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)

## Suhde turvallisuusselvityslakiin ja virkamieslakiin (PeV, SUPO, EOA)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, ettei ehdotuksessa ole tehty selkoa esimerkiksi siitä, miksei vastikään voimaantullutta valtion virkamieslain sääntelyä ulkomaansidonnaisuuksien huomioon ottamisesta pidetä riittävänä.

Suojelupoliisi pitää tärkeänä, että esitetty lainsäädäntö ei johda turvallisuusselvityslainsäädännön mukaisen ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisestä luopumiseen.

Eduskunnan oikeusasiamies on lausunut, että selvityksessä olisi tullut nyt ilmennyttä täsmällisemmin erityisesti oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perustella, millä tavoin turvallisuusselvitystä itsessään ja mahdollisesti yhdistettynä sidonnaisuusilmoituksen tekemiseen ei voitaisi pitää riittävänä edellytyksenä henkilön luotettavuuden arvioinnissa.

Vastaus:
Virkamieslainsäädännön ja turvallisuusselvityslainsäädännön kehittäminen ulkomaansidonnaisuuksien osalta on ollut erittäin perusteltua ja tukenut samoja tavoitteita, joihin käsillä olevassa esityksessäkin pyritään. Kansallisten etujen suojaaminen edellyttää erilaisia toimenpiteitä, jotka voivat täydentää toisiaan. Ehdotettavat muutokset sisältyvät Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta ja Maanpuolustuskorkeakoulua koskeviin lakeihin ja muodostavat yhden osan kokonaisuudesta.

Lainsäädännössä on jo nykyisin kaikkia valtion virkamiehiä koskevien edellytysten lisäksi turvallisuusnäkökohtiin perustuvia lisävaatimuksia, jotka koskevat nimenomaisesti Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen palvelukseen otettavia henkilöitä. Puolustusvoimien virkaan nimitettävältä vaaditaan tehtävien edellyttämää luotettavuutta. Rajavartiolaitoksen virkaan nimitettävän tulee olla elämäntavoiltaan nuhteeton ja luotettava. Upseerin virkaan johtaviin opintoihin ja rajavartijan peruskurssille otettavalta henkilöltä vaaditaan, että hän on Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tehtävissä edellytettävällä tavalla nuhteeton ja että hänellä ei ole sellaisia sidonnaisuuksia, jotka vaarantavat tehtävien asianmukaista ja riippumatonta hoitamista, ja että hän on muutenkin luotettava. Ehdotetulla muutoksella vaarallisten ulkomaansidonnaisuuksien kielto olisi osa sotilasviran ja siihen johtavien opintojen kelpoisuusvaatimuksia, jota olisi aina arvioitava osana muita kelpoisuusedellytyksiä. Muutos korostaisi asian merkitystä ja rajoittaisi virkaan nimittävän harkintavaltaa.

Edelleen sääntelyllä olisi myös opiskelemaan hakevien oikeusturvan kannalta merkitystä, kun sidonnaisuuksien kielto näkyisi suoraan sotilasviran kelpoisuusedellytyksiä koskevista säännöksistä. Oikeuskanslerin lausunnossa on hyvin kuvattu ehdotettujen tarkennusten merkitystä virkanimitysten valmistelussa ja virkaan nimittämisessä.

Tarkoituksena ei ole, että turvallisuusselvityslainsäädännön mukaisesta ulkomaansidonnaisuuksien selvittämisestä luovuttaisiin. Tietopohja ulkomaansidonnaisuuksista saataisiin turvallisuusselvitysmenettelyn kautta. On myös tärkeää, että ulkomaansidonnaisuuksia seurataan turvallisuusselvityksen voimassaoloaikana.

Toisen valtion kansalaisuuden nimenomainen mainitseminen (PeV, HaV, Yhdenvertaisuusvaltuutettu)

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan toisen valtion kansalaisuuden mainitseminen sääntelyssä erikseen vaikuttaa tarpeettomalta ottaen huomioon, että säännöksessä mainittu turvallisuusselvityslaissa tarkoitettu ulkomaansidonnaisuus kattaa myös henkilön nykyiset ja aikaisemmat kansalaisuudet. Hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota samaan asiaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ehdottanut, että mikäli viittaus toisen valtion kansalaisuuteen halutaan säilyttää, muotoilu kuuluisi ”ettei hänellä ole turvallisuusselvityslain 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, kuten sellaista toisen valtion kansalaisuutta, joka voi vaarantaa - -”.

Vastaus:
Perusteluissa korostetaan useassa kohdassa, että aina olisi tehtävä tapauskohtainen kokonaisharkinta. Kaksois-/monikansalaisuus on erityisesti mainittu säännösehdotuksissa, koska nimenomaan kyseinen ulkomaansidonnaisuus on käytännössä koettu suurena ongelmana Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa. Myös sotilasvirkoihin opiskelemaan hakeutuvien oikeusturvan kannalta on perusteltua, että jo pykälätasolla säädettäisiin siitä, että toisen valtion kansalaisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota silloin, kun se voi vaarantaa säännöksissä lueteltuja valtion turvallisuutta jne.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun ehdottama muotoilu oli valmisteluvaiheessa esillä. Esityksessä oleva muotoilu on tehty oikeusministeriön laintarkastusyksikköä konsultoimalla. Merkityseroa ei puolustusministeriön näkemyksen mukaan ole, joten kielellisesti puolustusministeriö pitää esityksen muotoilua parempana.

Suojattavista eduista (PeV, HaV, Päällystöliitto ry, OM)

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että sääntelyn täsmällisyyden kannalta ehdotetun sääntelyn ja esityksen perustelujen valossa jää jossakin määrin epäselväksi, millaiset ulkomaansidonnaisuudet voivat vaarantaa ehdotetuissa säännöksissä mainittuja yleistä turvallisuutta, Suomen kansainvälisiä suhteita tai palvelusturvallisuutta.

Puolustusvaliokunnan olisi sääntelyn soveltamiskäytännön ennustettavuuden ja yhdenmukaisuuden edistämiseksi syytä selventää mietinnössään ilmaisujen sisältöä ja niiden merkitystä kelpoisuusarvioinnin kannalta. Oikeusministeriö on mainitun lisäksi erityisesti todennut, että yleisen turvallisuuden käsitettä voidaan pitää jossakin määrin täsmentymättömänä. Niin ikään epäselväksi jää, millaiset ulkomaanyhteydet voisivat käytännössä vaarantaa palvelusturvallisuutta. Myös hallintovaliokunta ja Päällystöliitto ry ovat kiinnittäneet asiaan huomiota.

Vastaus:
Yleisesti ottaen on tarkoitus, että ulkomaansidonnaisuudet saavat sisältönsä turvallisuusselvityslaista. Turvallisuusselvityslaissa on ei-tyhjentävä luettelo ulkomaansidonnaisuuksista, joita voidaan arvioida osana turvallisuusselvitysmenettelyä. Menettelyssä muun muassa arvioidaan sen todennäköisyyttä, että sidonnaisuus altistaa painostukselle, muulle epäasialliselle vaikuttamiselle tai muulla tavalla vaarantaa henkilön kykyä huolehtia tehtävään kuuluvista velvoitteista luotettavaksi. Ulkomaansidonnaisuuksia tulee arvioida kussakin tapauksessa kokonaisharkinnalla ottaen huomioon kaikki käytettävissä olevat tiedot. Erilaisilla ulkomaansidonnaisuuksilla on omanlaisensa merkitys ja painoarvo. Ei ole etukäteen mahdollista kategorisesti eritellä, millaiset ulkomaansidonnaisuudet vaarantavat suojeltavia etuja. Henkilöön voidaan esimerkiksi kohdistaa painostamista monella eri tavalla tai kansalaisuuksien merkitys voi vaihdella valtioiden lainsäädännön, turvallisuustilanteen ja demokraattisuuden mukana. Olennaista on ulkomaansidonnaisuuksien altistaminen epäasialliselle vaikuttamiselle tai vaikutus kykyyn hoitaa tehtävän velvoitteet asianmukaisesti. Ulkomaansidonnaisuuksia ja niiden arviointia on kuvattu tarkemmin myös Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksessa, johon hallituksen esityksessäkin viitataan.

Se, miten vaarantuminen kohdistuu tiettyihin suojeltaviin etuihin, johtuu tehtävistä, joissa henkilö tulisi työskentelemään. Yleisen turvallisuuden käsite on mukana, koska Rajavartiolaitoksessa on lakisääteisiä yleisen turvallisuuden tehtäviä (rajaturvallisuustehtäviä ja tiettyjä poliisitehtäviä) ja Puolustusvoimat antaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen virka-apua poliisille ja rajaturvallisuustehtävissä Rajavartiolaitokselle. Lisäksi kelpoisuusedellytysten on oltava samat kaikissa sotilasviroissa. Upseerit käyvät saman Maanpuolustuskorkeakoulun ja valikoituvat Puolustusvoimien/Rajavartiolaitoksen tehtäviin 1. opiskeluvuotensa lopussa.

Suomen kansainvälisiä suhteita koskien on tarkoitus suojata Suomen kansainvälisten kumppanien (muut valtiot, EU, NATO) Suomelle luovuttamaa salassa pidettävää tietoa eli estää oikeudeton pääsy näihin. Suomi on sitoutunut valtiosopimuksin suojaamaan keskeisten kansainvälisten kumppanien salassa pidettävää tietoa. Suomen kansainvälisen luottamuksen kannalta on keskeistä, ettei Suomelle luovutettua salassa pidettävää tietoa päädy riittämättömien turvatoimien takia oikeudettomasti muille toimijoille kuten toisille valtioille.

Palvelusturvallisuus on mukana, koska on tarpeen estää vaikuttamisyrityksiä Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen operatiiviseen, fyysiseen turvallisuuteen.

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Jenni Herrala

Tehtävään määrääminen (VM, EOA)

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtiovarainministeriön lausunnoissa on pohdittu, miten lakiehdotuksissa esitetyt vaatimukset huomioidaan tehtävään määräyksissä.

Vastaus:
Hallintovaliokunta on pitänyt johdonmukaisena sääntelyn ulottamista tehtävään määräämiseen (HaVM 23/2017).

Käytännössä esitetty kelpoisuusvaatimus otetaan huomioon myös tehtävään määräyksissä, koska esim. upseerin virkaan nimitetään Puolustusvoimissa ainoastaan enintään neljä kertaa: 1) määräaikaisen nuoremman upseerin, 2) upseerin, 3) everstin/kommodorin ja 4) kenraalin/amiraalin virkaan. Muuten tehtävästä toiseen siirrytään tehtävänmääräyksin. Sotilasviran kelpoisuusedellytykset tulee luonnollisesti täyttää koko ajan.

Asia ei edellyttäne sääntelyä. Vaikuttaa tarpeettomalta, että yhden kelpoisuusedellytyksen kohdalla tehtävään määräykset mainittaisiin pykälätasolla. Mikäli tämän on kuitenkin tässä tapauksessa käytävä ilmi myös säännöksistä, niitä voitaneen tarkentaa seuraavasti:

Laki puolustusvoimista 37 § *Puolustusvoimien virkojen ja tehtävien kelpoisuusvaatimukset*

2 momentin 2. virke:
”Lisäksi Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävältä tai määrättäessä sotilasvirkaan nimitetty tehtävään vaaditaan, ettei hänellä ole 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 Puolustusvoimissa.”

Laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 10 § *Rajavartiolaitoksen virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset*

2 momentin 2. virke:
”Lisäksi Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä tai määrättäessä sotilasvirkaan nimitetty tehtävään vaaditaan, ettei hänellä ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslain (726/2014) 3 §:n 1 momentin 9 a kohdassa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Rajavartiolaitoksessa.”

Ulkomaan sidonnaisuuksissa tapahtuvat muutokset (HaV, Päällystöliitto ry)

Hallintovaliokunta on pitänyt tärkeänä, että ulkomaansidonnaisuuksissa tapahtuvia muutoksia seurataan. Päällystöliitto ry on kiinnittänyt asiaan huomiota.

Vastaus:
Tämä on mahdollista jo turvallisuusselvityslain nojalla eikä edellytä muutoksia ehdotettuihin säännöksiin.

Muutoksenhakusääntely (EOA, OM)

Esityksessä ei ole ehdotettu sääntelyä muutoksenhausta.

Vastaus:
Tarkoitus on, että noudatetaan yleisiä säännöksiä muutoksenhausta. Oikeusministeriön lausunnossa on hyvin kuvattu yleistä muutoksenhakusääntelyä. Lisäksi oikeusministeriön lausunnossa on nimenomaisesti todettu, että ehdotettu sääntely ei edellytä virantäyttöä koskevan muutoksenhakusääntelyn tarkistamista.

Sääntelyn ulottaminen muihinkin kuin sotilasvirkoihin (Päällystöliitto ry)

Päällystöliitto ry esittää, että ulkomaansidonnaisuuksien tarkastelu tulisi ulottaa sotilasvirkojen lisäksi myös muihin Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkoihin, joissa käsitellään salassa pidettäviä suojaustasoihin I tai II kuuluviksi luokiteltuja tietoja.

Vastaus:
Sotilasvirkoihin liittyy erityispiirteitä, joiden vuoksi on päädytty rajaamaan esitys koskemaan vain niitä.

Sotilasvirassa palvelevien työnkuva voi muuttua ajan kuluessa paljonkin siitä, mitä se on virkaan nimitettäessä. Virkanimitystä tehtäessä ei voida sulkea pois sitä, että henkilön on kyettävä henkilöstöresurssien ja osaamisen varmistamiseksi toimimaan virkasuhteen aikana normaalioloissakin tehtävissä, joissa on erityisesti otettava huomioon kansalliseen turvallisuuteen liittyvät näkökohdat. Tämä koskee sekä johtotehtäviä että käytännön virkatehtäviä.

Sotilasvirassa palveleva on sijoitettu poikkeusolojen edellyttämään tehtävään, jossa ehdoton lojaalisuusvaatimus Suomen valtiota kohtaan on poikkeukseton edellytys.

Siviilivirkojen ulkomaansidonnaisuuksia selvitetään jatkossakin osana turvallisuusselvitysmenettelyä.

Kelpoisuusarvioinnin tietopohja ja arvioinnin tekijä (OM, EOA)

Oikeusministeriö katsoo, että esitys jättää jossakin määrin epäselväksi sen, minkä tietopohjan perusteella valinnan tekevä viranomainen arvioi, onko henkilöllä valinnan esteeksi muodostuva ulkomaansidonnaisuus.

Lisäksi OM on pohtinut, mikä taho tekee arvion siitä, onko henkilöllä valinnan estäviä ulkomaansidonnaisuuksia. EOA:n lausunnossa on tuotu esille sama kysymys.

Vastaus:
Kuten esityksen vaikutusarvioinnissa s. 15 todetaan, selvitys saataisiin turvallisuusselvitysmenettelyn kautta. Väestörekisterikeskuksen lausunnossa on ansiokkaasti kuvattu kansalaisuustietojen kattavuutta ja luotettavuutta väestörekisterissä. Arvion kelpoisuusehtojen täyttymisestä tekee (kuten muutoinkin) virkanimityksestä tai opiskelijavalinnasta päättävä viranomainen.

Eri valtioiden kaksoiskansalaisuuden merkitys (VM)

Valtiovarainministeriön lausunnossa pohditaan, johtaako tietyn valtion kansalaisuus nimitysharkinnassa ja tilanteen kokonaisarvioinnissa aina samaan lopputulokseen eli esimerkiksi siihen, etteivät henkilöt, joilla on tietyn valtion kansalaisuus, voi missään tilanteessa tulla nimitetyiksi sotilasvirkaan. Edelleen lausunnossa kysytään, ovatko ehdotetut säännökset tarpeeksi täsmällisiä ja tarkkarajaisia sen osalta, minkä valtion kansalaisuus aiheuttaa sen, että henkilö ei voi tulla nimitetyksi sotilasvirkaan.

Vastaus:
Hallituksen esityksen sivuilla 19-20 on kuvattu, miten kansalaisuutta on tarkoitus arvioida. Siellä todetaan mm., että 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.

Muita huomioita

Eduskunnan oikeusasiamies on ehdottanut, että vaarantumisedellytyksen yhteydessä tulisi käyttää ”voi vaarantaa” sijaan ”voi todennäköisesti vaarantaa”. Edelleen esityksessä olisi tullut käsitellä Puolustusvoimien palveluksessa olevien kaksoiskansalaisten asemaa ja määrää, jos se on Puolustusvoimien tiedossa.

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Vanhempi hallitussihteeri Jenni Herrala

Vastaus:
Muotoilua harkittiin asian valmisteluvaiheessa. Tuolloin todettiin, että todennäköisyysedellytys nostaisi arviointikynnyksen niin korkealle, että käytännössä olisi lähes mahdotonta etukäteen katsoa sen täyttyvän. Puolustusministeriö ei kannata muutosehdotusta.

Kaksoiskansalaisten lukumäärää Puolustusvoimissa tai Rajavartiolaitoksessa ei ole voitu tilastoida, sillä asian kirjaamiselle ei ole ollut mitään perusteita. Suomen kansalaisuus on riittänyt kansalaisuutta koskevan kelpoisuusedellytyksen täyttymiseen, mahdollisesta kaksoiskansalaisuudesta riippumatta. Voidaan arvioida, että kaksoiskansalaisia on Puolustusvoimissa noin 50 ja Rajavartiolaitoksessakin joitakin kymmeniä. Tällaisia todentamattomia arvioita ei ole katsottu tarpeelliseksi kirjata hallituksen esitykseen.