Tuomas Ojanen
12.9.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on selostettu moniin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin viitaten esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia. Säätämisjärjestysjaksossa mainituissa perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevät arvioinnin lähtökohdat ovat nähdäkseni sovellettavissa nyt käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Näin ollen keskeisiä lähtökohtia esityksen arvioinnissa ovat muun muassa turvallisuusselvitysmenettelyllä tavoiteltavien, perusoikeusrajoituksia tarkoittavien perusteiden hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus (ks. erit. PeVL 3/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot). Yhtenä arvioinnin lähtökohtana myös on, että sekä valtion virkamieslaki (PeVL 5/1994 vp, ks. myös valiokunnan myötävaikutuksella säädetyt virkamieslain muutokset, esim. PeVL 13/1999 vp) että turvallisuusselvityslaki (PeVL 3/2014 vp, ks. myös PeVL 21/2001 vp) on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja että perustuslakivaliokunta ei ole ”aikaisemmin pitänyt henkilöitä koskevaa turvallisuusselvitysmenettelyä tai luotettavuuslausuntokäytäntöä valtiosääntöoikeudellisesti erityisen ongelmallisena” (PeVL 3/2014 vp, PeVL 21/2001 vp, PeVL 39/1997 vp, PeVL 29/1997 vp ja PeVL 8/1995 vp).

Käsillä olevassa esityksessä kuitenkin ehdotetaan yhtäältä muutettavaksi luetteloa niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen ja toisaalta laajennettavaksi mahdollisuuksia selvittää henkilön ulkomaansidonnaisuuksiaan voimassa olevaa lakia laajemmin. Näin ollen keskeisenä erona verrattuna aiempiin perustuslakivaliokunnan aiempiin turvallisuusmenettelyä koskeviin lausuntoihin on, että esitys on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttien yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten kannalta, mikä tuodaan esiin myös säätämisjärjestysjaksossa.

Yleisarvio

Kuten esityksen valmistelua selostavasta jaksosta ilmenee, esityksellä on korvattu aiemmin valmistelussa ollut malli, jolla olisi rajoitettu kaksoiskansalaisten pääsyä tiettyihin valtion virkoihin siten, että laissa olisi lueteltu ne virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole toisen valtion kansalaisuutta. Käytännössä kaksoiskansalaisuutta koskeva virkakielto olisi koskenut noin 23 000 virkaa, mikä on noin kolmasosa valtion viroista. Syksyllä 2016 esitysluonnoksesta järjestetyn

lausuntokierroksen[1] jälkeen päädyttiin kuitenkin siihen, että luonnoksen mukainen laaja ja yleinen virkakielto ei olisi ollut sen paremmin sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden eikä perustuslain kanssa kuin perusteltu valtion turvallisuuden tai muiden keskeisten kansallisten etujen suojaamiseksi.

Tätä taustaa vasten on nyt päädytty esittämään, että valtionhallinnon tehtäviin nimitettävänä olevan henkilön mahdollisista ulkomaansidonnaisuuksista johtuvat riskit selvitettäisiin ja arvioitaisiin osana turvallisuusselvityslaissa säädettyä menettelyä.

Valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä on nyt ensinnäkin yleensä se, voidaanko nyt ehdotettavaa mallia pitää hyväksyttävänä perustuslain ja kv. velvoitteiden sekä EU-oikeuden kannalta verrattuna ”virkakieltomalliin”, jonka ongelmat yhtä hyvin perustuslain ja Suomen kv. velvoitteiden kuin EU-oikeuden kannalta olivat ilmeisiä.

Nähdäkseni vastaus tähän kysymykseen on myönteinen: Pidän ehdotettua tapaa yrittää turvata keskeisten kansallisten turvallisuusetujen suojaa turvallisuusselvitysmenettelyllä lähtökohtaisesti hyväksyttävänä perustuslain kannalta. Kysymys ei olisi ”virkakieltomallin” tapaan pelkästään kansallisuuteen perustuvasta kategorisesta esteestä tiettyihin valtionhallinnon virkoihin tai tehtäviin vaan turvallisuusetujen suojan toteuttaminen turvallisuusselvitysmenettelyllä ottamalla huomioon nimitettävän tehtävän luonne ja henkilön tilanne tapauskohtaisesti kokonaisuutena.

On syytä kuitenkin korostaa, että ehdotettu malli vaikuttaa ennen muuta *prima facie* neutraalilta ja siten ongelmattomana yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon kannalta. Koska yhdenvertaisuuteen ja varsinkin syrjinnän kieltoon sisältyy kuitenkin välittömän syrjinnän ohella *välillisen syrjinnän kielto*[2], on syytä painokkaasti korostaa tarvetta huolehtia myös käytännössä siitä, ettei nyt esitetyn turvallisuusselvitykseen perustuvan mallin soveltaminen tulevaisuudessa tosiasiassa johda käytäntöihin, joissa jonkin toisen maan kansalaisuus yksinomaan alkaisi muodostaa sellaisen seikan, jonka perusteella henkilön luotettavuuden ja riippumattomuuden katsotaan vaarantuvan.

