OIKEUSKANSLERINVIRASTO

LAUSUNTO

13.12.2018 Dnro OKV/40/21/2018

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite
Hallintovaliokunnan kokous 13.12.2018, lausuntopyyntö 4.12.2018

Asia
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain 37 §:n, Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun alin 10 ja 26 §:n muuttamisesta (HE 252/2018 vp)

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa kansallista turvallisuutta ja estää ennakolta uhkia, joita voi liittyä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen henkilöstön ulkomaansidonnaisuuksiin. Voimassa olevassa lainsäädännössä on jo nyt turvallisuusnäkökohtiin perustuvia vaatimuksia, jotka koskevat Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen palvelukseen otettavia henkilöitä. Puolustusvoimien virkaan nimitettävältä vaaditaan tehtävien edellyttämää luotettavuutta. Rajavartiolaitoksen virkaan nimitettävän tulee olla elämäntavoiltaan nuhteeton ja luotettava. Upseerin virkaan johtaviin opintoihin ja rajavartijan peruskurssille otettavalta henkilöltä vaaditaan, että hän on Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton ja että hänellä ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista, ja että hän muutenkin luotettava (laki puolustusvoimista 37 §, laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 10 ja 26 §, laki maanpuolustuskorkeakoulusta 16 §).

Edellä mainittujen turvallisuusnäkökohtien selvittämistä varten on jo nyt säädetty menettely. Henkilöiden luotettavuutta koskevien vaatimusten täyttymistä voidaan varmistaa turvallisuusselvityslain mukaisten henkilöturvallisuusselvitysten avulla. Turvallisuusselvitys voi sisältää muun muassa henkilön ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisen. Ulkomaansidonnaisuuksilla tarkoitetaan tällöin henkilön nykyisiä ja aikaisempia kansalaisuuksia, toimimista toisen valtion palveluksessa, osallistumista elinkeinotoimintaan toisessa valtiossa, toisessa valtiossa olevaa varallisuutta, henkilön läheisiä, jotka ovat toisen valtion kansalaisia, henkilön jatkuvia ja kiinteitä yhteyksiä toisen valtion kansalaisiin sekä muita sidonnaisuuksia toiseen valtioon tai sen kansalaisiin ja yhteisöihin. Henkilöturvallisuusselvityksessä voidaan laissa säädetyin edellytyksin yleensä selvittää henkilön ulkomaansidonnaisuudet, jos hänen tehtävänsä liittyvät valtion turvallisuuteen tai maanpuolustukseen tai jos hän hakee upseerin tai rajavartijan virkaan johtaviin opintoihin. Henkilöturvallisuusselvitys ei kuitenkaan sido sitä tahoa, jonka käyttöä varten selvitys on tehty (turvallisuusselvityslaki 3, 19, 20, 25, 27 ja 42 §).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uusia vaatimuksia Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin nimitettäville henkilöille sekä upseerin ja rajavartijan virkaan johtaviin opintoihin valittaville henkilöille. Näiltä henkilöiltä edellytettäisiin, että heillä ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslaissa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta,

joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa. Ehdotuksilla tarkennettaisiin nykyisiä, yleisemmässä muodossa voimassa olevia vaatimuksia, jotka liittyvät henkilöiden luotettavuuteen. Tarkennukset edellyttäisivät, että Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkanimitysten valmistelussa olisi säännönmukaisesti otettava huomioon mahdollisten ulkomaansidonnaisuuksien merkitys virkoihin kuuluvien tehtävien kannalta. Samoin olisi Maanpuolustuskorkeakoulun ja Raja- ja merivartiokoulun oppilasvalinnoissa aina arvioitava opiskelijoiden ulkomaansidonnaisuuksia heidän tulevien työtehtäviensä näkökulmasta. Ulkomaansidonnaisuudet eivät kuitenkaan olisi ehdoton este virkanimitykselle tai oppilaaksi ottamiselle. Ehdotettujen tarkennusten jälkeenkin nimittävällä viranomaisella ja oppilaitoksella olisi yksittäistapauksissa harkintavaltaa siinä, mikä merkitys henkilön mahdollisilla ulkomaansidonnaisuuksilla olisi virkanimityksen tai oppilaaksi valinnan kannalta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että laissa mainittaisiin erikseen toisen valtion kansalaisuus huomioon otettavana ulkomaansidonnaisuutena. Toisen valtion kansalaisuus sisältyy kuitenkin jo turvallisuusselvityslaissa säädettyyn ulkomaansidonnaisuuden määritelmään, johon lakiehdotuksissa viitataan. Toisen valtion kansalaisuuden korostaminen ehdotetulla tavalla ei saisi johtaa siihen, että lakia sovellettaessa toisen valtion kansalaisuus säännönmukaisesti katsottaisiin virkanimityksen tai opintojen esteeksi. Tällainen tulkinta ei olisi lakiehdotusten sanamuodon muodon mukaan mahdollinen. Lakiehdotusten mukaan toisen valtion kansalaisuuden merkitystä olisi näissä tilanteissa arvioitava samojen turvallisuuteen ja luotettavuuteen liittyvien kriteerien perustella kuin henkilön muitakin ulkomaansidonnaisuuksia.

Perustuslaissa säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta. Perustuslain mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (perustuslaki 6 §). Hallituksen esityksessä mainittu toisen valtion kansalaisuus ja osa muistakin ulkomaansidonnaisuuksista ovat perustuslaissa tarkoitettuja henkilöön liittyviä syitä, joihin perustuva syrjintä on lähtökohtaisesti kielletty. Perustuslain vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan henkilöiden yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiseen tulee olla perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kannalta hyväksyttävä syy. Tässä tapauksessa yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamista perustellaan kansallisen ja yleisen turvallisuuden varmistamisella. Perusteluja voidaan pitää asianmukaisina perustuslaissa turvatun henkilökohtaisen turvallisuuden ja valtiojärjestyksen perusteiden kannalta (perustuslaki 1 ja 7 §). Yhdenvertaisuuden periaatteesta poikkeaminen edellyttää kuitenkin aina suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Yhdenvertaisuudesta poikkeaminen ei sen mukaan saa olla pidemmälle menevää kuin se, mikä on perusteltua poikkeamisen taustalla olevan intressin kannalta. Tässä tapauksessa ehdotettu sääntely edellyttää, että ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä kussakin tehtävässä arvioidaan yksilöllisesti ja että henkilön aikaisempi toiminta ja olosuhteet otetaan kokonaisuutena huomioon. Sääntelyn voidaan tällä perusteella arvioida täyttävän suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Sääntelyn soveltamisessa on kuitenkin syytä painottaa sen edellyttämää yksilöllistä kokonaisarviointia.

Esittelijäneuvos,
osastopäällikkö Maija Salo