

3.4.2018

EOAK/1197/2018

Puolustusministeriö

PL 31
00131 HELSINKI

Viite: Lausuntopyyntö 2.3.2018

ASIA: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain 37 §:n ja Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n muuttamisesta

Puolustusministeriö on pyytänyt lausuntoani hallituksen esitysluonnoksesta, jossa ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia siten, että puolustusvoimien virkaan voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta. Säännökseen liittyisi mahdollisuus myöntää hakijalle erivapaus.

Siirtymäsäännöksissä säädettäisiin sotilasvirkaan nimitetystä tai upseerin virkaan opiskelemaan valitusta, opintoja suorittavasta tai opinnot suorittaneesta, jolla on lain voimaan tullessa myös muun valtion kuin Suomen kansalaisuus.

Totean lausuntonani seuraavan.

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 yhdenvertaisuussäätelyn kannalta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain kannalta hyväksyttävänä säätää kansalaisuusvaatimus eräisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten tuomarin, poliisimiehen ja raja-

vartiolaitoksen 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.

Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuden ja syrjintäkiellon kannalta. Kansalaisuus on sellainen 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä erotteluperuste, jota ei ilman hyväksyttävää syytä saa käyttää erotteluvan lainsäädännön perusteena (PeVL 26/2010 vp). Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan Suomen kansalaisten asettamista eri asemaan, jos heillä on myös jonkin muun valtion kansalaisuus.

Käsitellessään hallituksen esitystä laeiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi perustuslakivaliokunta on arvioinut, että kansalaisuusvaatimukselle voitiin tässä tapauksessa katsoa olevan hyväksyttävät syyt, ja että erotteluperusteen rajoitettu soveltamisala täytti oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Kansalaisuusvaatimuksen soveltamiskohde oli määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan esitys oli tältäkin kannalta arvioituna valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Tuossa hallituksen esityksessä ehdotettiin laajennettavaksi säännöksen soveltamisalaa, jonka mukaan määrättyihin virkoihin voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen. Suomen kansalaisen mahdolliset muut kansalaisuudet eivät olleet ehdotuksen mukaan esteenä tällaiseen virkaan nimittämiseksi. Hallitus ei tuolloin ehdottanut rajoitettavaksi kaksoiskansalaisten pääsyä tiettyihin valtion virkoihin. Sen sijaan, että laissa olisi lueteltu ne virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole toisen valtion kansalaisuutta, päädyttiin esittämään, että valtionhallinnon tehtäviin nimitettävänä olevan henkilön mahdollisista ulkomaansidonnaisuuksista johtuvat riskit selvitetään ja arvioidaan osana turvallisuusselvityslaissa säädettyä menettelyä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävinä perusteina Suomen kansalaisuuden vaatimiselle muun muassa merkittävää julkisen vallan käyttöä, toimimista lähellä valtiojohtoa ja laaja-alaista tiedonsaantia kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä tiedoista, päätöksenteon valmisteluun vaikuttamista yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa, kansallista turvallisuutta, Suomen ulkosuhteisiin, valmiuteen ja varautumiseen liittyviä tehtäviä, kyberturvallisuuden kannalta merkittäviä tehtäviä sekä pääsyä muutoin kuin satunnaisesti kä-

sittelemään suojaustasoihin I-II luokiteltuja asiakirjoja (PeVL 33/2017).

Nyt arvioitavani olevassa puolustusvoimia koskevan hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan kaksoiskansalaisten rajaamista puolustusvoimien virkojen ulkopuolelle. Tätä on perusteltu sillä, että puolustusvoimissa ja yleisemminkin kansallisten etujen suojaamisessa on noussut esille sellaisten henkilöiden kaksoiskansalaisuuden merkitys, jotka tehtävissään pääsevät kansallisten etujen suojaamisen kannalta kriittisiin tietoihin ja jotka toimillaan voivat aiheuttaa vahinkoa näille eduille. Kaksoiskansalaisuuteen liittyvät riskit voivat johtua esimerkiksi siitä, että henkilöä voidaan painostaa toisen valtion etuja palveleviin toimiin. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun henkilöön vaikutetaan uhkaamalla seurauksista hänen toisessa valtiossa asuvalle läheisilleen. On myös valtioita, joiden kansalaiset ovat kaksoiskansalaisuudesta riippumatta omien lakiansa mukaan velvoitettuja auttamaan kyseisen valtion turvallisuusviranomaisia. Kysymys on tällöin useimmiten valtioista, joissa vallitsee epävakaa olot ja jotka eivät ole demokraattisia oikeusvaltioita.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan perustuslain 6 §:n tulkintakäytäntö huomioon ottaen on olemassa hyväksyttävät perusteet sille, että puolustushallinnon sotilasviroissa voidaan edellyttää Suomen kansalaisuutta. Sen sijaa esityksessä ei ole esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, että Suomen kansalaiset voitaisiin asettaa eri asemaan nyt ehdotetulla tavalla. Suomen kansalainen on jokainen, jolla on Suomen kansalaisuus riippumatta siitä, onko henkilö samanaikaisesti toisen valtion kansalainen.

Esityksen tavoitteena on mainittu kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen parantaminen. Epäselväksi jää, miten kaikkien niiden Suomen kansalaisten, joilla on jonkin toisen valtion kansalaisuus rajaaminen joidenkin virkojen ja tehtävien ulkopuolelle parantaisi kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta siten, että tämä olisi hyväksyttävä syy esitetylle menettelylle. Ehdotettu kaksois- tai monikansalaisuuden omaavien henkilöiden poissulkeminen näistä, joskin tarkoin määritellyistä viroista ja tehtävistä ei ole myöskään suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Tässä yhteydessä on huomattava, että edellä mainitussa valtion virkamieslakia koskevassa muutoksessa käytännössä sellaisten virkojen osalta, joiden haltijat voivat olla päättämässä Suomen maanpuolustuksen strategiasta tai virassaan valvoa ja arvioida sitä, on riittäväksi ulkomaansidonnaisuuksista johtuvien riskien selvittämiseksi ja arvioimiseksi katsottu turvallisuusselvitysmenettely.

Ehdotusluonnoksessa todetaan, että sotilasviran erityinen luonne kansallisen turvallisuuden takaajana edellyttää, että henkilö on luotettava, painostuksesta vapaa, riippumaton ja ehdottoman lojaali Suomen valtiota kohtaan. Olen tästä vaatimuksesta samaa mieltä. En kui-

tenkaan voi vakuuttua siitä, että kansallisen turvallisuuden takaamiseksi olisi välttämätöntä ja riittävää, että sotilasvirkojen kohdalla edellytettäisiin, että henkilöllä on vain Suomen kansalaisuus.

Katson, että turvallisuusselvitysmenettelyllä voidaan tehokkaammin saavuttaa lakiehdotuksen tavoitteet ja eliminoida henkilöriskit ilman niitä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joita nähdäkseni esitysluonnokseen liittyy. Pidän keskeisten turvallisuusetujen suojaamista turvallisuusselvitysmenettelyllä lähtökohtaisesti nyt esitettyä hyväksyttävämpänä toimintamallina perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden ja suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta. Tällöin tosiasiallisesti olisi mahdollista ottaa huomioon nimitettävän tehtävän luonne ja henkilön yksilöllinen tilanne kokonaisuutena.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt turvallisuusselvitysmenettelyä tai luotettavuuslausuntokäytäntöä valtiosääntöoikeudellisesti erityisen ongelmallisena (PeVL 3/2014 vp, s. 2).

Totean myös, että sen sijaan, että sotilasvirkaan nimitettävältä tai sotilasvirkaan opiskelevalta tulisi edellyttää ainoastaan Suomen kansalaisuutta, tarkkarajaisuuden ja suhteellisuuden vaatimukset täytättäisi paremmin se, että sotilasviroista eriteltäisiin yksilökohtaisesti ne virat, joiden edellyttämät tehtävät edellyttävät ainoastaan Suomen kansalaisuutta.

Esityksessä on mainittu myös, että puolustusvoimien sotilasvirkaan nimittämistä tai sotilaskoulutukseen valituksi tulemistä koskevassa asiassa olisi mahdollisuus hakea erivapautta. Säännöksessä tarkoitettu erityinen syy erivapauden myöntämiselle voisi olla esimerkiksi se, että henkilö ei voi toisen valtion lainsäädännön vuoksi luopua toisesta kansalaisuudestaan ja toisen kansalaisuuden ei arvioida aiheuttavan lojaliteetti- ja eturistiriitaongelmia. Esityksessä ei ole tarkemmin selvitetty erivapausmenettelyä siltä osin, tuleeko sitä hakea aina eri viranhakutilanteiden tai tehtävään määräämisten yhteydessä. Esityksen perusteluissa tulisi myös arvioida sitä, että ehdotus saattaa johtaa käytännössä siihen, että kaksoiskansalaisen, joka haluaa hakeutua sotilasvirkaan, on luovuttava toisesta kansalaisuudestaan ja arvioida kansalaisuudesta luopumisen vaikutuksia Suomen kansalaiselle ja hänen luotettavuudelleen.

Esityksessä on niin ikään todettu, että puolustusvoimista annetun lain muutoksen voimaan tullessa puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettynä oleva olisi edelleen kelpoinen virkaansa. Upseerin virkaan johtavia opintoja suorittamaan valittu, opintoja suorittava tai opinnot jo suorittanut olisi kelpoinen upseerin virkaan.

Totean tältä osin, että julkisuudessaakin olleiden tietojen mukaan puolustusvoimissa palvelee tällä hetkellä upseerin virassa henkilöitä, joilla on Suomen kansalaisuuden lisäksi myös jonkun muun maan kan-

salaisuus. Esityksessä tulisi laajemmin käsitellä jo puolustusvoimien palveluksessa olevien kaksoiskansalaisten asemaa.

Esitys on perus- ja ihmisoikeuksien ja muutoinkin perustuslain kannalta merkityksellinen, joten esityksestä on mielestäni suotavaa hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä