Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Jenni Herrala

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

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)

Hallituksen esityksen pääkohdat

Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan voitaisiin nimittää vain henkilö, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslaissa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa:

- valtion turvallisuutta,
- yleistä turvallisuutta,
- maanpuolustusta tai
- Suomen kansainvälisiä suhteita taikka
- palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa.

Henkilöllä ei siis saisi jatkossa olla sotilasviranhoitoa vaarantavia turvallisuusselvityslaissa tarkoitettuja ulkomaansidonnaisuuksia. Tämä säädettäisiin sotilasviran ja Maanpuolustuskorkeakoulun upseerin virkaan johtaviin opintoihin liittyvän opiskelijavalinnan yhdeksi kelpoisuusvaatimukseksi. Samaa vaadittaisiin raja- ja merivartijakoulun rajavartijan peruskurssille.

Sotilasvirkaan valittaville ja Maanpuolustuskorkeakoulussa sekä raja- ja merivartiokoulussa opiskeleville tehdään jo nykyisin turvallisuusselvitykset ja ulkomaansidonnaisuuksia voidaan selvittää turvallisuusselvityksen osana. Esityksessä ehdotetuilla säännöksillä korostettaisiin, ettei vaarallisia ulkomaansidonnaisuuksia hyväksytä näissä tehtävissä.

Vastaavasti jo nykyisin puolustusvoimista annetussa laissa vaaditaan puolustusvoimien virassa palvelevalta tehtävien edellyttämää luotettavuutta, vaikka virkamieslaissa onkin asetettu viranomaiselle yleinen velvoite ottaa nimityksissä huomioon muun muassa nimitettävän luotettavuus.

Kaksoiskansalaisuus mainittaisiin pykälässä erikseen, mutta aina tehtäisiin tapauskohtainen kokonaisharkinta, jossa arvioitaisiin ulkomaansidonnaisuuksista aiheutuvaa turvallisuusriskiä.

Arvioinnissa olisi otettava huomioon esimerkiksi

- selvityksen perusteena oleva tehtävä,
- ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus

Tietojen perusteella arvioitaisiin todennäköisyyttä sille, voiko sidonnaisuus muodostaa turvallisuusriskin esimerkiksi altistamalla henkilön epäasialliselle vaikuttamiselle tai muutoin vaarantamalla henkilön kykyä toimia luotettavasti.

Esityksellä muutettaisiin puolustusvoimista annettua lakia, Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia. Rajavartiolaitosta koskevia säännöksiä muutettaisiin siis hallituksen esityksessä liitelakina.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 aikana.

Siirtymäsäännöksissä säädettäisiin sotilasvirkaan nimitetystä tai upseerin virkaan tai rajavartijan peruskurssille opiskelemaan valitusta, opintoja suorittavasta tai opinnot suorittaneesta. Heihin sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Taustaa

Puolustushallinnossa on noussut esille sellaisten henkilöiden kansalaisuuden tai muun ulkomaansidonnaisuuden merkitys, jotka tehtävissään pääsevät kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisiin tietoihin ja jotka voivat aiheuttaa vahinkoa kansalliselle turvallisuudelle. Merkitys korostuu sotilasviroissa.

Puolustusvoimille laissa säädetyistä tehtävistä johtuu, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävän henkilön ehdottomalle lojaalisuudelle Suomen valtiota kohtaan on asetettava erityisen korkeat vaatimukset. Etenkin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen kuuluvat tehtävät edellyttävät lojaaliutta.

Puolustusvoimien virat ovat viraston yhteisiä virkoja, minkä vuoksi suuri osa henkilöstön tehtävistä muuttuu ilman, että henkilöitä nimitetään uusiin virkoihin.

Edellä mainitut edellytykset koskevat Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoja.

Kaksoiskansalaisuus ja muu vastaava ulkomaansidonnaisuus asettaa haasteita turvallisuuden näkökulmasta Maanpuolustuskorkeakoulussa jo opintojen aikana, sillä opiskelijoilla on pääsy turvallisuusluokiteltuun tietoon. Sama koskee rajavartijan peruskurssilla opiskelevaa.

Kaksoiskansalaisen toimiessa jo sotilasvirassa turvallisuusriskien arvioinnin kannalta merkityksellistä on erityisesti se, millaisessa tehtävässä kyseinen henkilö palvelee. Henkilön edetessä sotilasuralla, hän saa tietoonsa ja käsittelee yhä enemmän sellaista turvallisuusluokiteltua tietoa, jolla on keskeistä merkitystä kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen kannalta.

Sotilaallisissa tehtävissä toimiminen voi aiheuttaa vakavia lojaliteetti- ja eturistiriitaongelmia, jos henkilöllä on vahvat siteet kahteen eri valtioon samanaikaisesti kansalaisuuksiensa vuoksi.

On valtioita, joissa lainsäädäntö voi velvoittaa kansalaisia toimimaan tietyllä tavalla kansallisen edun nimissä ulkomailla oleskellessaan riippumatta toisen valtion kansalaisuudesta. Kaksoiskansalainen voi joutua tilanteeseen, jossa hänen toisessa kotimaassaan ei hyväksytä kaksoiskansalaisuutta eikä Suomen kansalaisuuden tuomille velvoitteille ja oikeuksille anneta merkitystä. Henkilöön voidaan kohdistaa jopa rangaistusuhkia, jollei hän toimi toisen kansalaisuuden tuomien velvoitteiden mukaisesti.

Kyse on siis lopulta valtioiden välisestä ristiriidasta eikä yksittäisen henkilön luotettavuuteen liittyvästä asiasta tai sen kyseenalaistamisesta.

