OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

10.12.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI PUOLUSTUSVOIMISTA ANNETUN LAIN 37 §:N, MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULUSTA ANNETUN LAIN 16 §:N JA RAJAVARTIOLAITOKSEN HALLINNOSTA ANNETUN LAIN 10 JA 26 §:N MUUTTAMISESTA (HE 252/2018 VP)

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan, upseerin virkaan johtaviin opintoihin, Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan tai rajavartijan peruskurssille voitaisiin vastaisuudessa valita vain henkilö, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa.

Esitys on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja 125 §:n virkojen kelpoisuusvaatimuksia koskevan sääntelyn sekä useiden kansainvälisten sopimusten, kuten kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 93–94) kannalta. Koska esityksestä on pyydetty lausuntoa perustuslakivaliokunnalta, tässä lausunnossa ei arvioida ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä tältä osin. On kuitenkin otettava huomioon, että ehdotetun sääntelyn perusoikeuskytkentäisyys korostaa sitä, että sääntelyn tulee muodostua riittävän täsmälliseksi, tarkkarajaiseksi ja oikeasuhtaiseksi.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriö on lausunut esityksen valmistelun yhteydessä laadituista puolustusministeriön ja sisäministeriön esitysluonnoksista, jotka olivat kuitenkin sisällöltään olennaisesti erilaisia. Nyt käsillä olevaa sääntelymallia, joka perustuu ulkomaansidonnaisuuksien huomioon ottamisen tapauskohtaiselle kokonaisharkinnalle, voidaan sääntelyn oikeasuhteisuusperiaatteen näkökulmasta pitää perustellumpana kuin tuolloin esillä olleita sääntelymalleja, jotka olennaisilta osin olisivat merkinneet kaksoiskansalaisiin kohdistuvaa lähtökohtaista virkakieltoa puheena olevien virkojen osalta.

Ehdotetun sääntelyn sisältö

Esityksessä tarkoitettujen sotilasvirkojen ja koulutuspaikkojen kelpoisuusehdoksi asetettaisiin se, ettei henkilöllä ole sellaista ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa ”valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta”.

Ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä on esityksessä tarkasteltu pääasiallisesti ja sinänsä asianmukaisesti kansallisen turvallisuuden kannalta. Esityksen yleis- tai erityisperusteluista ei kuitenkaan selviä, millaiset ulkomaansidonnaisuudet voisivat vaarantaa ehdotetuissa säännöksissä mainittuja yleistä turvallisuutta, Suomen kansainvälisiä suhteita tai palvelusturvallisuutta. Esimerkiksi yleisen turvallisuuden käsitettä voidaan pitää jossakin määrin täsmentymättömänä. Niin ikään epäselväksi jää, millaiset ulkomaanyhteydet voisivat käytännössä vaarantaa palvelusturvallisuutta.

Sääntelyn soveltamiskäytännön ennustettavuuden ja yhdenmukaisuuden edistämiseksi edellä mainittujen ilmaisujen sisältöä ja niiden merkitystä kelpoisuusarvioinnin kannalta olisi perusteltua esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä selkeyttää. Kyseisessä yhteydessä voitaneen yhtenä seikkana viitata siihen, että turvallisuusselvityslain 1 §:ssä käytetään edellä mainittuja ilmaisuja palvelusturvallisuutta lukuun ottamatta.

Kelpoisuusarvioinnin tietopohja

Esitys jättää jossakin määrin epäselväksi sen, minkä tietopohjan perusteella valinnan tekevä viranomainen arvioi, onko henkilöllä valinnan esteeksi muodostuva ulkomaansidonnaisuus. Esityksen vaikutusarvioinneissa kuitenkin todetaan, että selvitys saataisiin etupäässä turvallisuusselvitysmenettelyn kautta, jota käytetään puheena olevissa virantäytöissä ja opiskelijavalinnoissa jo nyt (esityksen s. 15). Päätöksenteon edellyttämän tietopohjan muodostumista olisi hyvä tarkentaa valiokuntalausunnossa.

Asiasta voidaan tässä yhteydessä todeta muun ohella seuraavaa: Henkilöturvallisuusselvityksen lopputuloksesta ilmoitetaan henkilöturvallisuussel-

vityksen hakijalle (tässä yhteydessä virantäytöstä tai opiskelupaikasta päättävä) kirjallisesti aina silloin, kun sitä tehtäessä on tullut esiin sellaista, jonka selvitystä laatinut viranomainen katsoo olevan selvityksen kohteen luotettavuuden kannalta merkityksellistä (turvallisuusselvityslain 41 §). Kirjallinen ilmoitus voi sisältää tiedot esimerkiksi sellaisista selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksista ja niihin liittyvistä olosuhteista, jotka ovat omiaan vaarantamaan selvityksen kohteen mahdollisuuksia ja kykyä huolehtia selvityksen perustana olevasta tehtävästä riippumattomasti tai muutoin luotettavasti (HE 70/2017 vp, s. 25). Turvallisuusselvitykseen saadaan kuitenkin ottaa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja vain sellaisessa muodossa ja siinä laajuudessa, joka asianomaisessa tapauksessa on tarpeen selvityksen tarkoituksen saavuttamiseksi, ja edellytyksin, että on ilmeistä, ettei tiedon antaminen vaaranna valtion turvallisuutta tai muita turvallisuusselvityslain 1 §:ssä mainittuja yleisiä etuja (turvallisuusselvityslain 42 §:n 2 mom).

Valiokuntakäsittelyn yhteydessä olisi hyvä täsmentää myös sitä, mikä taho tekee arvion siitä, onko henkilöllä valinnan estäviä ulkomaansidonnaisuuksia. Kuten edellä on todettu, selvitys mahdollisen riskin muodostavista ulkomaanyhteyksistä saataisiin pääasiallisesti turvallisuusselvitysmenettelyn kautta. Turvallisuusselvityslain lähtökohta on, että turvallisuusselvitys ei sido sitä, jonka käyttöä varten selvitys on laadittu (lain 42 §:n 1 mom). Onkin perusteltua, että varsinaisen arvion puheena olevan kelpoisuusehdon täyttymisestä tekee virkanimityksestä tai opiskelijavalinnasta päättävä viranomainen. Tätä esityksessä lienee myös tarkoitettu, ja epäselvyyksien välttämiseksi olisi suotavaa, että asia todettaisiin nimenomaisesti.

Valitusoikeus

Esityksen perusteluissa ei käsitellä ehdotettuun kelpoisuusehtosääntelyyn liittyen oikeusturvakysymyksiä. Oikeusturvan saatavuuden on enenevästi katsottu puoltavan valitusoikeutta myös sellaisissa virantäyttöön liittyvissä tilanteissa, joihin valitusoikeutta ei ole aiemmin ulotettu (mm. PeVL 42/2017 vp). Ehdotetun kelpoisuussääntelyn voidaan nähdä lisäävän oikeudellisesti sidotun harkinnan merkitystä puheena olevissa virantäytöissä ja opiskelijavalinnoissa. Ehdotetulla sääntelyllä voi yksittäisessä tapauksessa olla merkitystä myös valintaprosessissa mukana olevan henkilön perusoikeuksien kannalta.

Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 ja 33 §:n nojalla upseerin virkaan johtavien opintojen osalta opiskelijaksi ottamista koskevasta päätöksestä saa vaatia oikaisua, ja oikaisupäätöksestä puolestaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Rajavartiolain hallinnosta annetun lain 26 ja 29 §:n nojalla rajavartijan peruskurssille valitsemista koskee vas-

taavanlainen muutoksenhakumenettely. Kysymys säädettäväksi ehdotettujen kelpoisuusedellytysten täyttymisestä voisi siten näissä tapauksissa tulla muutoksenhaussa arvioitavaksi.

Valtion virkamieslain 1.1.2019 voimaan tulevien muutoksenhakusäännösten mukaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä saisi lähtökohtaisesti hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Päätöksestä saa valittaa sillä perusteella, että se on lainvastainen, esimerkiksi jos kelpoisuusvaatimuksia koskevia säännöksiä on sovellettu virheellisesti.

Voimaan tulevan valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla nimityksestä ei kuitenkaan saa valittaa, kun nimitystoimivalta kuuluu tasavallan presidentille. Presidentin nimityspäätökset jätettiin valituskiellon piiriin presidentin valtiosääntöisestä asemasta johtuen (HaVM 8/2018 vp, s. 5; PeVL 42/2017 vp, s. 4). Perustuslain 128 §:n 2 momentin nojalla tasavallan presidentti nimittää Puolustusvoimien upseerit. Tasavallan presidentti nimittää niin ikään Rajavartiolaitoksen ylimmät virkamiehet ja upseerit.

Valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla nimityspäätöksestä ei saa valittaa myöskään, kun päätös koskee sellaista Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa, joka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta. Eräin pienin poikkeuksin Puolustusvoimien virat ja Rajavartiolaitoksen sotilasvirat ovat tällaisia (puolustusvoimista annetun lain 36 a §, rajavartiolain hallinnosta annetun lain 2 §). Mahdollisuudella täyttää sotilasvirat haettavaksi julistamatta turvataan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen henkilöstökokoonpanon muodostaminen sellaiseksi, että se täyttää Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen kyvyn suorittaa lakisääteiset tehtävänsä sekä rauhan että sodan aikana (HE 77/2017 vp, s. 31).

Vaikka valtion virkanimityksestä päätettäessä on noudatettava asianomaista virkaa koskevia kelpoisuusvaatimuksia sekä esimerkiksi perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädettyjä yleisiä virkanimitysperusteita, kenelläkään ei vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kuitenkaan ole subjektiiviseksi luonnehdittavaa oikeutta tulla nimitetyksi valtion johonkin virkaan. Sen enempää perustuslain kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen sääntelyn ei ole katsottu edellyttävän valitusoikeutta virantäyttöasioissa (PeVL 42/2017 vp ja siinä mainitut lausunnot; KHO:2011:39). Voidaan edelleen kiinnittää huomiota siihen, että eräissä tilanteissa henkilöllä, jonka ei ole katsottu täyttävän esitettyä kelpoisuusehtoa, olisi mahdollisuus turvautua yhdenvertaisuuslaissa säädettyihin oikeusturvakeinoihin. Edellä mainituilla perusteilla voidaan katsoa, että ehdotettu sääntely ei edellytä virantäyttöä koskevan muutoksenhakusääntelyn tarkistamista.