Valtiovarainministeriö
Valtionhallinnon kehittämisosasto
Hallitussihteeri Anna Gau

Lausunto
HE 252/2018
7.12.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: **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**

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puolustusvoimista annettua lakia siten, että Puolustusvoimien 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. Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia muutettaisiin siten, että upseerin virkaan johtaviin opintoihin edellytettäisiin, että valittavalla henkilöllä 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

Vastaavat muutokset tehtäisiin Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin Rajavartiolaitoksen sotilasviran ja rajavartijan peruskurssille valittavien opiskelijoiden osalta.

Tausta ja valtiovarainministeriön aikaisempi valmistelutyö

Valtiovarainministeriö on hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa antanut puolustusministeriön pyynnöstä lausunnon 5.4.2018. Lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksessä ehdotettiin mm. puolustusvoimista annettua lakia muutettavaksi siten, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta.

Valtiovarainministeriö on 5.4.2018 antamassaan lausunnossaan ottanut kantaa vain virkamiesoikeudellisiin näkökohtiin sekä viitannut valtiovarainministeriön aikaisempaan valmisteluun, joka liittyy myös nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen sisältöön. Hallituksen esityksessä on tuotu esiin 1.1.2018 voimaan tulleet laki valtion virkamieslain 7 §:n ja 8 c §:n muuttamisesta (948/2017) ja oikeusministeriön vastuulle kuuluva laki turvallisuusselvityslain muuttamisesta (949/2017). Virkamieslain 7 §:ssä säädetään ne virat ja tehtävät, joihin vaaditaan Suomen kansalaisuus (muun muassa kaikki Rajavartiolaitoksen ja

Puolustusvoimien virat). Tämä säännös saatettiin vastaamaan nykypäivän tarpeita. Turvallisuusselvityslain muutosten 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.

Virkamieslain muutettu 8 c § edellyttää, että viranomaisen on nimitysharkinnassa otettava huomioon nimitettävän tai tehtävään määrättävän nuhteettomuus sekä varmistettava, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Viranomaisen edellä tarkoitettua velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne, nimitettävänä olevan henkilön aikaisemmat palvelussuhteet valtioon ja niiden hoitamisen asianmukaisuus sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan tuonut esiin edellä mainittujen lainmuutosten valmistelussa esiin nousseita haasteita. Lainmuutosten erityisenä tavoitteena oli, että kansallisten turvallisuusetujen suoja voidaan toteuttaa siten, että menettelyssä samanaikaisesti otetaan huomioon myös rekrytoitavien henkilöiden perusoikeudet ja että säännökset ovat sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja vastaavissa maissa yleisesti noudatettavien säännösten ja käytäntöjen kanssa.

Huomioita esityksestä

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys (252/2018 vp) on muuttunut huhtikuussa lausuntokierroksella olleesta hallituksen esityksestä. Siihen ei enää sisälly säännösehdotusta, jonka mukaan Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta.

Hallituksen esityksen mukaan Puolustusvoimien 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. Vastaava vaatimus koskisi myös upseerin virkaan johtaviin opintoihin valittavaa henkilöä sekä Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävää ja rajavartijan peruskurssille valittavia opiskelijoita.

Esityksen tavoitteena on muun muassa parantaa kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta. Lakiesityksellä on asianmukainen ja tärkeä tavoite. Kun otetaan huomioon rekrytoitavien henkilöiden perusoikeudet sekä Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, on esityksessä valittu ratkaisu säätää sotilasvirkojen

kelpoisuusvaatimuksista hyväksyttävämpi kuin aikaisempaan hallituksen esitykseen sisältynyt kategorinen kielto, jonka mukaan sotilasvirkaan nimitettävällä ei olisi voinut olla Suomen kansalaisuuden lisäksi toisen valtion kansalaisuutta.

Kiinnitän kuitenkin huomiota muutamaan seikkaan hallituksen esitykseen sisältyviin lakiehdotuksiin liittyen. Vaikka esityksessä on todettu, että henkilön riippumattomuus ei välttämättä liity henkilön henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja että arvioinnissa ei ole kysymys henkilöstä sinänsä, asettaa lakiehdotuksessa asetettu vaatimus sotilasvirkaan nimittämiselle kuitenkin kaksoiskansalaisuuden omaavan henkilön nimitysharkinnassa tosiasiallisesti eri asemaan hänellä olevan toisen valtion kansalaisuuden vuoksi.

Esityksen mukaan kansalaisuutta koskevat tiedot eivät ole sotilasvirkaan nimittämistä harkittaessa painoarvoltaan aina samanlaisia. Kaksoiskansalaisuuden vaikutus voi vaihdella sen mukaan, minkä valtion kansalaisuudesta on kysymys. Esityksen mukaan ulkomaansidonnaisuuksia tulisi arvioida yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti kulloisenkin viran erityispiirteet huomioon ottaen. Tähän liittyen herää kysymys, johtaako tietyn valtion kansalaisuus nimitysharkinnassa ja tilanteen kokonaisarvioinnissa aina samaan lopputulokseen, eli esimerkiksi siihen, etteivät henkilöt, joilla on tietyn maan kansalaisuus, voi missään tilanteessa tulla nimitetyiksi sotilasvirkaan? Tämä ei tule riittävän selkeästi esille esityksessä.

Vaikka puolustusvoimista annetun lain 37 §:n otsikko kuuluu seuraavasti: ’’Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien kelpoisuusvaatimukset’’, jää esityksen perusteella epäselväksi, miten lakiehdotuksissa esitetyt vaatimukset käytännössä huomioidaan Puolustusvoimissa tehtävissä tehtävään määräyksissä.

Voidaan lisäksi kysyä, ovatko ehdotetut säännökset tarpeeksi täsmällisiä ja tarkkarajaisia sen osalta, minkä valtion kansalaisuus aiheuttaa sen, että henkilö ei voi tulla nimitetyksi sotilasvirkaan. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen esimerkiksi yksittäiseen sotilasvirkaan tai Maanpuolustuskorkeakouluun hakeutuvan henkilön voi olla mahdotonta muodostaa ennakkoon käsitystä siitä, estääkö hänellä oleva toisen valtion kansalaisuus virkaan nimittämisen tai upseerin virkaan johtaviin opintoihin valitsemisen.

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksiin ei ehdoteta sisällytettäväksi mainintaa seuraamuksista, jos henkilö esimerkiksi valintamenettelyn aikana antaa Puolustusvoimille tai vastaavasti Rajavartiolaitokselle tietoisesti puutteellisia tai virheellisiä tietoja ulkomaansidonnaisuuksistaan kuten kansalaisuudestaan taikka salaa toisen tai useamman muun kuin Suomen kansalaisuuden. Tällainen asia on ratkaistava virkamiesoikeudellisten säännösten nojalla kuten nykyisinkin. Edellä mainittu lähestymistapa on perusteltu mahdollisissa ongelmatilanteissa eikä asia edellytä nimenomaisia säännöksiä nyt käsiteltävänä oleviin lakiehdotuksiin.