OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

18.4.2018 50/43/2018

Puolustusministeriö
kirjaamo@defmin.fi

Lausuntopyyntönne 2.3.2018 (FI.PLM.2017-1954)

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI PUOLUSTUSVOIMISTA ANNETUN LAIN 37 §:N JA MAANPUOLUSTUS-KORKEAKOULUSTA ANNETUN LAIN 16 §:N MUUTTAMISESTA

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia. Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin ehdotuksen mukaan vastaisuudessa nimittää vain sellainen Suomen kansalainen, jolla ei lisäksi ole muun valtion kansalaisuutta. Kieltoon liittyisi mahdollisuus myöntää hakijalle erivapaus.

Lisäksi Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia muutettaisiin niin, että upseerin virkaan johtaviin opintoihin hakevalta edellytettäisiin, ettei hakijalla ole Suomen kansalaisuuden lisäksi muita kansalaisuuksia. Myös tästä edellytyksestä voitaisiin myöntää erivapaus.

Puheena olevia ehdotuksia tulee valtiosääntöisesti arvioida erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäänteIyn ja 125 §:n virkojen kelpoisuusvaatimuksia koskevan sääntelyn kannalta.

Arvioinnin lähtökohtia

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).

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

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 26/2010 vp, PeVL 13/2009 vp, PeVL 11/2009 vp, PeVL 31/2008 vp).

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).

Syrjintäkielto on keskeinen elementti useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Syrjintäkielto sisältyy muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan ja sen 12. lisäpöytäkirjaan.

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Sanonnalla "määrätty" julkinen virka tai tehtävä ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp; PeVL 31/2013 vp).

Ehdotusten arviointia yhdenvertaisuussääntelyn kannalta

Kansakunnan turvallisuus voi sinänsä ainakin joissain sääntely-yhteyksissä muodostaa hyväksyttävän perusteen henkilöiden asettamiselle eri asemaan kansalaisuuden perusteella, ottaen kuitenkin huomioon oikeasuhtaisuusvaatimuksen asettamat rajat. On esimerkiksi selvää, että puolustusvoimien virkaan valittavalta voidaan edellyttää Suomen kansalaisuutta. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt kansakunnan yleistä turvallisuutta sellaisena perusteena, joka on mahdollistanut Suomen kansalaisuuden edellyttämistä esimerkiksi puolustusvoimien virkaan ja siihen johtavaan koulutukseen valittavalta (PeVL 33/2017 vp, PeVL 31/2008 vp). Perustuslakivaliokunta on myös eräissä muissa sääntely-yhteyksissä todennut kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhkan muodostavan sinänsä hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttävän perusteen ainakin eräiden perusoikeuksien rajoittamiselle (PeVL 45/2014 vp).

Ehdotettu sääntely merkitsee kuitenkin Suomen kansalaisten asettamista keskenään eri asemaan sen perusteella, onko heillä Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus. Tämä poikkeaa siitä perinteisestä lähtökohdasta, jossa kansalaisuusasemaan kytkeytyvät oikeudet ja velvollisuudet – sekä niiden valtiosääntöisen hyväksyttävyyden arviointi - riippuvat siitä, onko henkilö kyseessä olevan valtion kansalainen vai ei, eikä

siitä, onko hänellä kyseisen valtion kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus.

Esitysluonnoksessa Suomen kansalaisten asettamista keskenään eri asemaan sen perusteella, onko heillä myös muun valtion kansalaisuus vai ei, perustellaan pääasiallisesti kolmella seikalla: kaksoiskansalaisen (i) tosiasiallisella tai (ii) toisen valtion lainsäädäntöön perustuvalla lojaaliudella toisen valtion intresseille sekä (iii) henkilön toisessa valtiossa asuvaan läheiseen kohdistuvan painostuksen riskillä.

Voitaneen sinänsä olettaa, että kansalaisuuteen liittyy oikeudellisten seikkojen lisäksi usein jonkinasteista myötämielisyyttä kansalaisuusvaltion intresseille, ja että kaksoiskansalaisten kohdalla tämä jonkinasteinen myötämielisyys voi kohdistua kahteen eri valtioon. On kuitenkin jossain määrin ongelmallista olettaa kaikkien kaksoiskansalaisten muodostavan tosiasiallisesti uhan Suomen turvallisuudelle pelkästään toisen kansalaisuutensa perusteella, saati olevan valmiita toimimaan Suomen intressien vastaisesti pelkästään toisen kansalaisuutensa perusteella.

Esimerkiksi kaksoiskansalaisuuden merkitystä valtion virkojen täyttämisen kannalta tarkastellut työryhmä katsoi muistiossaan, että saamansa selvityksen perusteella virkamiehen monikansalaisuus ei sinänsä aiheuta uhkaa valtion turvallisuudelle, joskin se voi yhdessä muiden tekijöiden kanssa olla riski, joka tulee ottaa huomioon (*Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä*, työryhmämuistio, s. 35). Myös oikeusministeriön yhteydessä toimiva arviointikriteerilautakunta katsoo ulkomaansidonnaisuuksia koskevassa tulkintasuosituksessaan, että "toisen valtion kansalaisuus ei itsessään välttämättä merkitse henkilöstä aiheutuvaa turvallisuusriskiä" (arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksia 2/2017, s. 32).

Esitysluonnoksesta ei myöskään ilmene, että olisi yleinen käytäntö, että kaksoiskansalaiset olisivat toisen kotivaltionsa lainsäädännön velvoittamia auttamaan kyseisen valtion viranomaisia muualla asuessaan. Henkilön toinen kansalaisuus tai siitä luopuminen ei myöskään vaikuttane siihen, onko henkilöllä riski joutua painostetuksi toisessa valtiossa asuvaan läheiseensä kohdistuvan vaikuttamisen kautta.

Asian arvioinnin kannalta on merkityksellistä myös, että Suomen kansalaisen monikansalaisuus on hyväksytty vuonna 2003 voimaan tulleessa kansalaisuuslaissa. Monikansalaisuus on Suomessa myös jokseenkin yleistä, sillä Tilastokeskuksen tietojen mukaan noin 105 000 henkilöllä on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun maan kansalaisuus (tilanne v. 2016 lopussa). Ei voida pitää täysin johdonmukaisena, että lainsäätäjä yhtäältä hyväksyy monikansalaisuuden, mutta toisaalta rajoittaisi monikansalaisten oikeuksia.

Asian arvioinnin kannalta on merkityksellistä myös, että valtion sinänsä oikeutetut turvallisuusintressit virantäytössä voitaneen kaksoiskansalaisiin kohdistuvaa virkakieltoa tarkoituksenmukaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin ottaa huomioon muin keinoin. Näihin keinoihin kuuluvat muun muassa jo käytössä olevat lakisääteiset sidonnaisuusilmoitukset ja turvallisuusselvitykset. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan perusoikeuden rajoitus (jollainen kaksoiskansalaisiin kohdistuva virkakielto olisi) on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (ks. esim. PeVL 5/2009 vp).

Ehdotettu virkakielto saattaa olla ongelmallinen myös eräiden kansainvälisten sopimusten kannalta. Esimerkiksi 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"). Yleissopimusta ja sen tulkintaa tulisikin käsitellä esityksessä.

Esityksessä olisi syytä käsitellä myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyviä syrjintäkieltoja ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen niitä koskevia tulkintoja. Käsillä olevan esityksen kannalta on merkitystä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiolla tapauksessa *Tănase v. Moldova* (27.4.2010). Tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei kansallisen parlamentin jäsenyyden kelpoisuusvaatimukseksi voitu asettaa sitä, ettei henkilö ole kaksoiskansalainen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei kyseinen vaatimus ainakaan tuolloin käsillä olleissa olosuhteissa täyttänyt oikeasuhtaisuuden vaatimusta.

Kokoavasti voidaan todeta, että puheena olevien ehdotusten hyväksyttävyydestä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan kotimaisen ja eurooppalaisen sääntelyn kannalta voidaan esittää perusteltuja epäilyjä. Nämä epäilyt liittyvät keskeisesti siihen, että ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä muiden käytettävissä olevien keinojen riittämättömyyttä on esitysluonnoksessa arvioitu varsin niukasti.

Lakiluonnokseen otettu mahdollisuus myöntää erivapaus ehdotetuista kansalaisuutta koskevasta vaatimuksista lieventäisi kaavaillun sääntelyn ehdottomuutta. Toisaalta myös ehdotetut erivapauden myöntämisperusteet jäävät varsin väljiksi ja mahdollistavat verraten laajan harkintavallan käyttämisen erivapauden myöntämispäätöstä tehtäessä, mikä osaltaan korostaa ehdotettuun sääntelyyn liittyviä yhdenvertaisuusnäkökulmia.

Suomen kansalaisuuden vaatimus perustuslain 125 §:ssä

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Esitysluonnoksessa katsotaan, että koska perustuslain säätämisajankohtana Suomen lainsäädännössä ei ollut säädetty kaksoiskansalaisuudesta, tarkoitetaan 125 §:n 1 momentissa henkilöitä, joilla on yksinomaan Suomen kansalaisuus. Tällä perusteella esitysluonnoksessa katsotaan, että monikansalaisten poissulkeminen sotilasviroista on sopusoinnussa perustuslain kanssa (luonnoksen s. 17).

Perustuslain säätämisajankohtana voimassa ollut Suomen kansalaisuuslainsäädäntö pyrki rajoittamaan monikansalaisuutta, mutta myös tällöin oli käytännössä tilanteita, joissa Suomen kansalaisella saattoi olla samanaikaisesti myös muun valtion kansalaisuus (HE 235/2002 vp, s. 5). Tulkinta, jonka mukaan perustuslain 125 §:n 1 momentin sanamuodolla tarkoitetaan sitä, ettei momentissa tarkoitetulla virkaan nimitettävällä henkilöllä saa Suomen kansalaisuuden lisäksi olla muun valtion kansalaisuutta, ei saa tukea myöskään perustuslain esitöistä (HE 1/1998 vp, s. 180). Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä ei siten voitane kestävästi perustella viittaamalla esitettyyn perustuslain 125 §:n tulkintaan.

Muuta

Ehdotetun 2. lakiehdotuksen mukaan puolustusvoimain komentajan erivapausasiassa tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Valitusasioita tulisi keskittää yhteen hallinto-oikeuteen vain poikkeuksellisesti. Ottaen huomioon Maanpuolustuskorkeakoulun sijainti, kyseessä olevan asiaryhmän oletettava määrällinen pienuus sekä keskittämiselle esityksessä mainitut perusteet voidaan mainittujen valitusasioiden keskittämistä Helsingin hallinto-oikeuteen pitää oikeusministeriön näkemyksen mukaan hyväksyttävänä. Lakiehdotukseen tulisi oikeusministeriön mielestä kuitenkin ottaa säännös siitä, että jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu mahdollisten erivapauspäätösten ja niistä tehtävien valitusten määrää, eikä myöskään valitusten käsittelystä hallintotuomioistuimille koituvaa työmäärän lisäystä. Näistä tulisi esittää arviot.

Ehdotetut erivapauden myöntämisperusteet jäävät säännöstasolla verraten väljiksi, minkä lisäksi kyseisten säännösten perustelut ovat hyvin niukat. Ehdotettuja säännöksiä tai ainakin niiden perusteluita tulisi tämän vuoksi täsmentää.

Yhteenveto

Koska esitykseen liittyy edellä todetusti varsin olennaisia yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltoa koskevia tulkintakysymyksiä, olisi esitys perusteltua saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tästä tulisi ottaa maininta hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksessä on syytä nykyistä täsmällisemmin perustella ehdotusten tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta erityisesti suhteessa muihin käytettävissä oleviin keinoihin, kuten lakisääteisiin sidonnaisuusilmoituksiin ja turvallisuusselvitysten tekemiseen. Lisäksi jatkovalmistelussa on syytä nykyistä tarkemmin arvioida ehdotettuja säännöksiä Suomen kansainvälisoikeudellisten velvollisuuksien kannalta.

Osastopäällikön sijainen,
lainsäädäntöjohtaja Antti Leinonen

Lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen