutta. Luettelo laadittiin eri ministeriöiltä saatujen ehdotusten mukaan. Monikansalaisuutta koskeva virkakielto olisi koskenut noin 23 000 virkaa eli noin kolmasosaa valtion viroista.

Syksyllä 2016 päädyttiin uuden lausuntokierroksen jälkeen siihen, että esitykseen sisältynyt laaja ja yleinen monikansalaisia koskeva virkakielto ei olisi sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden eikä perustuslain kanssa. Yleistä virkakieltoa ei myöskään voitaisi perustella valtion turvallisuuden tai muiden keskeisten kansallisten etujen suojaamisen tarkoituksessa kaksoiskansalaisuuteen liittyvien erilaisten tilanteiden vuoksi. Annetuissa lausunnoissa päähuomio kohdistuikin turvallisuusselvityslain muuttamiseen.

Edellä mainituista syistä nyt käsittelyssä olevassa esityksessä on päädytty esittämään, että valtionhallinnon tehtäviin nimitettävänä olevan henkilön mahdollisista ulkomaansidonnaisuuksista johtuvat riskit selvitetään ja arvioidaan osana turvallisuusselvityslaissa säädettyä menettelyä. Esityksen perustelujen mukaan tämä vaihtoehto suojaisi keskeisiä kansallisia etuja myös silloin, kun nimitettävä on henkilö, jolla on vain Suomen kansalaisuus, tai kun kansallisen edun kannalta merkityksellistä tehtävää hoidetaan yksityisessä yrityksessä.

Valiokunta huomauttaa, että nyt käsittelyssä olevan esityksen lisäksi sekä puolustus- että sisäministeriö ovat asettaneet helmikuun alussa 2017 selvityshankkeet niiden hallinnonaloilla tarvittavista lainsäädäntömuutoksista, joilla puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkoihin voitaisiin nimittää pääsääntöisesti vain Suomen kansalainen eli monikansalaisuus ei olisi näillä henkilöillä mahdollinen. Puolustusministeriön asettamispäätöksessä todetaan, että lakiesitys on määrä antaa eduskuntaan syysistuntokaudella 2017 voimaantulotavoitteen ollessa vuoden 2018 alku.

Turvallisuusselvityslaki

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan turvallisuusselvityslaki (726/2014) on yleislaki, jonka avulla parannetaan keskeisten kansallisten etujen suojaa henkilöstöön liittyviltä riskeiltä. Turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin kuuluvat kaikki keskeiset kokonaisturvallisuuden kannalta merkitykselliset tehtävät riippumatta siitä, onko kysymys julkishallinnossa vai yksityissektorilla suoritettavasta tehtävästä.

Esityksen perustelujen mukaan turvallisuusselvitysmenettelyssä käytettävissä olevat tietolähteet tai turvallisuusselvityksen kohteen tiedonantovelvollisuutta koskevat säännökset eivät nykyisellään luo riittäviä toimivaltuuksia turvallisuusselvityksiä laativille viranomaisille saada, ottaa huomioon ja ilmoittaa henkilöitä nimittävälle viranomaiselle tai muulle palvelussuhteeseen ottavalle

taholle selvityksen kohteen sellaisista ulkomaansidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä keskeisten kansallisten etujen suojaamisen kannalta. Toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudet käytettävissä olevien tietojen tarkistamiseen eivät myöskään ole riittäviä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys tulee säännönmukaisesti osaksi laajaa henkilöturvallisuusselvitystä. Tämä merkitsee sitä, että kaikkia valtion turvallisuuden ja muiden kansallisten etujen suojan kannalta merkityksellisiä virkoja täytettäessä toimivaltaiset viranomaiset voivat selvittää henkilön ulkomaansidonnaisuudet ja arvioida niihin liittyvät riskit. Perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä koskevia säännöksiä muutetaan siten, että työtehtävissään korkeamman suojaustason tietoja käsittelevien henkilöjen ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää. Esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että vuonna 2016 Suojelupoliisi teki noin 44 000 suppeaa turvallisuusselvitystä, perusmuotoisia turvallisuusselvityksiä laadittiin noin 18 000 kappaletta sekä laajoja turvallisuusselvityksiä 120. Pääesikunnan tekemien turvallisuusselvitysten osalta vastaavat luvut olivat 12 000, 9 000 ja 87.

Saadun selvityksen mukaan henkilöstä aiheutuvien riskien arviointi toteutetaan turvallisuusselvityslaissa säädetyllä tavalla tapauskohtaisesti ja kokonaisharkinnan perusteella. Taustan selvittää ja sen perusteella muotoutuvan lopputuloksen henkilön luotettavuudesta täytettävänä olevan tehtävän kannalta laatii turvallisuusviranomainen, joko Suojelupoliisi tai Pääesikunta. Suojelupoliisi laatii kaikki henkilöturvallisuusselvitykset siviilipuolen tehtävissä toimivista henkilöistä. Pääesikunta puolestaan tekee turvallisuusselvitykset puolustusvoimiin liittyvien tehtävien osalta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia myös jo palvelussuhteessa olevasta tai henkilöstä, jota ollaan valitsemassa viranomaisen toimeksiannosta suoritettavaa tehtävää varten, taikka henkilöstä, joka on sellaisen yrityksen palveluksessa, jolle viranomainen on antamassa toimeksiantotehtävää. Yleisenä edellytyksenä turvallisuusselvityksen tekemiselle on, että selvityksen kohteeksi joutuva henkilö on antanut siihen suostumuksensa.

Esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että Suojelupoliisin suorittamat haastattelut aiheuttavat resurssitarpeita ja merkittäviä lisäkustannuksia Suojelupoliisille. Lain toimeenpano lisää Suojelupoliisin työmäärää arviolta noin 15—17 henkilötyövuodella, kustannusvaikutus tästä olisi noin 880 000—980 000 euroa selvitysmenettelyn kohteiden määrästä riippuen. Resurssi- ja kustannuslisäys olisi pysyvä. Lain toimeenpanosta aiheutuvat uudet kustannukset eivät kuitenkaan kuulu toimivaltaisen viranomaisen eli Suojelupoliisin maksettaviksi. Uudet kustannukset viedään maksuperustelain mukaisesti turvallisuusselvitysten hintoihin, ja asiakkaalta turvallisuusselvityksestä perittävän hinnan korotuspaine riippuu siitä, tehdäänkö haastattelu vai ei. Hinnanmuutokset tulisivat tarkasteltaviksi vuoden 2018 poliisin suoritteiden maksullisuutta koskevan sisäministeriön asetuksen valmistelun yhteydessä. Poliisihallintoon rekrytoivan henkilöstön osalta turvallisuusselvitysten maksuttomuus säilyisi, mutta niiden tuottamisen kustannukset kasvaisivat Suojelupoliisissa. Maksuttomien turvallisuusselvitysten lisäkustannukset eivät ole vietävissä lupahintoihin eivätkä siten tule katetuksi lupatuotoin, joten Suojelupoliisille tulisi osoittaa tarvittava lisärahoitus tältä osin. Lisärahoitustarve olisi arviolta noin 600 000 euroa vuodessa.

Laki valtion virkamieslain (750/1994) 7 ja 8 c §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa on täsmennetty valtion virkamieslain 7 §:n 1 momenttiin sisältyvää luetteloa niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Muutoksen jälkeen Suomen kansalaisuutta edellytettäisiin 23 500 virassa tai tehtävässä. Voimassa olevaan virkamieslakiin verrattuna uusia virkoja ja tehtäviä olisi noin 250. Vuoden 2016 lopussa valtion palveluksessa on noin 65 900 virkamiestä ja työsopimussuhteessa noin 7 100 henkilöä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolustusvoimien ja puolustusministeriön virkojen osalta oikeustila pysyy asiallisesti nyt voimassa olevan valtion virkamieslain mukaisena. Momentin 3 kohtaan on säädetty uutena asiana kansalaisuusvaatimuksesta ministeriön virkaan nimitettävästä, jonka tehtäviin kuuluu valmius- ja varautumistehtäviä tai jonka tehtäviin kuuluu muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoon I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja. Valiokunta pitää tätä muutosta hyvänä ja kannatettavana. Lakiehdotuksessa on myös täsmennetty valtion virkamieslain 7 §:n 2 momenttia siten, että kansalaisuusvaatimus ulotetaan määräaikaisen virkaan nimittämisen lisäksi myös tilanteisiin, joissa henkilö määrätään tehtävään määräyksellä 1 momentissa tarkoitettua virkaa vastaavaan tehtävään. Tämäkin ehdotus on valiokunnan arvion mukaan tarpeellinen. Valiokunta toteaa, että lain 7 §:n 2 momentin mukaisesti menettelyn tulee koskea yhtä lailla tehtävään määräämistä kuin virkaan nimittämistä.

Yhteenveto

Valiokunta pitää välttämättömänä, että keskeisiä kansallisia turvallisuusetuja voidaan suojata nykyistä tehokkaammin. Valiokunta pitää lakiehdotuksia ja erityisesti virkamieslakiin sekä turvallisuusselvityslakiin ehdotettuja muutoksia yleisesti ottaen kannatettavina. Esityksen puutteena voidaan valiokunnan mielestä pitää sitä, ettei siinä riittävällä tavalla konkretisoida sitä, miten viranomaisten tiedonsaantimahdollisuudet merkittävästi parantuisivat nykyisestä.

Valiokunta toteaa, että vaikka uudet säännökset laajentavat viranomaisen käyttämää nimitysharkintaan liittyvää tietopohjaa, ei viranomaisilla ole useinkaan mahdollisuuksia selvittää luotettavasti esimerkiksi henkilöiden voimassa olevia ulkomaan kansalaisuuksia. Valiokunta pitää ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisessä ongelmana sitä, että turvallisuusselvityksen perusteena olevat ulkomaansidonnaisuuksia koskevat tiedot tulisivat pääosin — rekisteritietojen lisäksi — selvityksen kohteelta itseltään. Tieto monikansalaisuudesta voi tulla esiin kysyttäessä sitä henkilöltä haastattelussa, mutta se voi jäädä myös kokonaan piiloon. Valiokunta huomauttaa, ettei myöskään tieto Suomen kansalaisen saamasta toisesta kansalaisuudesta välity väestötietojärjestelmään, ellei henkilö sitä itse ilmoita. Saadun selvityksen mukaan eri valtioiden viranomaisten välillä ei ole automaattista tietojenvaihtoa kansalaisuusasioissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto PuVL 7/2017 vp

Helsingissä 3.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola