11.12.2018 EOAK/6285/2018

Eduskunta, Puolustusvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjallista lausuntoa ja kuulemista hallituksen esityksestä HE 252/2018 vp eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain 37 §:n, Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta.

Esityksen mukaan Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin nimittää vain henkilö, jolla 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. Vastaava muutos tehtäisiin upseerin virkaan johtaviin opintoihin valittavien henkilöiden sekä Rajavartiolaitoksen sotilasviran ja rajavartijan peruskurssille valittavien opiskelijoiden osalta.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa. Lausunnossa on kiinnitetty huomiota perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista koskeviin näkökohtiin oikeusasiamiehelle perustuslaissa säädetyn toimeksiannon mukaisesti.

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain esitöiden mukaan sanonnalla "määrätty julkinen virka tai tehtävä" ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180). Kansalaisuusvaatimus on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn 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).

Syrjintäkielto sisältyy keskeisesti useisiin kansainvälisiin sopimuksiin kuten muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisemassa tapauksessa Tanase v. Moldova (27.4.2010) tuomioistuin katsoi, ettei kansallisen parlamentin jäsenyyden kelpoisuusvaatimukseksi voitu oikeasuhtaisuuden näkökulmasta asettaa sitä, ettei henkilö ole kaksoiskansalainen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun oikeuttamiseksi tulee olla olemassa hyvin painavia syitä (ks. esim. Andrejeva v. Latvia -tuomio (18.2.2009, suuri jaosto), kohta 87).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain kannalta hyväksyttävänä säätää kansalaisuusvaatimus eräisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten tuomarin, poliisimiehen ja rajavartiolaitoksen virkoihin (ks. PeVL 38/2013 vp, PeVL 19/2005 vp ja PeVL 28/2004 vp). Valiokunta on myös katsonut, että puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseerien tehtävät ovat kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta sillä tavoin merkityksellisiä, että myös tällaisiin virkoihin johtavaan koulutukseen on voitu asettaa kansalaisuusvaatimus (PeVL 31/2008 vp, s. 2). Lisäksi valtion virkamieslain 7 §:n luettelosta ilmenee, että kansalaisuusvaatimus on voitu hyväksyttävästi asettaa valtionhallinnon keskeisiin johtaviin virkoihin ja tehtäviin, joissa toimitaan lähellä valtion johtoa.

Kuten esityksestä ilmenee, se oli valmisteluvaiheessa alkujaan sisällöltään sellainen, että sen mukaan Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin valita vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta. Säännökseen liittyi mahdollisuus myöntää hakijalle erivapaus (s. 15). Esityksen luonnosvaiheessa Rajavartiolaitoksen osalta valmisteltiin omaa esitystä, joka poikkesi kansalaisvaatimuksen ehdottomuudeltaan jossain määrin puolustusvoimien vastaavasta esityksestä. Alkujaan Puolustusvoimien osalta ehdotettu sääntely merkitsi Suomen kansalaisten asettamista eri asemaan sen perusteella, onko heillä Suomen kansalaisuuden ohella jonkin muun valtion kansalaisuus.

Nyt sekä Puolustusvoimien että Rajavartiolaitoksen esitykset on päädytty tekemään tällä yhdellä esityksellä, joka ei ole kansalaisuusvaatimuksen – tai toisin sanoen kaksoiskansalaisuuden kiellon – osalta yhtä ehdoton kuin valmisteluvaiheen luonnos. Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden ja suhteellisuus- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen vaatimuksien näkökulmasta onkin perusteltua, että esitystä on sen valmisteluvaiheesta muutettu kansalaisuusvaatimuksen ehdottomuutta koskevilta osin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan perusoikeuden rajoitus (jollainen kaksoiskansalaisten virkakielto olisi) on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmin puuttuvin keinoin (esim. PeVL 5/2009 vp). Mielestäni nyt käsiteltävänä oleva esitys on tältä osin sekä kokonaisuuden hallinnan kannalta oikeansuuntainen. Pidän selvänä, ettei henkilön toinen kan-

sallisuus yksin sellaisenaan voi olla esteenä hänen nimittämiselleen tai koulutukseen valinnalleen ilman yksilö- ja tapauskohtaista harkintaa.

