

Täysistunto

Tiistai 14.11.2017 klo 14.00—18.01

11. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuus-selvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys HE 70/2017 vp

Valiokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp

Ensimmäinen käsittely

Puhemies Maria Lohela: Ensimmäiseen käsittelyyn esitellään päiväjärjestyksen 11. asia. Käsittelyn pohjana on hallintovaliokunnan mietintö HaVM 23/2017 vp. Nyt päätetään lakiehdotusten sisällöstä.

Keskustelu

17.33 **Timo V. Korhonen kesk** (esittelypuheenvuoro): Arvoisa puhemies! Ensinnäkin hiukan yleistä tästä lakiesityksestä hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta.

Ensinnäkin, hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslakia, turvallisuus selvityslakia sekä Maanpuolustuskorkeakoulusta, Poliisiammattikorkeakoulusta ja Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuja lakeja. Ehdotettujen muutosten yleisenä tavoitteena on varmistaa keskeisten kansallisten turvallisuus etujen suojaa kehittämällä henkilöstöturvallisuutta valtionhallinnossa. Tarkoituksena on varmistaa, että nimitysharkintaa käytettäessä otetaan huomioon valtionhallinnon tehtäviin valittavien nuhteettomuus, tehtävien hoidossa vaadittava riippumattomuus erilaisista sidonnaisuuksista ja muu luotettavuus virkaan kuuluvien tehtävien edellyttämällä tavalla.

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että valmistelun aikana on ollut esillä myös vaihtoehto valtion virkamieslain muuttamisesta niin, että laissa lueltaisiin ne virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole toisen valtion kansalaisuutta. Tästä on kuitenkin luovuttu muun muassa sen vuoksi, että mainitun kaltaiseen sääntelyyn olisi sisältynyt eräitä ongelmia perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäsääntelyn kannalta. Valmistelussa on päädytty nyt käsillä olevaan ehdotukseen, jossa ulkomaansidonnaisuuksiin liittyviä turvallisuuskysymyksiä tarkastellaan yleisemmin.

Hallintovaliokunta pitää mietinnössään välttämättömänä, että keskeiset kansalliset edut suojataan mahdollisimman kattavasti. Näitä etuja ei voida henkilöstöturvallisuuden näkökulmasta riittävän tehokkaasti suojata muutoin kuin selvittämällä ja ottamalla huomioon tiettyihin virkoihin nimitettävänä olevien henkilöitten turvallisuusriskejä aiheuttavat ulkomaansidonnaisuudet. Ulkomaansidonnaisuuksista johtuvat riskit selvitetään ja arvioidaan ehdotuksen mukaan osana turvallisuus selvityslaissa säädettyä menettelyä. Ehdotettu sääntely mahdollistaa keskeisten kansallisten etujen suojaamisen myös silloin, kun nimitettävä henkilö on vain Suomen kansalainen tai kansallisen edun kannalta merkityksellistä tehtävää hoidetaan yksityisessä yrityksessä.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 117/2017 vp

Hallintovaliokunta tuo mietinnössään esiin, että sisäministeriössä ja puolustusministeriössä on käynnissä selvityshankkeet mainittujen ministeriöitten hallinnonaloilla tarvittavista lainsäädäntömuutoksista, joilla Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien sotilasvirkoihin voitaisiin nimittää pääsääntöisesti vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muuta kansalaisuutta. Hallintovaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina sekä ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa kuitenkin yksimielisessä mietinnössään hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä. Hallintovaliokunta ehdottaa pientä täsmennystä 1. lakiehdotukseen eli valtion virkamieslain muuttamisesta lakiehdotuksen 8 c §:n 1 momenttiin.

Arvoisa puhemies! Muutamia erinäisiä huomioita tästä esityksestä.

Ensinnäkin Suomen kansalaisuus virkaan nimittämisen edellytyksenä. Valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentissa säädetään niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Mainitun säännöksen luettelo kattaa laajasti muun muassa ylimmät valtionhallinnon virat sekä Puolustushallinnon, Poliisihallinnon, Rajavartiolaitoksen, Tullin ja oikeuslaitoksen virat. Suomen kansalainen voidaan jatkossakin nimittää näihin virkoihin, vaikka hänellä on myös jonkin muun valtion kansalaisuus.

Luetteloa Suomen kansalaisuutta edellyttävistä viroista ehdotetaan täsmennettäväksi ja osin laajennettaviksi. Muutokset laajentavat jonkin verran säännöksen soveltamisalaa. Muutoksen jälkeen Suomen kansalaisuutta edellytetään yli 23 000 virassa tai tehtävässä. Nykytilaan verrattuna uusia virkoja ja tehtäviä on noin 250. Valtion virkamiesten kokonaismäärä oli vuoden 2016 lopussa noin 67 000. Hallituksen esityksessä perustellaan kunkin tehtävän osalta, miksi näihin tehtäviin vaaditaan Suomen kansalaisuutta. Hallintovaliokunta pitää saadun selvityksen perusteella edellytystä Suomen kansalaisuudesta luettelossa mainituissa viroissa perusteltuna.

