

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

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 Jyränki 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 (huomattava 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 tuomiovaltaan. 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 ilmaisevan 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, Häkämies, Kekkonen, Laitinen, Lammien, Männistö, Niinistö, Ollila, Pohjola, Pokka ja Vistbacka.