



5.4.2018

Sisäministeriö

Viite: SM:n lausuntopyyntö 12.3.2018 RVL1720102 00.01.00 RVL Dno-2017-516 SM003:00/2017

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 § muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt mm. valtiovarainministeriön lausuntoa valmistelemaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta.

Sisäministeriön esitysluonnokseen sisältyy ehdotus, että Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimittämiseen vaaditaan Suomen kansalaisuus ja, ettei nimitettävällä ole sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Esityksessä ehdotetaan myös, että raja- ja merivartiokoulun peruskurssille voisi päästä vain Suomen kansalainen, jolla ei ole sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Ehdottomuutta lievennettäisiin mahdollisuudella hakea yksittäistapauksissa erivapautta, viran osalta sen myöntäisi valtioneuvoston yleisistunto ja peruskurssin osalta Rajavartiolaitoksen päällikkö. Sisäministeriön ehdotus poikkeaa puolustusministeriön vastaavasta sotilasvirkoja koskevasta HE:n luonnoksesta. Puolustusministeriön ehdotuksessa lähdetään siitä, että vain Suomen kansalaiset, joilla ei ole muun valtion kansalaisuutta, olisivat kelpoisia sotilasvirkoihin. Erivapaus olisi kuitenkin mahdollista saada myös Puolustusministeriön esitysluonnoksen mukaan. Sisäministeriön lausuntopyynnössä on myös vaihtoehtoinen ratkaisumalli, joka on samanlainen kuin Puolustusvoimien esitysluonnos. Lausunnonantajia on pyydetty käsittelemään ja arvioimaan ehdotukset yhdessä. Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa myös siihen, olisiko valtioneuvoston yleisistunnon sijasta esimerkiksi Rajavartiolaitoksen päällikölle säädettävä oikeus myöntää esityksessä tarkoitettu erivapaus.

Esitysluonnoksessa todetaan taloudellisista vaikutuksista, että ehdotuksilla olisi vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia.

Valtiovarainministeriö esittää asiasta lausuntonaan seuraavan.

Valtiovarainministeriö ei ota lausunnoissaan kantaa esityksen perusteena oleviin turvallisuuspoliittisiin kysymyksiin, vaan keskittyy virkamiesoikeudellisiin näkökohtiin.

Tausta ja valtiovarainministeriön aikaisempi valmistelutyö

Valtiovarainministeriö viittaa aluksi valtiovarainministeriön aikaisempaan valmisteluun, joka liittyy lausuntopyynnössä tarkoitettujen esitysluonnoksen sisältöön. Esityksen perusteluissa 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.

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.”

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. Ulkomaansidonnaisuudet voidaan selvittää myös henkilöistä, joita ollaan valitsemassa laissa määriteltyihin valtionhallinnon turvallisuusalan tehtäviin tähtäävään koulutukseen tai koulutukseen, jonka tarkoituksena on valmentaa henkilöitä ulkoasiainhallinnon tehtäviin.

Edellä mainittujen lainmuutosten taustalla oli työ, joka alkoi valtiovarainministeriön asettaessa helmikuussa 2015 työryhmän selvittämään kaksoiskansalaisuuden merkitystä valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimitettäessä. Työryhmän työstä laadittiin julkaisu Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä (valtiovarainministeriön julkaisu 26/2015, 8.6.2016).

Muistion perusteella toteutetun lausuntomenettelyn jälkeen valtiovarainministeriössä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi. Siihen sisältyi ehdotus valtion virkamieslain muuttamisesta siten, että laissa lueteltaisiin ne virat, joihin voidaan nimittää vain sellainen Suomen kansalainen, jolla ei ole toisen valtion kansalaisuutta. Luettelo oli laadittu ministeriöiltä saatujen ehdotusten mukaan ja monikansalaisuutta koskeva virkakielto olisi koskenut noin 23 000 virkaa eli noin kolmasosaa valtion viroista.

Syksyllä 2016 toteutettiin lausuntokierros edellä kuvatusta esitysluonnoksesta. Lausuntokierroksen jälkeen päädyttiin siihen, että luonnokseen sisältynyt laaja ja yleinen virkakielto ei olisi sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden eikä perustuslain kanssa. Yleistä virkakieltoa ei myöskään voitaisi perustella valtion turvallisuuden tai muiden keskeisten kansallisten etujen suojaamisen tarkoituksessa kaksoiskansalaisuuteen liittyvien erilaisten tilanteiden vuoksi. Yleinen virkakielto olisi lähtökohtaisesti koskenut kaikkia kaksoiskansalaisia, mutta se ei olisi kuitenkaan soveltunut esimerkiksi tilanteeseen, jossa virkamiehen läheinen on toisen valtion kansalainen ja tätä kautta syntyisi riski, että virkamies tai hänen läheisensä joutuisivat painostuksen kohteeksi. Sama koskee henkilöä, jolla on yksinomaan Suomen kansalaisuus, mutta hänellä on keskeisiä turvallisuusetuja vaarantavia suhteita toiseen valtioon tai sen yhteisöihin ja kansalaisiin.

