Olli Mäenpää
5.9.2017

Perustuslakivaliokunnalle

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

Suomen kansalaisuus virkanimityksen edellytyksenä

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ja laajennettavaksi valtion virkamieslain 7 §:n 1 momenttiin sisältyvää luetteloa viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Ehdotusta on aiheellista arvioida ensin siltä kannalta, että lailla voidaan perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Lailla säätämisen alaa on tältä osin perustuslaissa rajoitettu niin, että kansalaisuusvaatimus voidaan kohdistaa vain ”määrättyihin julkisiin virkoihin”. Tarkoituksena on, että tällaisia vaatimuksia voidaan asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp. s. 180). Tällaisia rajoituksen kohteeksi määriteltäviä virkoja ovat perustuslakivaliokunnan arvion mukaan etenkin virat, joissa virkatehtäviin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 38/2013 vp). Myös kansakunnan yleisen turvallisuuden välttämättömät vaatimukset voidaan ottaa huomioon tällaisia virkoja määriteltäessä (PeVL 31/2008 vp). Ehdotuksessa määriteltyjen virkojen voidaan katsoa mukautuvan näihin vaatimuksiin.

Ehdotuksella on merkitystä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuden ja erityisesti 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 tarkkarajaisesti.

Yleiset kelpoisuusvaatimukset valtion virkaan

Valtion virkamieslain 8 c §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että siinä edellytetään nimitysharkinnassa otettavan huomioon erityisesti henkilön nuhteettomuus, riippumattomuus ja luotettavuus. Säännösehdotus on muotoiltu niin, että nämä vaatimukset ovat välttämättömiä edellytyksiä nimitykselle, joten kysymys on oikeastaan yleisistä kelpoisuusvaatimuksista valtion virkaan. Ehdotusta voidaan tältä osin pitää virkamiesoikeudellisesti merkittävänä laajennuksena ja täsmennyksenä valtion viran yleisiin kelpoisuusvaatimuksiin.

Ehdotetulle täsmentävälle sääntelylle on asiallisesti painavat perusteet, ja se saa tukea myös perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädetyistä yleisistä nimitysperusteista. Ehdotetun sääntelyn kohteena on lähinnä se, mitä yleisiin nimitysperusteisiin kuuluva koeteltu kansalaiskunto käytännössä edellyttää nimitysperusteita sovellettaessa.

Nuhteettomuus mainitaan koetellun kansalaiskunnon edellytyksenä nimenomaisesti perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 180). Etenkin virkamiehen riippumattomuutta ja luotettavuutta voidaan pitää lähinnä perustuslain 21 §:ään perustuvan asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon välttämättömänä edellytyksenä. Säännösehdotus konkretisoi siten aiheellisella tavalla perustuslakiin sisältyviä vaatimuksia.

Suomen kansalaisuus ei kuulu koetellun kansalaiskunnon edellytyksiin (HE 1/1998 vp, s. 180), mikä seuraa jo siitä, että kansalaisuusvaatimuksesta on perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan säädettävä erikseen lailla. Tämä perustuslakiin perustuva lähtökohta on myös lakiesityksen perusteluissa (s. 10) otettu huomioon toteamalla, että Suomen kansalaisuutta koskevan edellytyksen täyttäisi nykytilaa vastaavasti myös henkilö, jolla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus.

Ehdotettujen yleisten kelpoisuusvaatimusten soveltamiseen sisältyy välttämättä harkintaa, jonka puitteita määritellään asianmukaisesti 8 c §:n 1 momentin jälkimmäisessä virkkeessä. Tältäkin osin on paikallaan edellä esitettyihin näkökohtiin ja myös virkkeen sisältöön perustuva perustelulausuma, jonka mukaan ”esimerkiksi kaksoiskansalaisuus ei merkitsisi yleistä estettä nimitykselle eikä kysymys siten olisi yleisestä kaksoiskansalaisuuteen perustuvasta virkakiellosta.” (s. 34)

Turvallisuusselvitys

Turvallisuusselvityksen toteuttamisalaa laajennettaisiin ehdotuksen mukaan ulkomaan sidonnaisuuksien selvittämiseen. Sääntelylle on asianmukaiset ja hyväksyttävät perusteet. Ehdotukseen ei sisälly perustuslain kannalta ongelmallisia piirteitä (ks. myös PeVL 3/2014 vp).