Tässä yhteydessä on merkityksellistä myös huomioida tarve huolehtia siitä, että tietyissä sinänsä julkisen vallan käyttämistä tarkoittavissa viroissa, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, on perusteltua turvata kansallisiin ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvien ihmisten riittävä osuus suvaitsemattomuuden, rasismin ja viharikosten estämiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti pidetty muun muassa ”yhteiskunnassa tapahtuneen monikulttuuristumisen vuoksi tärkeänä, että poliisin palveluksessa on henkilöitä eri kansallisen tai etnisen alkuperän omaavista väestöryhmistä”. Vaikka perustuslakivaliokunta on sinänsä pitänyt kansalaisuusvaatimusta poliisimiehen virassa hyväksyttävänä perustuslain näkökulmasta,

[1] Olin kuultavana työryhmässä, joka aikoinaan selvitti kaksoiskansalaisuuden merkitystä valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimitettäessä vuonna 2015.

[2] Välillinen syrjintä on määritelty yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä seuraavasti tavalla, jota voidaan pitää myös yleisemmin välillisen syrjinnän ”työmääritelmänä”: ”Syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.”

valiokunta on kuitenkin äsken siteeratusta syystä korostanut tarvetta turvata säännösperusteisesti laissa mahdollisuus poiketa kansalaisuusvaatimuksesta (ks. PeVL 38/2013 vp ja PeVL 28/2004 vp). Samoin Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöslauselmassa kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa 15.3.2017 suositellaan *välittöminä toimina* muun ohella sitä, että ” otetaan poliisin palvelukseen nykyistä enemmän vähemmistöjen edustajia”. Lisäksi päätöslauselmassa esitetään *muina suosituksina* muun ohella sitä, että Suomessa ”tehostetaan kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien mahdollisuuksia osallistua julkiseen elämään ja työllistyä julkishallinnon palvelukseen, erityisesti lainvalvontaan ja oikeuslaitokseen keskus- ja paikallistasolla, jotta viestitettäisiin selvästi suomalaisen yhteiskunnan arvostavan moninaisuutta…”[3]

Nähdäkseni näistä syistä perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisikin erikseen painokkaasti korostettava sitä, että henkilön ulkomaansidonnaisuuksia tulee arvioida yksilöllisesti kulloisenkin viran erityispiirteet ja vaatimukset huomioiden ja että on erityisesti syytä varoa sellaisten käytäntöjen kehittymistä, jossa pelkästään jo toisen valtion kansalaisuuden katsotaan *a priori* vaarantavan ratkaisevasti henkilön luotettavuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden.

> 2. Lakiehdotuksen pykäläehdotusten yksityiskohtaisissa perusteluissa painotetaan perustellusti muun muassa sitä, että arvioinnissa ”olisi erityisesti otettava huomioon selvityksen perusteena oleva tehtävä, ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus” ja että kysymys on ”tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta”.
>
> Nähdäkseni olisi perusteltua harkita sitä, että turvallisuusselvityslakiin sisällytettäisiin nimenomainen maininta kokonaisharkinnasta, so. siitä, että lain 3 §:n 9 a) –kohdassa mainitut seikat ”on otettava huomioon kokonaisuudessaan”. Säännösperusteinen mainita kokonaisharkinnasta voisi sisältyä lakiehdotuksen 11 §:ään ja/tai virkamieslain 8 c §:ään. Säännösperusteisesti kokonaisharkintaa on korostettu aiemminkin lainsäädännössä, kuten ulkomaalaislaissa (301/2004) tai vammaisetuuksia koskevassa laissa (2007/570).

Yksityiskohtaisia huomioita

Valtion virkamieslaki

Valtion virkamieslain 7 §:ää ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä niiden virkojen määrää, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Nähdäkseni Suomen kansalaisuutta edellyttävien virkojen määrä on kasvanut huomattavasti lopputuloksella, että herää kysymys suhteellisuusvaatimuksen takia siitä, onko rajaus kaikkien virkojen suhteen perusteltu perustuslain kannalta hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi, etenkin kun huomioidaan, ettei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslaki ehdottomasti edellytä esimerkiksi julkisen vallan käyttämistä koskevien tehtävien rajaamista vain Suomen viranomaisten (PeVL 8/2008 vp,

[3] Ministerikomitea, Päätöslauselma CM/ResCMN(2017)1
kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa, s. 2 ja 3.

PeVL 56/2006 vp, s. 3, PeVL 44/2002 vp, s. 2—3) tai Suomen kansalaisten piiriin (PeVL 40/2000 vp, s. 3/I) ja ettei Suomen kansalaisuus ole mikään ”automaattinen tae” henkilön luotettavuudesta ja riippumattomuudesta.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi vielä huomautettava tarpeesta arvioida kriittisesti uudelleen tarvetta ulottaa Suomen kansalaisuuden vaatimus kaikkiin nyt ehdotettuihin virkoihin.