Virkaan nimitettävän henkilön nuhteettomuus ja luotettavuus. Tämän osalta valiokunta siis esittää pientä muutosta. Valtion virkamieslain 8 c §:ään ehdotetaan 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. Ehdotetulla muutoksella pyritään siihen, että valtion turvallisuuden kannalta keskeisiin tehtäviin valittavien henkilöitten nuhteettomuus, riippumattomuus ja luotettavuus voidaan varmistaa ennen nimityksen tekemistä nykyistä paremmin. Ehdotetulla säännöksellä tehostetaan osaltaan yleisten nimitysperusteitten toteutumista käytännössä.

Valiokunta tähdentää, että henkilön taustalla on erilainen merkitys ja painoarvo eri viroissa ja tehtävissä. Esimerkiksi erityissuojattavien tietoaaineistojen tietoja jatkuvasti työssään käyttäviltä edellytetään erityisten korkeaa luotettavuuden tasoa. Sama koskee julkishallinnon turvallisuustehtävissä toimivia sekä muita henkilöitä, jotka työtehtävissään saavat salassa pidettäviä, keskeisiin turvallisuusetuihin vaikuttavia tietoja. Henkilön nuhteettomuuden ja muun luotettavuuden arvioinnin tulee aina olla tehtäväsidonnaista.

Nuhteettomuudella viitataan henkilön rikkeettömään toimintaan, millä tarkoitetaan sitä, ettei häntä ole tuomittu rangaistukseen. Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotuksessa on kyse uudesta, nimitysharkintaa ohjaavasta säännöksestä, joka koskee kaikkia valtion virkoja. Vaikka esityksen perusteluissa todetaan, että nuhteettomuusvaatimusta ei ole kirjoitettu nimitysedellytysten muotoon, ehdotettu säännös saattaa perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan merkitä virkamiehille kelpoisuusvaatimuksen kaltaista vaatimusta nuhteettomuudesta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kaikkia valtion virkoja koskevan nuh-

Pöytäkirjan asiakohta PTK 117/2017 vp

teettomuusvaatimuksen muotoilua, muotoilun ehdottomuutta ja laajuutta jossain määrin ongelmallisena hakijoitten oikeusturvan näkökulmasta.

Hallintovaliokunta ehdottaakin, perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettu huomioon ottaen, 8 c §:n 1 momentin säännöksen täsmentämistä siten, että viranomaisen on nimitysharkinnassa otettava huomioon nimitettävän tai tehtävään määrättävän nuhteettomuus sekä, kuten hallituksen esityksessä on ehdotettu, varmistettava, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Säännöksen sanamuoto ei näin muotoiltuna ole nuhteettomuuden osalta yhtä ehdoton kuin hallituksen esityksessä on ehdotettu, vaan jättää nimittävälle viranomaiselle harkintavaltaa esimerkiksi sen suhteen, mikä merkitys henkilön aiemmilla, vähäisillä rikkeillä on virkaan nimitettäessä.

Ehkä sitten, arvoisa puhemies, muutama sana ulkomaansidonnaisuuksien selvittämistä osana turvallisuusselvitystä.

Turvallisuusmenettelyssä henkilön taustan selvittää ja sen perusteella muotoutuvan lopputuloksen henkilön luotettavuudesta täytettävänä olevan tehtävän kannalta laatii turvallisuusviranomainen — joko suojelupoliisi tai Pääesikunta, joka tekee turvallisuusselvitykset Puolustusvoimiin liittyvien tehtävien osalta. Henkilöturvallisuusselvitys on keskeisin keino palvelussuhteeseen valittavana olevan henkilön luotettavuuden arvioinnissa etenkin silloin, kun kysymys on turvallisuusetujen kannalta keskeisiin virkoihin tai niihin johtaviin tutkintoihin valittavista. Selvitys voidaan laatia myös jo palvelussuhteessa olevasta henkilöstä. Yleisenä edellytyksenä turvallisuusselvityksen tekemiselle on, että selvityksen kohde on antanut siihen suostumuksensa. Henkilöturvallisuusselvitys voidaan tehdä suppeana, perusmuotoisena tai laajana. Selvityksessä käytettävät tietolähteet ovat sitä laajemmat, mitä kriittisempään tehtävään henkilöä ollaan valitsemassa.

Seuraamusten osalta valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi seuraamuksista niiden tilanteitten varalta, joissa henkilö valintamenettelyaikana antaa viranomaiselle tietoisesti puutteellisia tai virheellisiä tietoja taikka salaa asian, joka kuuluu selvitettäviin asioihin esimerkiksi turvallisuusselvityksessä. Saadun selvityksen mukaan asia ratkaistaan näissä tilanteissa virkamiesoikeudellisten säännösten nojalla, jolloin seuraamuksena voi olla esimerkiksi virkasuhteen purkaminen koeaikana tai irtisanominen.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia seurataan ja arvioidaan erityisesti siitä näkökulmasta, onko puutteellisten tai väärin tietojen antamisen seuraamukset tarpeen säätää nykyistä tarkemmin.

Tämä esitys vaikuttaa myös, totta kai, toimivaltaisten viranomaisten resursseihin. Muun muassa lain toimeenpano tulee lisäämään suojelupoliisin työmäärää arviolta noin 15—17 henkilötövuotta ja kustannuksia noin 900 000 eurolla selvitysmenettelyn kohteiden määrästä riippuen. Ja on huomattava myös, että resurssi- ja kustannuslisäys on pysyvä.

17.44 Kari Kulmala sin: Arvoisa puhemies! Yleisenä tavoitteena on varmistaa keskeisten kansallisten turvallisuusetujen suojaa kehittämällä henkilöstöturvallisuutta valtionhallinnossa. Tarkoituksena on varmistaa, että nimitysharkintaa käytettäessä otetaan huomioon valtionhallinnon tehtäviin valittavien nuhteettomuus, tehtävien hoidossa vaadittava riippumattomuus erilaisista sidonnaisuuksista ja muu luotettavuus virkaan kuuluvien tehtävien edellyttämällä tavalla. Tältä osinkin tämä esitys on meidän kaikkien etu.

Pöytäkirjan asiakohta PTK 117/2017 vp

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että valmistelun aikana on ollut esillä myös vaihtoehto valtion virkamieslain muuttamisesta niin, että laissa luettelaisiin ne virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole toisen valtion kansalaisuutta. Tästä on kuitenkin luovuttu muun muassa sen vuoksi, että mainitun kaltaiseen sääntelyyn olisi sisällynyt eräitä ongelmia perustuslain yhdenvertaisuus- ja syrjintäsääntelyn kannalta. Valmistelussa on päädytty nyt käsillä olevaan ehdotukseen, jossa ulkomaansidonnaisuuksiin liittyviä turvallisuuskysymyksiä tarkastellaan yleisemmin.

On välttämätöntä suojata keskeiset kansalliset edut mahdollisimman kattavasti. Näitä etuja ei voida henkilöstöturvallisuuden näkökulmasta riittävän tehokkaasti suojata muutoin kuin selvittämällä ja ottamalla huomioon tiettyihin virkoihin nimitettävänä olevien henkilöiden turvallisuusriskejä aiheuttavat ulkomaansidonnaisuudet. Ulkomaansidonnaisuuksista johtuvat riskit selvitetään ja arvioidaan ehdotuksen mukaan osana turvallisuus selvityksissä säädettyä menettelyä. Ehdotettu sääntely mahdollistaa keskeisten kansallisten etujen suojaamisen myös silloin, kun nimitettävä henkilö on vain Suomen kansalainen tai kansallisen edun kannalta merkityksellistä tehtävää hoidetaan yksityisessä yrityksessä.

Valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentissa säädetään niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Mainitun säännöksen luettelo kattaa laajasti muun muassa ylimmät valtionhallinnon virat sekä puolustushallinnon, poliisihallinnon, Rajavartiolaitoksen, Tullin ja oikeuslaitoksen virat. Suomen kansalainen voidaan jatkossakin nimittää näihin virkoihin, vaikka hänellä on myös jonkin muun valtion kansalaisuus.

Luetteloa Suomen kansalaisuutta edellyttävistä viroista ehdotetaan täsmennettäväksi ja osin laajennettavaksi. Kansalaisuusvaatimus laajennetaan koskemaan virkoja, joita hoitava saa salassa pidettäviä ja turvallisuusluokiteltavia tietoja, joiden oikeudeton käyttö, luovuttaminen ja muu käsittely voi vaarantaa keskeisiä yleisiä etuja. Luetteloon lisätään myös sellaisia tehtävään määräykseen perustuvia tehtäviä, joita siinä ei nykyisin ole. Muutokset laajentavat jonkin verran säännöksen soveltamisalaa. Muutoksen jälkeen Suomen kansalaisuutta edellytetään noin 23 500 virassa tai tehtävässä. Nykytilaan verrattuna uusia virkoja ja tehtäviä on noin 250. Valtion virkamiesten kokonaismäärä oli vuoden 2016 lopussa noin 67 000.

Arvoisa rouva puhemies! Pidän esitystä kokonaisuutena erittäin hyvänä.

Yleiskeskustelu päättyi.

Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen HE 70/2017 vp sisältyvien 1.—5. lakiehdotuksen sisällön mietinnön mukaisena. Lakiehdotusten ensimmäinen käsittely päättyi.