Johtopäätöksenä oli, että keskeisiä kansallisia etuja ei voida kattavasti ja tehokkaasti suojata muutoin kuin selvittämällä ja ottamalla huomioon tiettyihin virkoihin nimitettävänä olevien henkilöiden turvallisuusriskejä aiheuttavat ulkomaansidonnaisuudet. Yleisen virkakiellon avulla ei voitaisi myöskään ehkäistä kan-

sallisten etujen kannalta merkityksellistä yritysvakoilua. Henkilöstöstä aiheutu-
via riskejä voidaankin vähentää vain kattavan ja yleisesti sovellettavan lainsää-
dännön avulla.

Edellä mainituista syistä valtiovarainministeriön esittelemässä hallituksen esi-
tyksessä HE 70/2017 päädyttiin esittämään, että valtionhallinnon tehtäviin nimi-
tettävänä olevan henkilön mahdollisista ulkomaansidonnaisuuksista johtuvat
riskit selvitetään ja arvioidaan osana turvallisuus selvityslaisissa säädettyä menet-
telyä. Tämä vaihtoehto suojaisi keskeisiä kansallisia etuja myös silloin, kun ni-
mitettävä on henkilö, jolla on vain Suomen kansalaisuus, tai kun kansallisen
edun kannalta merkityksellistä tehtävää hoidetaan yksityisissä yrityksissä.

Esityksen jatkovalmistelun aikana tuli lisäksi ilmi, että keskeisiin julkishallinnon
turvallisuustehtäviin tähtäävän opiskelijavalintaa koskevaan sääntelyyn ei ole
riittävän selvästi kirjattu vaatimusta opiskelijan sidonnaisuuksien huomioon ot-
tamisesta ja hänen luotettavuudestaan. Säättämällä näistä nykyistä selkeämmin
ja turvallisuus selvitysmenettelyä kehittämällä voidaan tehokkaasti estää sellais-
ten henkilöiden, joilla on valtion turvallisuutta vaarantavia sidonnaisuuksia, ha-
keutuminen Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen sekä poliisihallinnon tehtä-
viin.

Esitysluonnoksen arviointia

Kun harkitaan esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn tarvetta, on tarpeen ot-
taa huomioon, että valtion virkamieslain ja turvallisuus selvityslain edellä maini-
tut muutokset ovat olleet voimassa vasta kolme kuukautta. Arviointikriteerilau-
takunta on lain voimaantulon jälkeen antanut ulkomaansidonnaisuuksien arvi-
ointia koskevan, 31.1.2018 päivätyn tulkintasuosituksen. Valtiovarainministeriö
toteaa, ettei vielä ole käytettävissä selvitystä siitä, miten uudistus on vaikuttanut
ulkomaansidonnaisuuksien selvittämiseen ja sidonnaisuuksia omaavien henki-
löiden rekrytointiin. Valtiovarainministeriön mielestä olisi hyvä, jos uudistuksen
tosiasiallisia vaikutuksia voitaisiin arvioida sekä rekrytointien että koulutukseen
valintojen osalta ennen uudenlaisten säännösten ehdottamista. Näin voitaisiin
todeta, miten hyvin uudet säännökset toteuttavat sen tarpeen, jota varten ne on
säädetty. Tätä puoltaisi osaltaan myös kansainvälinen vertailu, jossa ei ole tuotu
esiin yhtään esitysluonnoksessa ehdotetun kaltaista käytäntöä.

Kuluvan vuoden alussa voimaan tulleen uudistuksen erityisenä tavoitteena on,
että turvallisuus etujen suoja voidaan toteuttaa siten, että menettelyssä saman-
aikaisesti otetaan huomioon myös rekrytoitavien henkilöiden perusoikeudet ja
että säännökset ovat sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten velvoite-
ten ja vastaavissa maissa yleisesti noudatettavien säännösten ja käytäntöjen
kanssa. Käsiteltävänä olevan esitysluonnoksen lähtökohtana on, että vain kak-
soiskansalaisuus (monikansalaisuus) on hakijoita erotteleva tekijä riippumatta
siitä, mitä turvallisuus riskejä hakijaan mahdollisesti tapauskohtaisessa arvioin-
nissa liittyy. Valtiovarainministeriö katsoo, että tällaiseen sääntelyyn voi liittyä
vastaavanlaisia ongelmia kuin valtiovarainministeriön edellä todetussa valmis-
telussa tuli ilmi. Erivapausmenettelyn tarkoituksena on poistaa tällaiset ongel-
mat ja tuoda nimitysharkintaan tapauskohtaista arviointia, mikä sinänsä on oi-
keansuuntainen lähestymistapa. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan esitetty tietoa
siitä, miten paljon erivapauksia arvioidaan käytännössä myönnettävän.

Ehdotettu erivapausmenettely vaikuttaa tarpeettoman raskaalta. Ilmeisesti jo
menettelyn hallinnollinen raskaus vähentäisi kaksoiskansalaisten hakeutumista
sotilasuralle. Erivapauden saamisen perusteita ei säädettäisi laissa, mutta ne
mainittaisiin joiltakin osin perusteluissa. Peruskurssille pääsystä olisi kuitenkin
mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen.

Valtion virkojen yleisissä kelpoisuusvaatimuksissa tulisi pyrkiä yhtenäisyyteen. Poikkeukset tulisi rajata välttämättömään ja niiden tulisi olla eri hallinnonalojen osalta yhdenmukaiset. Ehdotuksessa ei ole perusteltu tarvetta sille, että kaikkien sotilasvirkojen osalta kaksoiskansalaisuus asettaisi esteitä virkaan nimitämiselle ja koulutukselle. - Ottaen huomioon edellä todetut, valtiovarainministeriön aikaisemmassa valmistelussa esiin tulleet ongelmat, yleisen virkamiesoikeuden kannalta poikkeamien tulee olla mahdollisimman suppeita, selkeästi määriteltäviä ja tarkkarajaisia.

Säädettäviä rajoituksia tulee harkita valtion tarpeista lähtien. Rajavartiolaitokselle, samoin kuin Puolustusvoimille, on säädetty erilaisia valtion tehtäviä hoidettavaksi. Näitä ovat muun ohella kansainvälinen kriisinhallinta, virka-aputehtävät ja Rajavartiolaitoksen osalta PTR-yhteistyö. Tavoitteena on, että valtio saa riittävän osaavan ja oikealla tavalla motivoituneen henkilöstön tehtäviinsä.

Käsiteltävänä olevan esitysluonnoksen mukaan Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan voitaisiin nimittää ja rajavartijan peruskurssille valita vain Suomen kansalainen, jolla ei ole sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Valtiovarainministeriön tiedossa ei ole, että tällainen menettely olisi käytössä joissain muissa maissa. Tämän vuoksi sääntelyn arviointi on vaikeaa. Ongelmallista tämänkin kaltaisessa sääntelyssä on kuitenkin se, että henkilön kohtelu viranhakijana tai koulutukseen hakijana perustuu hänen kaksoiskansalaisuuteensa. Säännöksen tulisi lisäksi olla riittävän yksilöity ja tarkkarajainen niin, että siitä ilmenee, keitä se koskee. Nyt säännös ei täytä tätä vaatimusta. - Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vastavuoroisuus ei ole toimiva malli, koska siinä ei tarkastella henkilön edellytyksiä, vaan sitä, myöntäisikö toinen valtio vastavuoroisesti mahdollisuuden kyseiselle henkilölle päästä sen maan sotilasvirkoihin. Täydellinen kieltäminen olisi tämän vuoksi näistä parempi ja helpommin hallittavissa oleva vaihtoehto. Erivapausmenettely on joka tapauksessa välttämätön elementti, ja sen saamisen kannalta kaikki muut kansalaisuudet olisivat samassa asemassa.

Taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudellisia vaikutuksia tulisi selvittää tarkemmin. Ehdotuksia tulisi arvioida muun muassa siltä kannalta, että rajoituksilla ei tarpeettomasti tai liian merkittävässä määrin vaikutettaisi muuten sopivaan ja tarkoituksenmukaiseen rekrytointipotentialiin (esim. eri kulttuurien tuntemusta ja kielitaitoa omaavat) taikka niin, että ehdotus tästä syystä nostaisi nykyisen tai tulevan henkilöstön palkkaus- ja muita etuja. Jos valtion taloudellisia vaikutuksia ei katsota olevan, tulee esityksessä todeta, että muutokset voidaan hoitaa nykyisten valtion määrärahojen puitteissa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Hallitusneuvos



Kirsi Äijälä

Tiedoksi

Budjettiosasto (Vallinheimo, Syrjänen)
Valtionhallinnon kehittämisosasto (Äijälä)