

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain 37 §:n, Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- vanhempi hallitussihteeri Jenni Herrala, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia siten, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin nimittää vain henkilö, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslaisissa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 aikana.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n ja virkojen kelpoisuusvaatimuksia koskevan 125 §:n kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esitys kuitenkin sisältää perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2018 vp

asioita, hallitus pitää tarkoituksenmukaisena, että eduskunta pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia siten, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin nimittää vain henkilö, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslaisissa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta. Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että upseerin virkaan johtaviin opintoihin valittavalta edellytettäisiin samaa. Lisäksi vastaavat muutokset tehtäisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin Rajavartiolaitoksen sotilasviran ja rajavartijan peruskurssille valittavien opiskelijoiden osalta.

Siltä osin kuin sääntelyssä asetetaan eri asemaan Suomen kansalainen, jolla ei ole toisen valtion kansalaisuutta, ja Suomen kansalainen, jolla on myös muun valtion kansalaisuus, sääntely on merkityksellistä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan perustuslain 6 §:n kannalta. Ketään ei saa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ei kiellä kaikenlaista eron tekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. PeVL 40/2016 vp, s. 3, PeVL 46/2014 vp, s. 3/I ja HE 309/1993 vp, s. 43—44). Erottelut eivät myöskään saa olla mielivaltaisia, eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2 ja PeVL 37/2010 vp, s. 3).

Lakiehdotusten tavoitteena on ennakolta estää muun muassa valtion turvallisuuteen, yleiseen turvallisuuteen, Suomen kansainvälisiin suhteisiin ja palvelusturvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Lakiehdotuksen perusteluissa viitataan sotilasviran erityiseen luonteeseen kansallisen turvallisuuden takaajana sekä siihen, että sotilasvirassa toimivat pääsevät tehtävissään kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisiin tietoihin ja voivat toimillaan aiheuttaa vahinkoa kansalliselle turvallisuudelle. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelylle on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on, ettei pelkkä kaksoiskansalaisuus ole esteenä virkaan nimittämiselle tai koulutukseen ottamiselle. Esteen muodostaisi vain sellainen toisen valtion kansalaisuus, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin oikeasuhtaisuuden kannalta huomiota siihen, ettei ehdotuksessa ole tehty selkoa esimerkiksi siitä, miksei vastikään voimaantullutta valtion virkamieslain sääntelyä ulkomaansidonnaisuuksien huomioon ottamisesta (ks. myös PeVL 33/2017 vp) pidetä riittävänä. Lisäksi toisen valtion kansalaisuuden mainitseminen sääntelyssä erikseen vaikuttaa tarpeettomalta ottaen huomioon, että säännöksessä mainittu turvallisuusselvityslaisissa tarkoitettu ulkomaansidonnaisuus kattaa myös henkilön nykyiset ja aikaisemmat kansalaisuudet.

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2018 vp

Ehdotettu sääntely on kokonaisuutena arvioiden perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta hyväksyttävää. Arviossa vailla merkitystä ei ole sekään, että sotilasvirkoihin ja niihin johtavaan koulutukseen kohdistuvana sääntely on varsin rajattua. Kyse on sellaisista viroista, joihin voidaan valtion virkamieslain 7 §:n mukaan nimittää vain Suomen kansalainen ja joihin johtavaan koulutukseen on myös voitu asettaa kansalaisuusvaatimus (PeVL 31/2008 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 3).

Sääntelyn täsmällisyyden kannalta ehdotetun sääntelyn ja esityksen perustelujen valossa jää josakin määrin epäselväksi, millaiset ulkomaansidonnaisuudet voisivat vaarantaa ehdotetuissa säännöksissä mainittuja yleistä turvallisuutta, Suomen kansainvälisiä suhteita tai palvelusturvallisuutta. Puolustusvaliokunnan olisi sääntelyn soveltamiskäytännön ennustettavuuden ja yhdenmukaisuuden edistämiseksi syytä selvittää mietinnössään ilmaisujen sisältöä ja niiden merkitystä kelpoisuusarvioinnin kannalta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin valmisteltaessa ulkomaansidonnaisuuteen perustuvan rajoituskriteerin soveltamista ja päätettäessä siitä upseerin virkanimityksen tai koulutusvalinnan yhteydessä. Tällä seikalla on erityistä merkitystä nimityspäätöksiin kohdistuvien valituskieltojen vuoksi ja myös siksi, että ehdotetun sääntelyn soveltamisen edellytyksenä on säännösehdotuksen mukaan se, että ulkomaansidonnaisuus "voi" aiheuttaa säännöksessä tarkoitettun vaaran. Tällaisen vaaran aiheutumiselle tulee olla konkreettisia ja todennäköisiä perusteita.

Perustuslakivaliokunta painottaa säännöksen soveltamisen kannalta myös sitä ehdotuksen perusteluissakin mainittua seikkaa, että henkilön ulkomaansidonnaisuuksia tulee arvioida yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti kulloisenkin viran erityispiirteet ja vaatimukset huomioiden (ks. myös PeVL 33/2017 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 14.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin (osittain)

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2018 vp

jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala