

Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 6 hallituksen esityksestä ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 17 päivänä helmikuuta 1989 lähettänyt valiokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 6 ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi.

Valiokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti hankkinut esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Teuvo Metsäpelto valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Risto Jalli ja vt. lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta oikeusministeriöstä, vt. johtaja Matti Bäckman sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksesta, esittelijä Eeva-Liisa Hiltunen työvoimaministeriöstä, tullineuvos Veli Tiihonen tullihallituksesta, apulaispäälikkö Seppo Nevala suojelupoliisista, lakimies Lars Appelroth Kansaneläkelaitokselta, lakimies Alf Henriksson Suomen Kaupunkiliitosta, lakimies Outi Raitoaho Suomen Kunnallisliitosta, jaostopäälikkö Erik Nylund Finlands svenska kommunförbundista, lakimies Marja-Leena Kiivanen Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, koulutuspoliittinen sihteeri Heikki Liede Akava ry:stä, pääsihteeri Esa Swanljung Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto — STTK-J ry:stä, lakimies Heikki Sipiläinen Virkamiesten ja työntekijäin yhteisjärjestö — VTY ry:stä, lakimies Päivi Ahonen Kunnallisten työntekijäin ja viranhaltijain liitto — KTV ry:stä, ylilääkäri Heikki Tala Suomalaisuuden liitosta ja apulaisprofessori Lars D. Eriksson. Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen muistion professori Eero Vilkkoselta.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaan kansalaiset olisivat kelpoisia useimpiin

valtion, kunnan ja kuntainliiton virkoihin. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä olisivat valtionhallinnon korkeimmat virat sekä tuomarin virat. Myös kunnallishallinnon tärkeimpiin virkoihin vaadittaisiin Suomen kansalaisuus. Esitys toteutettaisiin muuttamalla Suomen Hallitusmuotoa sekä seitsemää muuta lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä seuraavin muutoksin.

1. Laki Suomen Hallitusmuodon 84 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa puolustusvoimain komentajan ja Suomen Pankin johtokunnan jäsenen virat lisättäväksi niihin Suomen Hallitusmuodon 84 §:n 1 momentissa lueteltuihin virkoihin, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Lisäksi valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen sanamuotoa tarkistettavaksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa ehdotetulla tavalla.

2. Laki valtion virkamieslain muuttamisesta

Valtion virkamieslain 102 §:n mukaan se, mitä virkamieslaissa on säädetty valtion virastoista, koskee myös valtion laitoksia. Näin ollen hallituksen esityksen virastojen päällikköjä koskeva 9 a §:n 1 momentin 5 kohta tarkoittaa

taisi, että myöskään korkeakoulujen ja taiteen ylintä opetusta antavien oppilaitosten rehtorien virkoihin ei voitaisi nimittää ulkomaalaisia. Valiokunta katsoo, että kansainvälisellä vuorovaikutuksella on erityisen suuri merkitys tieteen ja taiteen kehittymiselle. Tästä syystä valiokunta pitää perusteltuna, että korkeakoulujen ja taiteen ylintä opetusta antavien oppilaitosten rehtorin virkoihin voitaisiin tarvittaessa nimittää myös muu kuin Suomen kansalainen. Valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 9 a §:n 1 momentin 5 kohtaan lisätään säännös, jonka mukaan korkeakoulujen ja taiteen ylintä opetusta antavien oppilaitosten rehtorin virkoihin ei vaadita Suomen kansalaisuutta.

Lakiehdotuksen 9 a §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto voisi yleispäätöksellä tai tapauksittain päättää, että vain Suomen kansalainen voidaan nimittää muuhun virkaan, johon liittyy huomattavaa julkisen vallan käyttämistä tai jolla on merkitystä valtion turvallisuuden tai muun huomattavan yleisen edun kannalta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tällaisilla päätöksillä ei tulisi olennaisesti laajentaa niiden virkojen joukkoa, joihin ulkomaan kansalaista ei voida nimittää. Lakiehdotuksen sanamuoto antaisi kuitenkin valtioneuvostolle mahdollisuuden melko väljästi harkita, missä tapauksissa vaadittaisiin Suomen kansalaisuus myös muihin kuin 1 momentissa lueteltuihin virkoihin. Valiokunta ehdottaa, että säännöstä muutettaisiin siten, että siitä luettelonomaisesti ilmenevät ainakin pääpiirteittäin ne hallinnonalat tai tehtävät, joissa Suomen kansalaisuusvaatimus voi tulla kysymykseen.

4. Laki kunnallislain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kunnallislakiin lisättäväksi uusi 74 a §, jonka mukaan ulkomaan kansalainen olisi kelpoinen kunnan virkaan, johon ei liity huomattavaa julkisen

vallan käyttämistä ja jolla ei ole merkitystä huomattavan yleisen edun kannalta. Tarkemmat määräykset asiasta annettaisiin virkasäännössä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitus on, että ulkomaan kansalainen voitaisiin nimittää kaikkiin kunnan virkoihin lukuun ottamatta kunnallishallinnon johtavia virkoja, joita ovat kunnanjohtajan ja apulaiskunnanjohtajan virat sekä kunnallislain 40 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut virat, joiden viranhaltijat eivät ole vaalikelpoisia valtuutetuiksi.

Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus kunnallislain 74 a §:n sanamuodoksi voisi käytännössä aiheuttaa huomattavia tulkintavaikeuksia. Tästä syystä valiokunta ehdottaa lakiehdotusta muutettavaksi siten, että 74 a §:n 1 momenttiin otetaan pääsääntö, jonka mukaan kunnan virkaan voidaan nimittää muukin kuin Suomen kansalainen, ja 2 momentissa luetellaan hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti ne virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Pykälän otsikkoa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että ulkomaan kansalaisen sijasta käytettäisiin sanaa ulkomaalainen, koska kyseeseen voi periaatteessa tulla myös kansalaisuutta vailla oleva henkilö. Koska kunnanjohtaja ja apulaiskunnanjohtaja tulevat valiokunnan ehdotuksen mukaan mainituiksi 74 a §:ssä, hallituksen esitykseen sisältyvä 56 §:n muutos ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että kolmas, viides, kuudes, seitsemäs ja kahdeksas lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina, ja

että ensimmäinen, toinen ja neljäs lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon 84 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, muutetaan Suomen Hallitusmuodon 84 § näin kuuluvaksi:

84 §

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulais-oikeuskanslerin sekä tuomarin, *puolustusvoimain komentajan ja Suomen Pankin johtokunnan jäsenen* virkaan voidaan nimittää sekä eduskunnan *oikeusasiamieheksi ja apulaisoikeusasiamieheksi (poist.)* voidaan valita vain Suomen kansalainen.

Siitä, mihin muuhun *julkiseen* virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, on voimassa, mitä laissa säädetään tai *laissa annettun valtuutuksen* nojalla säädetään tai määrätään.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

2.

Laki**valtion virkamieslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään 24 päivänä lokakuuta 1986 annettuun valtion virkamieslakiin (755/86) uusi *näin kuuluva* 9 a § (poist.):

9 a §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

(1—4 kohta kuten hallituksen esityksessä)

5) viraston päällikön, *ei kuitenkaan korkeakoulujen ja taiteen ylintä opetusta antavien oppilaitosten rehtorin* virka;

(6—11 kohta kuten hallituksen esityksessä)

Valtioneuvosto voi päättää, että vain Suomen kansalainen voidaan nimittää muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun virkaan, *milloin kysymyksessä on*

1) muu kuin 1 momentissa tarkoitettu ministeriön virka;

2) virka, johon liittyy huomattavaa julkisen vallan käyttöä tai suhteita toiseen valtioon tai kansainvälisiin järjestöihin koskevien asioiden käsittelyä; tai

3) virka, johon liittyy tietojen saaminen seikasta, jolla on merkitystä valtion turvallisuuden taikka huomattavan yleisen tai yksityisen taloudellisen edun kannalta.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

4.

Laki**kunnallislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti (poist.) lisätään 10 päivänä joulukuuta 1976 annettuun kunnallislakiin (953/76) uusi näin kuuluva 74 a § (poist.):

56 §
(Poist.)

74 a §

Ulkomaalaisen kelpoisuus kunnan virkaan

Kunnan virkaan voidaan nimittää muukin kuin Suomen kansalainen.

Kunnanjohtajan ja apulaiskunnanjohtajan virkaan voidaan kuitenkin nimittää vain Suomen kansalainen. Muuhun välittömästi kunnanhallituksen alaiseen kunnan keskushallin-

non johtavaan virkaan sekä asemaltaan tällaiseen virkaan rinnastettavaan hallinnonalan johtavaan virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jollei kunnan virkasäännössä ole toisin määrätty. Välittömästi kuntainliiton liittohallituksen alaiseen kuntainliiton virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jollei kuntainliiton virkasäännössä ole toisin määrätty.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Samalla valiokunta ehdottaa,

että ensimmäinen lakiehdotus kä-

siteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Helsingissä 1 päivänä kesäkuuta 1989

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Säilynoja, varapuheenjohtaja Lax, jäsenet Aittoniemi, Kautto, Kohijoki, Korkia-Aho, Lehtosaa-

ri, Löyttyjärvi, Myller, Mönkäre (osittain), Pietikäinen, Saastamoinen ja Savela sekä varajäsen Fred.

Vastalause

Hallituksen esityksessä laiksi virkamieslain muuttamisesta tullilaitoksen virat on jätetty niiden virkojen ulkopuolelle, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Toisen lakivaliokunnan käsittelyssä sekä tullilaitoksen edustaja että useat muut kuulluista asiantuntijoista katsoivat, että näin ei pitäisi menetellä, mainitun laitoksen tehtäväkuva huomioon ottaen. Valiokunnassa tehdystä ehdotuksesta huolimatta valiokunnan enemmistö katsoi, että

hallituksen esityksen muuttamiseen ei tältä osin ole aihetta.

Rajavartiolaitoksen sekä sen yhteydessä toimivan merivartioston, poliisin ja tullilaitoksen tehtäväalueet ja toimenkuvat ovat merkittävässä määrin toisiinsa liittyviä, jopa päällekkäisiä. Sekä rajavartiolaitoksella että tullilaitoksella ja niiden virkamiehillä on tietyissä tapauksissa ja olosuhteissa poliisivaltuudet ja oikeus voimakeinojen käyttämiseen. Poliisi, rajavartiolaitos

ja tulli osallistuvat myös yhteisiin operaatioihin lakien ja annettujen ohjeiden mukaisesti tarpeen niin vaatiessa, sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Tullilaitoksen tehtäviin kuuluu maahan suuntautuvan tuonnin valvonta ja salakuljetuksen estäminen. Tähän tehtävään osallistuvat kenttähenkilöstön ohella merkittävällä tavalla myös laitoksen muuhun henkilökuntaan kuuluvat esimerkiksi asiapapereiden käsittelyn yhteydessä. Tullilaitoksen virkamiesten osuus maahan suuntautuvan huumekaupan estämisessä on erittäin merkittävä.

Kokonaisuuden kannalta on mielestämme olemassa erittäin perustellut syyt siihen, että kuten rajavartiolaitoksen ja poliisin, myös tullilaitoksen virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Jos tullilaitos jätetään tämän rajauksen ulkopuolelle, ratkaisu on pahasti ristiriidassa johdonmukaisuuden ja tarpeen vaatimusten kanssa.

Edellä olevan johdosta ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

2.

Laki

valtion virkamieslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään 24 päivänä lokakuuta 1986 annettuun valtion virkamieslakiin (755/86) uusi näin kuuluva 9 a §:

9 a §

Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

(1—10 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

11) puolustusministeriön, (*poist.*) puolustus-

voimien, (*poist.*) rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen virka.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 1 päivänä kesäkuuta 1989

Sulo Aittoniemi

Markku Lehtosaari

Jorma Fred

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

4 päivänä huhtikuuta 1989

Lausunto n:o 4

Toiselle lakivaliokunnalle

Toinen lakivaliokunta on 21 päivänä helmikuuta 1989 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 6 ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Teuvo Metsäpelto valtiovarainministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaan kansalaiset olisivat kelpoisia useimpiin valtion, kunnan ja kuntainliiton virkoihin. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä olisivat valtionhallinnon korkeimmat virat sekä tuomarin virat. Myös kunnallishallinnon tärkeimpiin virkoihin vaadittaisiin Suomen kansalaisuus. Esitys toteutettaisiin muuttamalla Suomen Hallitusmuotoa ja seitsemää muuta lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

Ehdotettu hallitusmuodon 84 §:n muutos merkitsee sitä, että perustuslain tasolla valtion virkaan nimitettävältä ei enää vaadita Suomen kansalaisuutta lukuun ottamatta 1 momentissa erikseen mainittavia virkoja. Asia järjestettäisiin lailla taikka sen nojalla alemmantasoisella säädöksellä tai yksittäistapauksellisella päätöksellä.

Ehdotuksen vuoksi on selvitettävä, pitäisikö 1 momentin luetteloa täydentää eli onko muitakin sellaisia virkoja, joiden kelpoisuusehdoksi esityksessä mainittujen perusteiden (huomatava julkisen vallan käyttö ja virkojen tärkeys) vuoksi tulisi säätää jo hallitusmuodossa Suomen kansalaisuus.

