



28.3.2018

VTDno-2018-184

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTUDISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUODÁÁITARDEADDJIPuolustusministeriö
kirjaamo@defmin.fiSisäministeriön rajavartio-osasto
rajavartiolaitos@raja.fi

Lausuntopyyntöne FI.PLM.2017-1954 ja RVLdno-2017-516

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksista eduskunnalle koskien puolustusvoimista annetun lain 37 § ja Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 § sekä rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §: ien muuttamista

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Vaikka lausuntopyynnöt ovat tulleet erikseen ja Rajavartiolaitos on omassa esityksessään ehdottanut puolustusministeriön esityksestä poikkeavaa vaihtoehtoa, on yhdenvertaisuusvaltuutettu päättänyt lausua esityksistä samalla kertaa, sillä lain muutosehdotukset on valmisteltu samanaikaisesti ministeriöiden yhteistyönä ja virka- ja opiskelukelpoisuuden osalta samansisällöiset hallituksen esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle yhtä aikaa. Myös muutosesitysten taustasyyt ja tavoitteet ovat samanlaiset. Molemmissa esityksissä on tarkoitus rajoittaa sellaisten Suomen kansalaisten, joilla on myös toisen valtion kansalaisuus, nimitystä sotilasvirkoihin ja rajavartiijan peruskurssille. Muutosehdotusten tavoitteena on suojella kansallista turvallisuutta.

Virkamieslain muutosehdotusta koskeva lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lausunut 20.3.2017 valtiovarainministeriön valmistelemasta valtion virkamieslain ja turvallisuusselvityslain ja näihin liittyvien lakien muutosesityksestä, joiden tarkoitus oli suojata kansallista turvallisuusetuja parantamalla henkilöstöturvallisuutta. Esityksessä käsiteltiin myös tiettyjen valtion virkojen rajaamista sellaisille henkilöille, joilla on



ainoastaan Suomen kansalaisuus, eli toisin sanoen ns. kaksois- tai monikansalaisuuden kieltoa tietyissä viroissa.

Valtuutettu piti esitysten tavoitteena mainittuja kansallisten turvallisuus- etujen ja henkilöstöturvallisuuden parantamista hyväksyttävänä ja tavoiteltavana asioina, mutta katsoi, että sellainen kategorinen kieltö, jonka mukaan Suomen kansalaisen mahdollinen toinen kansalaisuus automaattisesti estäisi nimitämisen määrättyihin virkoihin, ei olisi tarkoituksenmukainen eikä oikeasuhtainen keino kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuvatun kaltaisesta lainsäädännöksestä tulisi tosiasiallisesti syrjivä, mikäli henkilön toinen kansallisuus yksin olisi esteenä nimitämiselle ilman yksilö- ja tapauskohtaista harkintaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi lausunnossaan, että pelkästään toisen valtion kansalaisuuden katsomiseen yksin sellaiseksi sidonnaisuudeksi, jossa henkilön riippumattomuus ja luotettavuus vaarantuu, tulee suhtautua pidättyvästi. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan todennäköisyyttä joutua alttiiksi painostukselle tulee tukea jokin muu seikka kuin ainoastaan henkilön kansalaisuus. Lisäksi ulkomaansidonnaisuuksia tulee arvioida eri tavoin tehtävästä riippuen ja jokainen harkinta tulisi suorittaa yksilöllisesti ja kokonaisuus huomioon ottaen.

Esitysten pääasiallinen sisältö

Nyt lausuntopyynnön kohteena on kaksi yhdessä valmisteltua erilaista esitystä. Puolustusministeriön muutosehdotuksessa esitetään, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävältä ja upseerin virkaa johtaviin opintoihin valittavalta edellytettäisiin sitä, että Suomen kansalaisuuden lisäksi henkilöllä ei ole muun valtion kansalaisuutta. Henkilön olisi mahdollista esityksen mukaan hakea kummassakin tapauksessa erivapautta. Erivapautta tulisi hakea valtioneuvostolta, jonka yleisistunto päättäisi asiasta. Esityksen mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee muutkin virkamiehen kelpoisuusvaatimuksia koskevat erivapaushakemukset kun on kyse virasta, johon tasavallan presidentti tai valtioneuvosto nimittää tai kun kelpoisuusvaatimuksista on säädetty valtioneuvoston asetuksella.

Esityksen tavoitteeksi on kirjattu pyrkimys ennakolta estää uhkia, joita voi liittyä siihen, että valtion yleisen edun kannalta tärkeisiin Puolustusvoimien sotilasvirkoihin nimitettäisiin henkiöitä, joilla on muun valtion kuin Suomen kansalaisuus. Muutosesityksen tavoitteena on lisäksi parantaa kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta.

Esitystä on perusteltu mm. sillä, että Puolustusvoimille laissa säädetyistä, etenkin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluvista tehtävistä johtuu, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävän ehdottomalle lojallisuudelle Suomen valtiota kohtaan on asetettava erityisen korkeat vaatimukset. Puolustusvoimien virat ovat viraston yhteisiä siten, että suuri osa henkilöstön tehtävistä muuttuu ilman, että henkilöitä nimitetään uusiin virkoihin. Sotilasviroissa palvelevien työnkuva voi esityksen mukaan muuttua ajan kuluessa paljonkin siitä, mitä se on ollut virkaan nimitettäessä.

Myös upseerin virkaan johtavissa opinnoissa on esityksen mukaan pääsy turvallisuusluokiteltuun tietoon mahdollisesti jo hyvin laajassakin mitta-kaavassa.

Esityksen mukaan Suomen lähialueilla jatkuu voimakas muutos ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristössä, mikä on luonut myös uusia uhkia ja epävakautta. Sen myötä on noussut esille sellaisten henkilöiden kaksoiskansalaisuuden merkitys, jotka tehtävissään pääsevät kansallisten etujen suojaamisen kannalta kriittisiin tietoihin ja jotka toimillaan voivat aiheuttaa vahinkoa näille eduille. Esityksen mukaan kaksoiskansalaisuuteen liittyvät riskit voivat johtua esimerkiksi siitä, että henkilö voidaan painostaa toisen valtion etuja palveleviin toimiin. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun henkilöön vaikutetaan uhkaamalla seurauksista hänen toisessa valtiossa asuvalle läheisilleen. Esityksen mukaa on myös valtioita, joiden kansalaiset ovat kaksoiskansalaisuudesta riippumatta omien lakiansa mukaan velvoitettuja auttamaan kyseisen valtion turvallisuusviranomaisia.

Sisäministeriön valmistelemassa Rajavartiolaitosta koskevassa muutosesityksessä ehdotetaan edellä esitetyn kaksoiskansalaisia koskevan ns. totaali kiellon sijaan säädettäväksi vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesta kaksoiskansalaisuuskiellosta Rajavartiolaitoksen sotilasviroihin. Esityksessä ehdotetaan, että Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan voitaisiin nimittää ja rajavartijan peruskurssille ottaa vain Suomen kansalainen, jolla ei ole sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole yleisesti mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Säännöksen tavoitteena on ehkäistä monikansalaisuuteen liittyviä turvallisuusuhkia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta, mutta toisaalta rajoittaa kyseisen edellytyksen soveltamisalaa verrattuna Puolustusministeriön ehdotukseen.

Esityksen mukaan vastavuoroisuusperiaatetta voidaan pitää tasapuolisena ja oikeutettuna Suomen valtion näkökulmasta. Valtioneuvosto voisi myöntää erityisestä syystä erivapauden mainitusta kelpoisuusvaatimuksesta. Rajavartijan peruskurssille hakevan osalta erivapauden myöntäisi Rajavartiolaitoksen päällikkö.

Esityksessä todetaan, ettei henkilöturvallisuusmenettely yksinään olisi riittävä toimenpide turvallisuusuhkien ennalta estämiseksi, sillä virkamieheksi hakevalla henkilöllä on vain hyvin harvoin sellaisia rikkomuksia, jotka voisivat olla esteenä virkaan nimittämiseksi. Monikansalaisuuteen esityksen mukaan voi liittyä kysymyksiä virkamiehen lojaliteetista, jos virkatehtävät ovat sellaisia, joissa valtiollisiin etuihin liittyvissä asioissa kotivaltioiden edut ovat vastakkain. Esityksessä tuodaan esille näkemys siitä, että monikansalaisuudessa on pohjimmiltaan kyse valtioiden välisestä intressiristiriidasta, eikä pelkästään yksittäisen henkilön luotettavuuden kyseenalaistamisesta.

Syrjintäkiellosta, perusoikeuksien rajoittamisesta ja yhdenvertaisuuden edistämismuutoksesta

Perustuslain (731/1999) 6 §:ssä on säädetty ihmisten yhdenvertaisuudesta ja syrjintäkiellosta. Tämä sisältyy myös useisiin kansainvälisiin ihmisoikeus-

sopimukseen, kuten esityksissä mainittujen lisäksi myös esim. Euroopan Unionin peruskirjaan (21 artikla) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12 lisäpöytäkirjaan, jonka Suomi on ratifioinut lailla (1076/2004).

Perustuslain 18 § 1 mom. sisältää lisäksi esityksissä mainitun YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 25 artiklan mukaisen oikeuden valita ammattinsa.

Syrjintäkiellosta ja yhdenvertaisuudesta on säädetty tarkemmin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), jonka 8 §:ssä kielletään syrjintä mm. kansalaisuuden perusteella. Lain 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Lain 12 §:ssä on säädetty erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista työssä ja työhön otettaessa. Sen mukaan erilainen kohtelu työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelusuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa samoin kuin työhön tai palvelukseen otettaessa on oikeutettua, jos kohtelu perustuu työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin ja kohtelu on oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi. Lain 5 §:ssä on lisäksi säädetty viranomaisen velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta toiminnassaan. Tämä koskee kaikkea viranomaistoimintaa mukaan luettuna lainvalmistelu.

Sekä erilaista kohtelua, että yleisemminkin perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista arvioitaessa on siten kiinnitettävä huomiota rajoituksen taustalla olevan syyn hyväksyttävyyteen, välttämättömyyteen sekä rajoituksen kohtuullisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen.

Muutosehdotusten arviointi

Molemmissa esityksissä ehdotetaan pääsyä sotilasvirkoihin ja niihin johtaviin opintoihin rajoitettavaksi sellaisilta Suomen kansalaisilta, joilla on muun valtion kansalaisuus. Rajavartiolaitoksen osalta rajoitus koskee ainoastaan heitä, joiden toinen kansalaisuusvaltio ei hyväksy Suomen kansalaisia sotilasvirkoihin. Ehdotuksissa esitetään siten erilaisesta kohtelusta Suomen kansalaisten välillä riippuen heidän mahdollisesta toisesta kansalaisuudestaan.

Ehdotuksen tavoitteena esitettyä kansallisten turvallisuusetujen suojaamista voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena mahdolliselle perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiselle, kuten tässä tapauksessa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiselle erilaiselle kohtelulle ja ammatinvalintaa koskevan oikeuden rajoittamiselle. Sitä, onko esitysten tavoitteet mahdollisesti saavutettavissa joillakin muilla, yksilön oikeuksia vähemmän rajoittavilla keinoilla ja voidaanko rajoituksia siten pitää tavoiteltuun etuun nähden välttämättöminä, oikeasuhtaisina ja kohtuullisina, ei ole esityksissä riittävästi arvioitu.

Puolustusministeriön esityksissä todetaan mm., että kaksoiskansalaisuuteen liittyvät riskit voivat johtua esimerkiksi siitä, että henkilö voidaan pai-

nostaa toisen valtion etuja palveleviin toimiin. Näin voisi olla esimerkiksi silloin, kun henkilöön vaikutetaan uhkaamalla seurauksista hänen toisessa valtiossa asuvalle läheisilleen. Esityksen mukaan on myös valtioita, joiden kansalaiset ovat kaksoiskansalaisuudesta riippumatta omien lakiansa mukaan velvoitettuja auttamaan kyseisen valtion turvallisuusviranomaisia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan koska esityksissä on kyse on merkittävästä rajoituksesta perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa suojattuun yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, tulisi esitysten perusteluissa avata ja käsitellä tarkemmin kaksoiskansalaisuuteen liitettyjä turvallisuusriskejä. Esimerkki velvollisuudesta auttaa toisen valtion turvallisuusviranomaisia kaipaavaa tarkennusta sen osalta, mistä valtiosta ja minkälaisesta velvollisuudesta on mahdollisesti kyse. Lisäksi on aiheellista huomata, että painostus mikä mahdollisesti voisi kohdistua toisessa valtiossa asuvaan läheiseen, ei sinänsä rajoitu siihen, onko henkilöllä itsellään toisen valtion kansalaisuutta vai ei.

Suomi on kansainvälistynyt huomattavasti viime vuosikymmenien aikana ja yhä useampi perhe on monikulttuurinen. Tämä kehitys ei ole muuttumassa lähitulevaisuudessa. Yhä useampi lapsi voi siten olla kahden valtion kansalainen. Kansalaisuuteen usein liittyy erityisiä oikeuksia, kuten esimerkiksi oikeus äänestää, ja osa näistä erityisistä oikeuksista voi olla merkittäviä, kuten esimerkiksi oikeus omistaa ja periä kiinteistöjä. Kansalaisuudesta luopumisella voi siten olla merkittävät vaikutukset yksilölle.

Kansalaisuudesta luopuminen ei kuitenkaan toisaalta poista henkilön alkuperää ja mahdollisia suhteita toiseen valtioon ja/tai siellä asuviin läheisiin. Siten on kyseenalaista, onko esityksissä ehdotettu toiseen kansalaisuuteen liittyvä kielto tarkoituksenmukainen keino ehkäistä esityksessä mainittuja turvallisuusriskejä ja toisaalta oikeassa suhteessa tavoiteltuun etuun nähden sekä kohtuullinen yksilön oikeuksien näkökulmasta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan näin ei ole. Kuten virkamieslain muutosta koskevan esityksen yhteydessä valtuutettu on lausunut, tulisi turvallisuusriskit arvioida tapauskohtaisesti. Se seikka, että tietyn valtion tiedettäisiin painostavan kansalaisiaan ja/tai velvoittavan kansalaisiaan yhteistyöhön turvallisuusviranomaisten kanssa voisi olla turvallisuusselvitysmenettelyssä arvioitava riskitekijä kyseisen valtion kansalaisten kohdalla. Tällöin rajoitus sotilasuralle haluavaan henkilöön kohdistuisi vain kyseisen valtion kansalaisiin, ei kaikkiin mahdollisiin kaksoiskansalaisiin, joiden valtioiden ei tiedetä harjoittavan erityisiä painostustoimia kansalaisiaan kohtaan.

Erivapauden hakemista koskeva menettely ei yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan ole riittävä tapa kohtuullistaa ja suhteuttaa kategorista kieltoa tavoitteisiin nähden, vaan perusoikeutta koskevan rajoituksen itsessään tulisi olla mahdollisimman suppea ja tarkkarajainen.

Mitä tulee Rajavartiolaitosta koskevassa esityksessä ehdotettuun vastavuoroisuusperiaatteeseen, sinänsä on huomattava, että se rajoittaa kelpoisuusvaatimuksen soveltamisalaa ja siten sen kohteena olevia henkilöitä.

Tämä on toki merkittävää keinon yleistä oikeasuhtaisuutta arvioitaessa. Kuitenkin kyseinen vastavuoroisuusperiaate kuuluneen enemmänkin kansainväliseen diplomatiaan ja valtioiden välisiin suhteisiin, kuin yksilön perusoikeutta rajoittavan kiellon perusteluihin, sillä keinon kohtuullisuutta ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa yksilön oikeuksien näkökulmasta valtioiden välisillä suhteilla voi pääsääntöisesti olla vain vähäinen merkitys.

Puolustusvoimien esityksessä käsitelty haaste koskien sotilasuralla siirtyviä henkilöitä ilman nimitysmenettelyä ja siten turvallisuusselvitysmenettelyä on asia, johon voitaneen löytää ratkaisu Puolustusvoimien sisällä muutoin, kuin rajoittamalla heti lähtökohtaisesti sotilasuralle pyrkijöitä. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla turvallisuusselvitysmenettelyn käyttäminen säännöllisesti myös virkasuhteen aikana. Henkilökuntaan kuuluvan turvallisuusriskiä tulee myös voida arvioida osana normaalia esimiesvalvontaa ja turvallisuusriski voisi tulla arvioitavaksi esimerkiksi kurinpitomenettelyn yhteydessä. Mikäli turvallisuusselvitysmenettelyä ei nykyisellään nähdä riittäväksi tai toimivaksi keinoksi henkilöön liittyvien turvallisuusriskien ehkäisemiseksi, tulee sen kehittämistä edelleen jatkaa, jotta se voi paremmin vastata tähän tarpeeseen.

Lopuksi yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuslain sisältämään viranomaisen velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuutta toiminnassaan. Henkilöstön monimuotoisuudesta voi olla etua myös sotilasviroissa, erityisesti kansainvälisessä yhteistyössä sekä rauhanturva- ja kriisinhallintatehtävissä, eikä sitä tulisi nähdä ainoastaan turvallisuusriskinä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun sijainen,
Toimistopäällikkö



Rainer Hiltunen

Ylitarkastaja



Heidi Lempiö