

Perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Heikki Kulla
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:ää, turvallisuusselvityslakia sekä Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia, poliisiammattikorkeakoulusta annettua lakia ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2018 alusta.

Esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa ehdotusta tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn, 10 §:n henkilötietojen suojan ja 125 §:n virkojen kelpoisuusvaatimuksia koskevan sääntelyn kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisperusteluissa. Esitys on perus- ja ihmisoikeuksien ja muutoinkin pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2017 vp

rustuslain kannalta merkityksellinen, joten esityksestä on hallituksen mielestä suotavaa hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset ehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi virkamieslain 7 §:n sääntelyä niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Suomen kansalaisen mahdolliset muut kansalaisuudet eivät olisi esteenä tällaiseen virkaan nimittämiseksi. Muutos laajentaisi säännöksen soveltamisalaa, ja sen myötä Suomen kansalaisuutta edellytettäisiin noin 23 500 virassa tai tehtävässä. Voimassa olevaan virkamieslakiin verrattuna uusia virkoja ja tehtäviä olisi noin 250. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn ja 125 §:n 1 momentin sisältämän kansalaisuusvaatimuksen kannalta.

Virkamieslain 8 c §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös viranomaisen velvollisuudesta varmistaa valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimitettävän henkilön luotettavuus. Muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että valtionhallinnon nimityksissä otetaan huomioon nuhteettomuus, tehtävien hoidossa vaadittava riippumattomuus erilaisista sidonnaisuuksista ja muu luotettavuus virkaan kuuluvien tehtävien edellyttämällä tavalla. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 125 §:n 2 momentin yleisten virkanimitysperusteiden kannalta.

Hallituksen esityksen mukaan turvallisuusselvityslakia muutettaisiin laajentamalla mahdollisuuksia selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksien selvittämiseksi. Voimassa oleva turvallisuusselvityslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 3/2014 vp). Valiokunta on arvioinut sääntelyä erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta (yksityiselämän suoja, henkilötietojen suoja). Valiokunta ei ole pitänyt turvallisuusselvitysmenettelyä tai luotettavuuslausuntokäytäntöä valtiosääntöoikeudellisesti erityisen ongelmallisena (PeVL 3/2014 vp, s. 2).

Kansalaisuusvaatimus virkoihin

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ja laajennettavaksi valtion virkamieslain 7 §:n 1 momenttiin sisältyvää luetteloa viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Kansalaisuusvaatimuksen laajentamista uusiin virkoihin perustellaan erityisesti sillä, että tehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttämistä tai ne ovat merkityksellisiä kansallisen turvallisuuden kannalta.

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" ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä kansalaisuusvaatimus on katsottu voitavan asettaa kelpoisuusehdoksi erityisesti sellaisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, ku-

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2017 vp

ten esimerkiksi poliisimiehen ja rajavartiolaitoksen virkoihin (ks. PeVL 38/2013 vp, PeVL 19/2005 vp ja PeVL 28/2004 vp). Valiokunta on myös katsonut, että puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseerien tehtävät ovat kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta sillä tavoin merkityksellisiä, että myös tällaisiin virkoihin johtavaan koulutukseen on voitu asettaa kansalaisuusvaatimus (PeVL 31/2008 vp, s. 2).

Säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 16—20) on esitetty selvitystä siitä, miksi perusteet Suomen kansalaisuuden vaatimiselle ovat kussakin tilanteessa olemassa. 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. Ehdotetussa 7 §:ssä mainitut virat ovat perustuslakivaliokunnan mielestä sellaisia, että niihin nimittämisen edellytykseksi voidaan säätää kansalaisuusvaatimus.

Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuden ja syrjintäkiellon kannalta. Kansalaisuus on sellainen 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä erotteluperuste, jota ei ilman hyväksyttävää syytä saa käyttää erottelevan lainsäädännön perusteena (PeVL 26/2010 vp). Kansalaisuusvaatimukselle voidaan tässä tapauksessa katsoa olevan hyväksyttävät syyt, ja erotteluperusteen rajoitettu soveltamisala täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Kansalaisuusvaatimuksen soveltamiskohde on määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkarajaisesti. Esitys on tältäkin kannalta arvioituna valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Nuhteettomuus virkaan nimitettäessä ja turvallisuusselvitysmenettely

Ehdotetun 8 c §:n 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 (s. 20—22) käsitellään kriteerien sisältöä.

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).

Ehdotuksessa on kyse uudesta nimitysharkintaa ohjaavasta säännöksestä, joka koskisi kaikkia valtion virkoja. Esityksen perustelujen (s. 21) mukaan säännöstä ei ole kuitenkaan kirjoitettu nimitysedellytyksen muotoon. Kuitenkin esimerkiksi pykälän alun vaatimus siitä, että viranomaisen on nimitysharkinnassa varmistettava, että nimitettävä on nuhteeton, vaikuttaisi perustuslakivaliokunnan mielestä merkitsevän virkamiehille kelpoisuusvaatimuksen kaltaista vaatimusta nuhteettomuudesta.

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2017 vp

Nuhteettomuutta ei ole määritelty laissa, ja se on käsitteenä virkamieslaissa uusi, vaikka sitä muualla lainsäädännössä onkin käytetty (esim. turvallisuusselvityslaki). Esityksen perusteluissa käsitteen sisältöä selvitetään puutteellisesti. Perustelujen (s. 20) mukaan nuhteettomuudella viitataan esimerkiksi henkilön rikkeettömään toimintaan, kuitenkin todeten, että tällä ei tarkoiteta, ettei henkilöllä saisi olla minkäänlaisia rangaistuksia. Ehdotetussa 8 c §:ssä todetaan jäljempänä, että viranomaisen edellä tarkoitettua velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne. Nuhteettomuuden osalta tehtävisidonnaisuuden periaate (s. 21) rajaa siten sen sovellettavuutta. Nuhteettomuusvaatimusta ei kuitenkaan sidota pykälän sitä koskevassa osassa kyseessä olevan tehtävän edellyttämään nuhteettomuuteen (toisin kuin 3. lakiehdotuksen 16 §:ssä, 4. lakiehdotuksen 26 §:ssä ja 5. lakiehdotuksen 24 a §:ssä).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun kaikkia valtion virkoja koskevan nuhteettomuusvaatimuksen muotoilun ehdottomuus ja laajuus on hakijoiden oikeusturvan näkökulmasta jossain määrin ongelmallinen. Hallintovaliokunnan on syytä harkita sääntelyn täsmentämistä edellä todetut näkökohdat huomioiden. Muutos voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä toteuttaa esimerkiksi poistamalla säännösehdoituksesta ehdoton ilmaisu "nimitettävä on nuhteeton", sillä sitä edeltävä ja seuraava määre ilmaisevat riittäväällä tavalla tavoitellun oikeustilan ("nimitysharkinnassa on varmistettava, ettei nimitettävällä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia"). Vaihtoehtoisesti säännöksessä voitaisiin säätää nuhteettomuuden huomioon ottamisesta.

Turvallisuusselvityslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilön luotettavuuden ja painotuksesta vapaan ja riippumattoman tehtävien hoidon varmistamiseksi voidaan selvittää hänen ulkomaansidonnaisuuksiaan nykyistä laajemmin laissa tarkemmin säädettävissä tapauksissa. Sääntelylle on esitetty asianmukaiset ja hyväksyttävät perusteet, eivätkä ehdotetut ulkomaansidonnaisuuksia koskevat uudet turvallisuusselvityslain säännökset ole valtiosääntöoikeudellisesti muutoinkaan ongelmallisia (ks. myös PeVL 3/2014 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen hallituksen esityksessäkin (s. 25) painotettuun näkökohtaan, että henkilön ulkomaansidonnaisuuksia tulee arvioida yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti kulloisenkin viran erityispiirteet ja vaatimukset huomioiden.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 29.9.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2017 vp

jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen