OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

5.2.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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)

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.

Ulkomaansidonnaisuudella tarkoitettaisiin edellä mainitun lakiviittauksen nojalla henkilön nykyisiä tai aikaisempia kansalaisuuksia, toimimista toisen valtion palveluksessa, osallistumista elinkeinotoimintaan toisessa valtiossa, henkilön toisessa valtiossa olevaa varallisuutta, hänen läheisiään, jotka ovat toisen valtion kansalaisia, hänen jatkuvia ja kiinteitä yhteyksiään toisen valtion kansalaisiin sekä hänen muita sidonnaisuuksiaan toiseen valtioon tai sen kansalaisiin tai yhteisöihin.

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

Valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohtia

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42; PeVL 55/2016 vp).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännöksillä täydennetään yleistä yhdenvertaisuuslauseketta. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös kieltää myös kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun ilman hyväksyttävää perustetta (mm. PeVL 33/2017 vp, PeVL 26/2010 vp, PeVL 13/2009 vp, PeVL 11/2009 vp, PeVL 31/2008 vp). Ehdotettuun sääntelyyn sisältyvistä erottelukriteereistä myös esimerkiksi henkilön läheisen kansalaisuuden voidaan niin ikään katsoa muodostavan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun henkilöön liittyvän syyn.

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (mm. PeVL 55/2016 vp, PeVL 31/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 55/2016 vp, PeVL 38/2006 vp).

Ehdotetun sääntelyn tavoitteet kytkeytyvät eri tavoin kansalliseen turvallisuuteen, joka voi ainakin eräissä sääntely-yhteyksissä lähtökohtaisesti muodostaa hyväksyttävän perusteen henkilöiden erilaiselle kohtelulle (PeVL 33/2017 vp, PeVL 31/2008 vp). Puheena olevassa esityksessä, jossa on kyse kansalliseen turvallisuuteen läheisesti kytkeytyvästä sotilasvirkojen kelpoisuusedellytyksestä, tällaisen sääntely-yhteyden voidaan katsoa olevan käsillä.

Ehdotetun sääntelyn arvioinnin kannalta on lisäksi olennaista, että henkilön toinen kansalaisuus tai muukaan ehdotetussa sääntelyssä tarkoitettu ulkomaansidonnaisuus ei itsessään muodostuisi nimityksen tai tehtävään määräämisen esteeksi. Ulkomaansidonnaisuus muodostuisi esteeksi vain, jos se voi vaarantaa valtion turvallisuutta tai muita ehdotetussa sääntelyssä lueteltavia keskeisiä yleisiä etuja. Edelleen on olennaista, että kyse olisi tapauskohtaisesta kokonaisharkinnasta, jossa otetaan huomioon muun muassa ulkomaansidonnaisuuksien luonne kyseessä olevan tehtävän kannalta.

Voidaan todeta, että tulkinta-asetelma on keskeisiltä osiltaan hyvin samankaltainen kuin tammikuussa 2018 voimaan tulleiden valtion virkamieslain

ja turvallisuusselvityslain muutosten osalta, jotka säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 33/2017 vp). Tuolloin valtion virkamieslain 8 c §:än otettiin säännökset siitä, että viranomaisen on nimitysharkinnassa varmistettava, ettei nimitettävällä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia (ml. ulkomaansidonnaisuuksia) ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetulle sääntelylle on olemassa perustuslain 6 §:n edellyttämät hyväksyttävät perustelut. Sääntelyä voidaan pitää myös oikeasuhtaisena, ottaen huomioon, että sääntelyn käyttöala on rajattu Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin, ja että henkilön ulkomaansidonnaisuuksia arvioitaisiin yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti kyseessä olevan tehtävän erityispiirteet huomioiden (ks. PeVL 33/2017 vp, s. 4). Nyt käsillä olevaa sääntelymallia, joka perustuu ulkomaansidonnaisuuksien huomioon ottamisen tapauskohtaiselle kokonaisharkinnalle, voidaan sääntelyn oikeasuhteisuusperiaatteen näkökulmasta pitää selvemmin hyväksyttävänä kuin aiemmin lausuntokierroksella esillä olleita sääntelymalleja, jotka olennaisilta osin olisivat merkinneet kaksoiskansalaisiin kohdistuvaa lähtökohtaista virkakieltoa puheena olevien virkojen osalta.

Ehdotettu sääntely täyttää oikeusministeriön käsityksen mukaan myös tämänkaltaiselta sääntelyltä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Kansalaisuudesta tehty eurooppalainen yleissopimus

Kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 93–94) 17 artiklan mukaan sopimusvaltion kansalaisilla, joilla on jonkin toisen valtion kansalaisuus, on sen sopimusvaltion alueella, jossa he asuvat, samat oikeudet ja velvollisuudet kuin kyseisen sopimusvaltion muilla kansalaisilla (engl. ”same rights and responsibilities”). Hallituksen esityksessä todetaan yleissopimusta käsittelevissä yleisperustelujen osissa, että kansainvälisten sopimusvelvoitteiden valossa kaksoiskansalaisuuden kielto näyttäytyy ”jossain määrin ongelmallisena” (s. 11 ja 17). Lauseen sisältö ja merkitys puheena olevassa yhteydessä jää jokseenkin epäselväksi, ja on tarpeen selventää, onko ehdotettu sääntely sopusoinnussa yleissopimuksen kanssa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan on mahdollista tulkita kansalaisuusyleissopimuksen 17 artiklaa siten, että se viittaa oikeuksiin ja velvollisuuksiin yleisellä tasolla, eikä siten edellytä kaikissa tilanteissa henkilöiden samanlaista kohtelua riippumatta siitä, onko heillä Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun maan kansalaisuus. Yleissopimuksen tulkintaa koskevassa selitysmuistiossa (*explanatory report* 6.11.1997) todetaan 17 artiklan

yhteydessä, että kyseinen artikla sisältää periaatteen, jonka mukaan monikansalaisia tulee kohdella muiden kanssa yhdenvertaisesti esimerkiksi suhteessa äänioikeuteen, omistusoikeuteen ja asevelvollisuuteen (s. 16). Tämä toteamus tukee edellä esitettyä tulkintaa. Tässä yhteydessä on lisäksi olennaista, että kenelläkään ei sinänsä voida katsoa olevan ”oikeutta” tulla nimitetyksi johonkin virkaan tai tehtävään.

Edelleen voidaan viitata siihen, että ehdotetun sääntelyn mukaan henkilön kaksoiskansalaisuus ei olisi automaattinen, ehdoton tai itsessään edes riittävä peruste sille, että henkilöä ei voitaisi nimittää sotilasvirkaan tai ottaa kyseisiin tehtäviin johtavaan koulutukseen.

Mainittu yleissopimuksen määräys ei yllä mainituilla perusteilla vaikuta olevan esteenä ehdotetulle sääntelylle.

Eräiden ilmaisujen avoimuus

Kuten edellä on todettu, henkilön ulkomaansidonnaisuus olisi ehdotetun sääntelyn mukaan valinnan este, jos sidonnaisuus voi vaarantaa *valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa*. Esityksessä tarkastellaan ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä pääasiallisesti ja sinänsä asianmukaisesti lähinnä kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen 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.

Esityksen perusteluiden vaillinnaisuus edellä mainituilta osin vaikeuttaa jossakin määrin sen arvioimista, onko kyseisten kriteereiden sisällyttämistä sääntelyyn pidettävä valtiosääntöisesti perusteltuna. Sääntelyn soveltamiskäytännön ennustettavuuden ja yhdenmukaisuuden edistämiseksi edellä mainittujen ilmaisujen sisältöä ja niiden merkitystä kelpoisuusarvioinnin kannalta olisi joka tapauksessa tarpeen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä selventää esimerkiksi esityksestä annettavan mietinnön perusteluteksteissä. Kyseisessä yhteydessä voitaneen yhtenä seikkana viitata siihen, että turvallisuusselvityslain 1 §:ssä käytetään edellä mainittuja ilmaisuja palvelusturvallisuutta lukuun ottamatta.