Euroopan unionin turvallisuussäännöissä edellytetyn ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisen ulkopuolelle jätetään EU-kansalaisuus eli tilanteet, joissa henkilöllä on toisen jäsenmaan kansalaisuus. Tämä lähtökohta tulisi pääsääntöisesti ottaa huomioon myös harkittaessa kelpoisuutta sotilasvirkaan.

Muutoinkin on selvää, että tilanteissa, joissa henkilön toinen kansalaisuus on sellaisen valtion kansalaisuus, joka on demokraattinen oikeusvaltio, kaksoiskansalaisuudella yksistään ei vahvan pääsäännön mukaan olisi yleensä merkitystä. Merkitystä voi olla myös sillä, tunnustaako toinen valtio kaksoiskansalaisuuden vai ei ja minkälaisia sellaisia velvoitteita toisen valtion kansalaisuudesta aiheutuu, jotka voivat olla ristiriidassa selvityksen kohteen tehtävien kanssa Suomessa.

Turvallisuusselvityslain 1.1.2018 voimaan tulleen muutoksen myötä henkilön ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys voidaan osana henkilöturvallisuusselvitystä laatia henkilöstä, jota ollaan valitsemassa valtion turvallisuuden ja muiden kansallisten etujen suojan kannalta keskeisimpiin virkoihin ja tehtäviin. Ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää myös henkilöistä, joita ollaan valitsemassa laissa määriteltyihin valtionhallinnon turvallisuusalan tehtäviin tähtäävään koulutukseen tai koulutukseen, jonka tarkoituksena on valmentaa henkilöitä ulkoasiainhallinnon tehtäviin.

Selvityksen kohteen on annettava turvallisuusselvityslain mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle tiedot ulkomaansidonnaisuuksistaan ja niiden muutoksista. Toimivaltainen viranomainen voi tarkastaa tietoja sen lain mukaan käytettävissä olevista rekistereistä, minkä lisäksi tietoja voidaan hankkia myös ulkomaan viranomaiselta tai kansainväliseltä toimielimeltä laissa säädetyin edellytyksin.

Vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotus merkitsee lisävaihetta nykyiseen rekrytointiprosessiin. Sama koskee upseerin virkaan johtavien opintojen opiskelijavalintaa ja rajavartijan peruskurssille valitsemista.

Laki tulee kuitenkin koskemaan vain sen voimaantulon jälkeen tehtäviä nimityksiä ja opiskelijoiden valitsemista.

Selvitys saataisiin kuitenkin etupäässä turvallisuusselvitysmenettelyn kautta, jota käytetään virantäytöissä ja opiskelijavalinnoissa jo nyt. Menettely ei todennäköisesti lisää työmäärää merkittävästi. Voidaan arvioida, että esityksen taloudelliset vaikutukset ovat vähäiset. Muutokset voidaan toteuttaa nykyisten valtion määrärahojen puitteissa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Uudistus voi vaikuttaa jossain määrin nimitysten valmisteluun ja niihin kuluvaan työpanokseen ja aikaan. Sama koskee opiskelijavalintojen valmistelua.

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Jenni Herrala

Esityksen valmistelusta

Puolustusministeriö asetti 1.2.2017 hankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella tarvittavat ehdotukset lainsäädäntömuutoksista, jotka ovat tarpeen Suomen kansallisen turvallisuuden parantamiseksi puolustusvoimien sotilasvirkoihin nimitettäessä ja upseerin virkaan johtaviin opintoihin valittaessa. Hanke toteutettiin virkatyönä ja sen toimikausi oli 6.2. - 31.8.2017. Asettamispäätöksen mukaisesti hankkeen aikana käytiin tarvittavat neuvottelut keskeisten ministeriöiden ja muiden keskeisten tahojen kanssa.

Asiaa on käsitelty ja Puolustusvoimien henkilöstöjärjestöjä on kuultu lakiehdotuksista Puolustushallinnon henkilöstöpoliittisessa yhteistoimintaelimessä 23 päivänä toukokuuta 2017.

Sisäministeriö asetti asiassa oman lainsäädäntöhankkeen samanaikaisesti puolustusministeriön kanssa 1.2.2017. Tarkoituksena oli valmistella vastaavan sisältöiset hallituksen esitykset yhdessä puolustusministeriön kanssa ja antaa ne yhdessä eduskunnalle.

Hallituksen esitysluonnokset laadittiin alun perin sellaiseksi, että sen mukaan Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin valita vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta. Säännökseen liittyisi mahdollisuus myöntää hakijalle erivapaus.

Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia olisi samalla ehdotettu muutettavaksi siten, että upseerin virkaan johtaviin opintoihin olisi voitu valita vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta. Myös tähän sääntelyyn olisi liittynyt erivapausmahdollisuus.

Valmistelu toteutettiin tämän mukaisesti ja hallituksen esitykset lähetettiin laajoille lausuntokierroksille samanaikaisesti.

Muutosehdotuksia käsiteltiin Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmässä 26.10.2018. Valmistelua päädyttiin jatkamaan siten, että kaksoiskansalaisuuden kiellon ja erivapausmahdollisuuden sijaan sotilasviran kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin nimenomaisesti, ettei henkilöllä saa olla sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta. Edellytys koskisi sekä Puolustusvoimien että Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoja. Sama vaatimus asetettaisiin Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijavalintoihin ja rajavartijan peruskurssille hyväksymiselle. Samalla päätettiin, että muutokset esitetään tehtäviksi samalla hallituksen esityksellä.