Kiinnitän kuitenkin huomiota seuraavaan.

Esityksen tavoitteena on ennakolta estää uhkia, joita voi liittyä siihen, että valtion yleisen edun kannalta tärkeisiin Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin nimitettäisiin henkilöitä, joilla on sellainen toisen valtion kansalaisuus tai muu turvallisuusselvityslaissa tarkoitettu ulkomaansidonnaisuus, joka *voi vaarantaa* valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimien virassa (kursiivi tässä). Tavoitteena on parantaa kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta. Käytän selvyyden vuoksi jäljempänä tästä käsitettä ”turvallisuusintressi”.

Lakiehdotuksissa viitatulla turvallisuuslain 3 §:n 1 momentin 9 a §:n tarkoittamilla ulkomaansidonnaisuuksilla tarkoitetaan selvityksen kohteen selvityksentekohetken ja aikaisempia kansalaisuuksia, toimimista toisen valtion palveluksessa, osallistumista elinkeinotoimintaan toisessa valtiossa, hänen toisessa valtiossa olevaa varallisuuttaan, hänen läheisiään, jotka ovat toisen valtion kansalaisia, hänen jatkuvia ja kiinteitä yhteyksiään toisen valtion kansalaisiin sekä hänen muita sidonnaisuuksiaan toiseen valtioon tai sen kansalaisiin ja yhteisöihin.

Esityksessä on sinällään todettu, että henkilön (toista) kansalaisuutta koskevat tiedot eivät ole sotilasvirkaan nimittämistä harkittaessa painoarvoltaan aina samanlaisia. Esityksen mukaan luotettavuuden arvioinnissa olennaista on se, onko todennäköistä, että ulkomaansidonnaisuus altistaa selvityksen kohteen epäasialliselle vaikuttamiselle. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että kaksoiskansalaisuuden vaikutus voi vaihdella sen mukaan, minkä valtion kansalaisuudesta on kysymys (s. 19). Esityksessä on edelleen mainittu, että ”Euroopan unionin turvallisuussäännöissä edellytetyn ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisen ulkopuolelle jätetään EU-kansalaisuus eli tilanteet, joissa henkilöllä on toisen jäsenmaan kansalaisuus. Tämä lähtökohta tulisi pääsääntöisesti ottaa huomioon myös harkittaessa kelpoisuutta sotilasvirkaan. Muutoinkin on selvää, että tilanteissa, joissa henkilön toinen kansalaisuus on sellaisen valtion kansalaisuus, joka on demokraattinen oikeusvaltio, kaksoiskansalaisuudella yksistään ei vahvan pääsäännön mukaan olisi yleensä merkitystä. Merkitystä voi olla myös sillä, tunnustaako toinen valtio kaksoiskansalaisuuden vai ei ja minkälaisia sellaisia velvoitteita toisen valtion kansalaisuudesta aiheutuu, jotka voivat olla ristiriidassa selvityksen kohteen tehtävien kanssa Suomessa” (s. 19).

Kun esityksessä ei tarkemmin mainita, millaisen valtiojärjestyksen omaavien valtioiden kansalaisuus voi olla merkityksellinen turvallisuusintressien vaarantumiselle, tulee näkemykseni mukaan lain so-

veltajalta edellyttää varsin korkeaa tietämystä eri valtioiden valtiojärjestyksestä, kulloisestakin poliittisesta tilanteesta ja sen vakaudesta sekä valtioiden keskinäisistä suhteista, jotka kaikki sinällään voivat vaihdella varsin nopeastikin.

Turvallisuusselvityslain tarkoittaman ulkomaansidonnaisuuksien käsitteellä on varsin laaja ja avoin soveltamisala. Asian merkityksellisyydestä johtuen olisi mielestäni perusteltua, että ehdotetuissa säännöksissä käytettäisiin turvallisuusintressiin vaarantumisedellytyksen yhteydessä käytetyn käsitteen ”*voi vaarantaa*” sijaan esimerkiksi käsitettä ”*voi todennäköisesti vaarantaa*”. Kyseisen todennäköisyysarviota koskevan kynnyksen korottaminen olisi omiaan asettamaan lain soveltajalle varsin korkean ja tapauskohtaisen perusteluvelvollisuuden turvallisuusselvityksessä tai muutoin ilmenneen ulkomaansidonnaisuuden vaikutuksesta turvallisuusintressille. Näin korostuisi myös se, että ”vaarantumisepäilyn” tueksi pitää olla jotain konkreettista, kun esityksessä on mainittu, että ”Sotilasvirkaan ei voida valita henkilöä, jolla on jo lähtökohtaisesti korkea riski joutua ulkomaansidonnaisuuksiensa vuoksi ulkopuolisen painostuksen alaiseksi vaikkapa perhesuhteidensa kautta. Tätä edellyttää kansallisen turvallisuuden ohella myös henkilön oma oikeusturva” (s. 23). Tällaisen ”korkean riskin” havaitseminen ei voine olla vaikeasti perusteltavissa.

Selvää on myös se, että toisella kansalaisuudella tai muilla ulkomaansidonnaisuuksilla voi olla tavanomaista suurempi merkitys ja painoarvo silloin, kun selvityksen kohde saa työtehtävässään kaikista arkaluontoisimpia turvallisuutta ja siihen vaikuttavia salassa pidettäviä tietoja. Myös tämä seikka tulee ottaa kokonaisharkinnassa huomioon. Näkemykseni mukaan pelkästään toisen kansalaisuuden tai muun ulkomaansidonnaisuuden olemassaoloon turvallisuusintressiä vaarantavana tekijänä tulee kuitenkin suhtautua pidättyvästi eikä ehdotettuja säännöksiä yhdessä turvallisuusselvitysmenettelyn kanssa sovellettaessa saisi muodostua käytäntöä, jota voitaisiin pitää tosiasiallisesti syrjivänä sen näennäisesti syrjimättömästä tarkoituksesta huolimatta. Jo nämä seikat korostavat korkeaa selvittämis- ja perusteluvelvollisuutta arvioitaessa turvallisuusintressin vaarantumista.

Esityksen valossa jää myös epäselväksi, tehdäänkö arvio ulkomaansidonnaisuuden uhasta turvallisuusintressille mainituissa viranomaisissa keskitetysti vai kulloinkin mahdollista nimitys- tai opiskelijaksi ottamista koskevaa asiaa käsittelevän viranomaisen toimesta. Tällä on merkitystä yhtenäisen soveltamiskäytännön ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Huomiotta ei voida jättää sitäkään, ettei ainakaan esityksestä ilmene menettelyä, miten virkaan tai koulutukseen valitsematta jäänyt voisi saattaa viranomaisen esittämän arvion hänen ulkomaansidonnaisuuksiensa vaikutuksista turvallisuusintresseille muutoksenhaun alaiseksi. Asiassa jää myös jossain määrin epäselväksi, voidaanko henkilöä koskeva esityksen tarkoittama arviointi tehdä uudelleen esi-

merkiksi muuttuneiden olosuhteiden tai puutteellisen selvityksen johdosta.

On huomioitava, että puolustusvoimista annetun lain 36 a §:n sekä rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 12 §:n mukaan mainittujen viranomaisten sotilasvirat voidaan pääosin täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Eduskunta on hyväksynyt valtion virkamieslain muutoksen, joka mahdollistaisi muutoksenhaun valtion virkaan tai virkasuhteeseen nimittämisestä. Valitusoikeutta ei olisi kuitenkaan Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaa koskevasta päätöksestä, jos virka voidaan lain nojalla täyttää haettavaksi julistamatta (HE 77/2017 vp). Laki ei ole vielä tullut voimaan. Näkemykseni mukaan ulkomaansidonnaisuuksien vaikutuksesta tehtävää arviointia ei voida rinnastaa suoraan lopulliseen virkanimitystä koskevaan ratkaisuun, vaikka se sinällään voikin olla perusteena valitsematta jättämiselle. Kiinnitän myös huomiota siihen, että maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 33 §:n mukaan opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen voi hakea muutosta. Näin on myös rajavartiolaitoksen hallinnossa annetun lain 29 §:ssä säädetty koulutukseen valitsemisesta. Edellä todetun perusteella asiassa olisi syytä vähintäänkin selventää mahdollista muutoksenhakumahdollisuutta ulkomaansidonnaisuuksien vaikutuksesta tehtävästä arvioinnista niin virkaan nimittämisen kuin opiskelemaan ottamista koskevissa asioissa.

Ehdotuksen tarpeellisuutta erityisesti suhteessa pelkän turvallisuusselvityksen riittävyyteen on nähdäkseni perusteltu esityksessä sillä, että ”Sotilasvirkojen virkarakenteen erityisluonne, sotilasvirassa palvelevien tehtävien luonne, urakierto ja muut tässä esityksessä tarkemmin kuvatut sotilasviran erityispiirteet edellyttävät, että sotilasvirkojen osalta vielä erityisesti säädetään…” (s. 13) sekä edelleen, että ”Sotilasviran erityinen luonne kansallisen turvallisuuden takaajana edellyttää, että henkilö on luotettava, painostuksesta vapaa, riippumaton ja ehdottoman lojaali Suomen valtiota kohtaan. Sotilasvirassa toimivat pääsevät tehtävissään kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisiin tietoihin ja voivat toimillaan aiheuttaa vahinkoa kansalliselle turvallisuudelle” (s. 23). Näkemykseni mukaan selvityksessä olisi tullut nyt ilmennyttä täsmällisemmin erityisesti oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perustella, millä tavoin turvallisuusselvitystä itsessään ja mahdollisesti yhdistettynä sidonnaisuusilmoituksen tekemiseen ei voitaisi pitää riittävänä edellytyksenä henkilön luotettavuuden arvioinnissa. Selvityksen kohteen toinen kansalaisuus jo sinällään sisältyy turvallisuusselvityslain ulkomaansidonnaisuuden määritelmään.

Voidaan muutoinkin pohtia, olisiko virkaan nimittämiseen sidottu turvallisuusintressin vaarantuminen tarkoituksenmukaista arvioida myös tiettyihin yksilöityihin tehtäviin määrättäessä. Käsitykseni mukaan virkoihin kuuluvia tehtäviä hoidetaan Puolustusvoimissa myös tehtävään määräämisen perusteella. On lisäksi huomattava, että puolustusvoimissa palvelee sellaisia siviilivirassa tai tehtävässä olevia henkilöitä, jotka voivat tehtävässään joutua käsittelemään kaikkein arkaluotoi-

simpia tietoja. Tällaisina tulevat kyseeseen esimerkiksi puolustusvoimissa työskentelevät lakimiehet sekä ainakin osa terveydenhuoltoalan henkilöstöstä. Sotilaiden ura- ja tehtäväkiertoa vastaava järjestelmä on puolustushallinnossa luotu myös siviileille. Esityksessä ei sinänsä mainita näiden henkilöstöryhmien asemasta ja kansalaisuusedellytyksistä mitään.

Julkisuudessakin olleiden tietojen mukaan puolustusvoimissa palvelee tällä hetkellä upseerin virassa henkilöitä, joilla on Suomen kansalaisuuden lisäksi myös jonkun muun maan kansalaisuus. Esityksessä tulisi laajemmin käsitellä jo puolustusvoimien palveluksessa olevien kaksoiskansalaisten asemaa ja ylipäätään heidän määräänsä, jos se on puolustusvoimien tiedossa.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.