Lakiehdotuksen 8 c §:ää olisi perusteltua täsmentää niin, että siitä kävisi ilmi luotettavuuden, nuhteettomuuden ja riippumattomuuden arvioinnin keskeiset kriteerit, joita sinänsä selostetaan lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Turvallisuusselvityslaki

Ks. edellä esitetty tarpeesta huolehtia lakiehdotuksen soveltamisessa siitä, ettei toisen valtion kansalaisuus yksinomaan ala muodostua perusteeksi katsoa henkilön luotettavuuden ja riippumattomuuden vaarantuvan vaan että ulkomaansidonnaisuuksia arvioidaan tapauskohtaisesti kunkin viran ja tehtävän erityispiirteet ja muut merkitykselliset seikat huomioon ottaen kokonaisuudessaan.

Muita seikkoja

Esityksen puutteena voidaan pitää sitä, ettei siihen sisälly arviointia ehdotuksista EU-oikeuden kannalta, vaikka EU-oikeudessa kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto on poikkeuksellisen painava esimerkiksi perustuslakiin verrattuna.[4] Tämä puute saattaa sinänsä oireilla siitä, ettei esityksen valmistelija ole pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisina luotettavuuden ja riippumattomuuden toteutumisen kannalta sellaisia ulkomaansidonnaisuuksia, joissa on kyse toisen EU:n jäsenvaltion kansalaisuuksista….

Lakiehdotusten arviointi EU-oikeuden kannalta ei ole perustuslakivaliokunnan toimialan ydinalueella. Silti paikallaan tiedostaa, että EU-oikeudessa edellytetään vielä painavampia perusteita[5] kuin perustuslain tasolta kaikille erotteluille maan omien kansalaisten ja muiden EU-maiden kansalaisten välille tilanteissa, joissa SEUT 45 artiklassa turvattua työntekijöiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteesta sekä kansalaisuuteen perustuvasta jäsenvaltioiden syrjinnän kiellosta poiketaan julkishallinnon palvelussuhteissa[6].

---

[4] Samoin jää kaipaamaan katsausta muissa maissa omaksuttuihin lainsäädäntö- ja muihin järjestelyihin. Tosin voimassa olevan turvallisuusselvityslain hallituksen esitykseen sisältyi katsaus lainsäädäntöön eräissä muissa maissa. HE 57/2013 vp, s. 13-16.

[5] EU-tuomioistuin on perinteisesti painottanut tarvetta tulkita poikkeuksia suppeasti. Ks. esim. Asia 41/74, Van Duyn v. Home Office, tuomio 4.12.1974.

[6] EU-tuomioistuin on korostanut, että SEUT 45 artiklassa tarkoitettua julkishallinnon käsitettä on tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti koko unionissa eikä sitä voi jättää jäsenvaltioiden vapaaseen harkintaan. Edelleen tuomioistuin on korostanut, että poikkeuksena käsitteen julkishallinnon soveltamisalaa ei saa ulottaa laajemmaksi kuin on ”ehdottoman välttämätöntä” niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot voivat

Virkamieslain 7 §:n mukainen Suomen kansalaisuutta koskeva vaatimus täyttyy sinänsä myös tilanteessa, jossa henkilöllä on lisäksi yhden tai useamman muun valtion, kuten toisen unionin jäsenvaltion kansalaisuus. Koska EU-oikeuden mukainen kansalaisuusperusteisen syrjinnän kielto kuitenkin kattaa paitsi välittömän myös *välillisen* syrjinnän[7] ja korostaa siten myös tosiasiallista yhdenvertaisuutta sekä välillisen syrjinnän kieltoa, EU-oikeus osaltaan *vähintäänkin* painottaa tarvetta huolehtia edellä jo todetulla tavalla ehdotetun sääntelyn tulevassa soveltamisessa siitä, ettei kansalaisuus ala tosiasiassa muodostua yksinomaiseksi perusteeksi katsoa henkilön luotettavuuden ja riippumattomuuden vaarantuvan nimityksen estävällä tavalla.

Luxemburgissa 12. päivänä syyskuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

---

artiklan mukaan suojella. –Käytännössä poikkeuksen soveltaminen ei ole perusteltua esimerkiksi yksinomaan sen vuoksi, että kansallisessa oikeudessa annetaan virkamiehelle tai työntekijälle oikeus käyttää julkista valtaa. Sitä vastoin edellytyksenä on, että hän myös tosiasiallisesti käyttää kyseistä valtaa tavanomaisesti eikä se ole vain erittäin pieni osa hänen toiminnastaan. Jäsenvaltion yleisten etujen turvaaminen poikkeuksen nojalla ei voi myöskään olla vaarannettuna, jos muiden jäsenvaltioiden kansalaiset suorittavat julkista valtaa sisältäviä tehtäviä vain ajoittain tai poikkeuksellisesti. Ks. esim. C-270/13, tuomio 10.9.2014, kohdat 41-62 ja siellä mainitut muut tuomiot.

[7] Ks. välillisestä syrjinnästä esim. C-350/96, tuomio 7.5.1998.