Olli Mäenpää
6.2.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 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)

Kansalaisuus ja ulkomaansidonnaisuus rajoituskriteerinä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kelpoisuusvaatimuksia Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan siten, että tällaiseen virkaan 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. Samansisältöinen vaatimus kohdistuisi upseerin virkaan johtaviin opintoihin ja rajavartijan peruskurssille valittaviin henkilöihin.

Arviointiperusteet

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan Suomen kansalaisuusvaatimus on katsottu voitavan asettaa kelpoisuusehdoksi erityisesti sellaisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi poliisimiehen ja Rajavartiolaitoksen virkoihin (ks. PeVL 38/2013 vp, PeVL 19/2005 vp ja PeVL 28/2004 vp). Lisäksi valiokunta on 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).

Perustuslakivaliokunnan arvioiden perusteena on edellä mainituissa lausunnoissa ollut perustuslain 125 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Nyt ehdotettava toisen valtion kansalaisuuteen ja ulkomaansidonnaisuuteen kohdistuvat kriteerit ovat Suomen kansalaisuutta koskevaa kriteeriä laajemmat ja tulkinnanvaraisemmat. Ehdotettua sääntelyä on perusteltua arvioida lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ja ottaen huomioon myös virkanimitysten perusteisiin, hyvään hallintoon ja oikeusturvaan liittyvät näkökohdat.

Huomioon on lisäksi otettava ehdotettua rajoitusta koskevat Suomen kansainväliset sopimusvelvoitteet. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan

kansainvälisen yleissopimuksen 25 artiklan c) -kohdan mukaan jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman minkäänlaisia yleissopimuksen 2 artiklassa mainittua erottelua ja ilman kohtuuttomia rajoituksia päästä periaatteessa yhdenvertaisina maansa julkisiin virkoihin. Artiklan soveltamiskäytännössä on katsottu, että virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen voidaan kohdistaa kriteerejä, mutta tällaisten kriteerien ja menettelyjen on oltava avoimia ja kohtuullisia. Yleissopimuksen kannalta olisi kuitenkin pidettävä ongelmallisena sääntelyä, jonka mukaan Suomen kansalaisen oikeutta päästä julkiseen virkaan rajoitettaisiin pelkästään sillä perusteella, että hänellä on toisenkin valtion kansalaisuus.

Kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (93/2008) 17(1) artiklan mukaan sopimusvaltion kansalaisilla, jolla on jonkin toisen valtion kansalaisuus, on sen sopimusvaltion alueella, jossa he asuvat, samat oikeudet ja velvollisuudet kuin tämän sopimusvaltion muilla kansalaisilla. Tähän vaatimukseen ei kohdistu sen soveltamista rajoittavia sopimusmääräyksiä. Yleissopimuksen ei siten voida katsoa mahdollistavan sääntelyä, jonka mukaan Suomen kansalaisen pääsyä virkaan rajoitettaisiin pelkästään sillä perusteella, että hänellä on toisen valtion kansalaisuus.

Toisen valtion kansalaisuus

Toisen valtion kansalaisuus kuuluu sellaisiin perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin muihin syihin, joiden perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan (esim. PeVL 26/2010 vp). Tältä kannalta voidaan lisäksi todeta, että edellä mainitun eurooppalaisen yleissopimuksen 17(1) artiklan määräys huomioon ottaen lailla ei voitaisi yleissopimusta rikkomatta säätää edellytystä, jonka mukaan Suomen kansalaisen pääsyä upseerin virkaan tai sitä edellyttävään koulutukseen rajoitettaisiin pelkästään sillä perusteella, että hänellä on toisen valtion kansalaisuus.

Lakiehdotuksen mukainen rajoitus ei kuitenkaan tulisi sovellettavaksi pelkästään toisen valtion kansalaisuuden perusteella, vaan ehdotetun rajoituskriteerin soveltamisen oikeudellisena edellytyksenä olisi lisäksi, että toisen valtion kansalaisuus on luonteeltaan sellainen ulkomaansidonnaisuus, että se voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa. Tällaisen vaaran aiheutumista voidaan pitää sellaisena perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä ja riittävän täsmällisenä perusteena, joka oikeuttaa virkakelpoisuuteen kohdistuvan rajoituskriteerin määrittelyn laissa.

Muu ulkomaansidonnaisuus

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 33/2017 vp) säädetyn turvallisuusselvityslain 9 a §:n mukaan ulkomaansidonnaisuudella 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”.

Perustuslain kannalta tällaisen kriteerin määrittelyä on lähinnä arvioitava virkaan nimittämisen ja virkaan johtavaan koulutukseen valinnan edellytysten määrittelynä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä virkaan nimittämistä ei ole pidetty subjektiivisena oikeutena, joskin nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhakijan oikeudellisen aseman kannalta. Virkanimityspäätöksiin sisältyy myös harkintaa, jota ohjataan ja rajoitetaan lainsäädännöllä. Harkinnan lähtökohtana on perustuslain 125 §:n 2 momentti, jossa säädetään yleisistä nimitysperusteista julkisiin virkoihin (PeVL 42/2017 vp).

Virkaan nimittämisen tarkempia kelpoisuusvaatimuksia tai niiden perusteita ei kuitenkaan määritellä perustuslaissa, eikä perustuslaki myöskään suoranaisesti määrittele sisällöllisiä vaatimuksia virkaan nimittämistä koskeville rajoitusedellytyksille. Tällaiset rajoitusedellytykset eivät kuitenkaan saa olla syrjiviä tai mielivaltaisia ja niiden on liityttävä relevantilla tavalla virkatehtäviin tai koulutuksen sisältöön ja tarkoitukseen. Myös tältä osin on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, joiden ei kuitenkaan voida katsoa estävän säätämästä ehdotetunsisältöistä ulkomaansidonnaisuuteen perustuvaa rajoituskriteeriä, joka ei perustu valtion kansalaisuuteen vaan ensisijaisesti vaaraan, jonka erilaiset ulkomaansidonnaisuudet voivat perustellusti aiheuttaa.

Lakiehdotuksen mukaan myös tämän rajoituskriteerin soveltaminen edellyttäisi, että turvallisuusselvityslaissa määritelty ulkomaansidonnaisuus voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa. On tosin selvää, että merkittävä osa muista ulkomaansidonnaisuuksista ei sisällä sellaisia vaaratekijöitä, jotka voisivat olla lainmukaisena perusteena rajoituskriteerin soveltamiselle. Yhtä selvänä voitaneen pitää, että osa lain tarkoittamista ulkomaansidonnaisuuksista voi perustellusti aiheuttaa lakiehdotuksen tarkoittaman vaaran. Perustuslain kannalta arvioituna rajoituskriteeriä ei voida pitää syrjivänä tai mielivaltaisena. Sen voidaan katsoa relevantilla ja hyväksyttävällä tavalla liittyvän upseerin virkatehtävien hoitamiseen ja koulutuksen sisältöön ja tarkoitukseen.

Tämä arvio perustuu erityisesti kolmeen seikkaan. Yksinomaan toisen valtion kansalaisuus ei arvioitavan kriteerin mukaan olisi este virkanimitykselle tai opintoihin valitsemiselle, joten rajoitusta ei voitane pitää suhteettomana esteenä nimitykselle tai valinnalle. Lisäksi ennen rajoituskriteerin soveltamista on kussakin tapauksessa erikseen selvitettävä ja arvioitava, liittyykö tai sisältyykö ulkomaansidonnaisuuteen sellaisia tekijöitä, jotka aiheuttavat säännöksessä tarkoitetun virkatehtävien suorittamisen kannalta merkityksellisen vaaran. Tällaisilla tekijöillä on legitiimiä merkitystä, sillä sotilasviran erityisen luonteen kansallisen turvallisuuden takaajana voidaan katsoa edellyttävän, että henkilö on luotettava, painostuksesta vapaa, riippumaton ja ehdottoman lojaali Suomen valtiota kohtaan (HE, s. 16). Kolmanneksi voidaan arvioida, että ehdotetun säännöksen mukaiset vaaratekijät ovat

relevantteja ja hyväksyttäviä kriteereitä arvioitaessa edellytyksiä nimittää upseerin virkaan ja valita tällaiseen tehtävään johtaviin opintoihin.

Hyvä hallinto ja oikeusturva

Upseerinimitystä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla valtion virkamieslakiin sisältyvän, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 42/2017 vp) säädetyn valituskiellon vuoksi. Tämä on omiaan korostamaan hyvän hallinnon takeita valmisteltaessa ulkomaansidonnaisuuteen perustuvan rajoituskriteerin soveltamista ja päätettäessä siitä upseerin virkanimityksen tai koulutusvalinnan yhteydessä.

Valmisteluvaiheessa on noudatettava erityisesti hallintolain 31 §:n velvoitetta, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Perustuslakivaliokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että henkilön ulkomaansidonnaisuuksia tulee arvioida yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti kulloisenkin viran erityispiirteet ja vaatimukset huomioiden (PeVL 33/2017 vp).

Keskeinen merkitys päätösvaltaa käytettäessä on hallintolain 6 §:ssä määritellyillä oikeusperiaatteilla, jonka mukaan päätösvaltaa on käytettävä puolueettomasti, tasapuolisesti ja yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Näillä seikoilla on erityistä merkitystä myös siksi, että ulkomaalaissidonnaisuuden soveltamisen edellytyksenä on säännösehdotuksen mukaan se, että ulkomaansidonnaisuus ”voi” aiheuttaa säännöksessä tarkoitetun vaaran. Tällaisen vaaran aiheutumiselle tulee olla konkreettisia ja todennäköisiä perusteita.