Valiokunnan käsityksen mukaan puolustusvoimain komentajan ja Suomen Pankin johtokunnan jäsenen virat on tällaisina tärkeinä virkoina, joihin liittyy huomattavaa julkisen vallan käyttöä, lisättävä hallitusmuodon 84 §:n 1 momenttiin. Lisäksi valiokunnan mielestä samaa tulee harkita eräiden muidenkin, kuten Kansaneläkelaitoksen hallituksen puheenjohtajan ja muiden jäsenten virkojen osalta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota pykälän 1 momentin sanontaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen viroista. Vastaisi paremmin muualla hallitusmuodossa käytettyjä ja virkamiesoikeudessa omaksuttuja ilmaisuja, jos säännöksessä tältä osin puhuttaisiin eduskunnan oikeusasiamieheksi ja apulaisoikeusasiamieheksi valitsemisesta.

Hallitusmuodon 84 §:n on tähän asti katsottu ilmentävän sellaista periaatetta, että julkista valtaa Suomessa voi käyttää vain Suomen kansalainen. Oleellista kuitenkin on, että perustuslakivaliokunnan käytännössä kyseisen periaatteen ei ole katsottu ilmenevän yksinomaan 84 §:stä, vaan myös hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä, jotka koskevat Suomen täysivaltaisuutta sekä valtiovallan käytön jakautumista lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalttaan. Kun ehdotetulla tavalla Suomen kansalaisuus poistetaan perustuslain tasolla pääsäännön mukaan virkamiehen kelpoisuusvaatimuksista ja asia jätetään alemmalla tasolla järjestettäväksi, muuntuu mainittu periaate seuraavan kaltaiseksi: julkista valtaa Suomessa voivat käyttää vain Suomen viranomaiset ja julkista valtaa

voivat Suomen viranomaisten nimissä käyttää vain ne virkamiehet, jotka on hallitusmuodon 84 §:n kannalta laillisesti nimitetty virkoihinsa (vrt. PeVL n:o 2/1985 vp.).

Muutosehdotus vaikuttaa myös muihin kuin valtion virkoihin, sillä hallitusmuodon 84 §:n ilmaiseman periaatteen on käytännössä katsottu koskevan muitakin julkisia virkoja kuin valtion virkoja. Pykälän 2 momentin ehdotettu sanamuoto ei osoita, miten kansalaisuuteen tulee suhtautua kelpoisuusehtona muissa julkisissa viroissa. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyä on syytä selvittää esimerkiksi niin, että 2 momentissa säädetään muun valtion viran asemesta yleisesti muusta julkisesta virasta. Näin tulee selväksi, että myös muista julkisista viroista vain Suomen kansalaisille tarkoitettuja ovat ainoastaan ne, joista on niin erikseen säädetty tai määrätty.

Tällainen muutos on perusteltu myös siksi, että eduskunnan oikeusasiamiestä ja apulaisoikeusasiamiestä ei virkamieslainsäädännössä vaikiintuneen käytännön mukaisesti pidetä valtion virkamiehinä. Valiokunnan ehdottama muutos on asianmukainen ottaen huomioon hallitusmuodon asianomaisen luvun otsikon ja siihenkin nähden, että samassa luvussa 90 §:n 1 momentissa joka tapauksessa mainitaan evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan sekä Suomen Pankin virat, joita ei pidetä valtion virkoina.

Pykälän 2 momentin loppuosan johdosta valiokunta toteaa, että lakia alemmalla tasolla pitäisi olla mahdollista säätää tai määrätä vain Suomen kansalaisille tarkoitetuista viroista ainoastaan silloin, jos laissa on tähän annettu nimenomainen valtuutus. Tämän vuoksi säännöstä tulee täsmentää.

Mikäli virka saadaan laissa annetun valtuu-

tuksen perusteella tapauskohtaisesti määrätä sellaiseksi, johon voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, on valiokunnan käsityksen mukaan selvää, että tällainen määräys on käytännössä annettava ennen kuin virka julistetaan haettavaksi tai sen täytettävänä olosta ilmoitetaan muuten ja että määräyksestä ilmoitetaan haku- tai muussa ilmoituksessa.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että hallitusmuodon 84 § tulisi muuttaa seuraavasti:

84 §

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä tuomarin, *puolustusvoimain komentajan ja Suomen Pankin johtokunnan jäsenen* virkaan voidaan nimittää sekä eduskunnan *oikeusasiamieheksi* ja *apulaisoikeusasiamieheksi (poist.)* voidaan valita vain Suomen kansalainen.

Siitä, mihin muuhun *julkiseen* virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, on voimassa, mitä laissa säädetään tai *laissa annetun valtuutuksen* nojalla säädetään tai määrätään.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät muut lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet

Anttila, Håkämies, Kekkonen, Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Ollila, Pohjola, Pokka ja Vistbacka.

