

**RAJAVARTIOLAITOKSEN ESIKUNTA**  
**Oikeudellinen osasto**

**Muistio 28.02.2018 - Kaksoiskansalaisuus ja sotilasvirat**

Tarkastelun kohteena oli alun perin vastavuoroisuusperiaate koskien kaksoiskansalaisia ja sotilasvirkoja. Tarkasteltavana oli muun muassa se, löytyykö Suomen lähialueilta sellaista lainsäädäntöä, jossa jokin maa kieltäisi virkaan tai sotilasvirkaan pääsyn sellaisilta kaksoiskansalaisilta, joiden toinen kotimaa kieltää kaksoiskansalaisuuden tai kaksoiskansalaisen virkaan pääsyn. Vastavuoroisuusperiaatteen soveltamisesta ei löytynyt mitään tietoa.

Näin ollen tarkastelun kohteeksi tuli kaksoiskansalaisuuden (termi käsittää myös monikansalaisuuden) vaikutus sotilasvirkoihin pääsyyn. Tästä ei ole myöskään kaikkien maiden osalta löytynyt tietoa. Yleisesti ottaen näyttäisi siltä, että kansalaisuus on monessa maassa välttämätön edellytys valtion viran saamiseksi. Mahdollisen kaksoiskansalaisuuden vaikutuksesta viransaannin edellytyksiin ei ole kuitenkaan säädetty selkeästi. Tässä selvityksessä ei ole esitetty eri maiden kansalaisuuslainsäädäntöä laajemmin. Lähtökohtana olivat muut pohjoismaat sekä Saksa ja Viro, koska niillä on lähtökohtaisesti kielteinen suhtautuminen kaksoiskansalaisuuteen. Lähteenä on käytetty edellä mainittujen maiden lainsäädäntöä, lakien esitöitä tai muuta viranomaisten netissä julkaisemaa tietoa.

Lyhyenä yhteenvedona Ruotsin, Norjan ja Tanskan osalta voi todeta, että näissä maissa on tuotu esiin kaksoiskansalaisuuden vaikutus henkilön lojaalisuuteen maata kohtaan. Ruotsissa ja Tanskassa on katsottu, että lojaalisuus tiettyä maata kohtaan ei ole sidoksissa siihen, minkä maan kansalainen henkilö on vaan siihen vaikuttavat myös muut seikat. Norjassa on taas pidetty kiinni siitä, että kansalaisuus on vahva symboli uskollisuudelle ja lojaalisuudelle maata kohtaan ja näin ollen kaksoiskansalaisuuteen on edelleen suhtauduttu kielteisesti. Ainakin Ruotsissa ja Norjassa, mahdollisesti myös Tanskassa kaksoiskansalaisuuden aiheuttamat riskit sotilasviroissa otetaan huomioon turvallisuus selvityksessä. Ruotsissa on todettu, että jos henkilöä syrjitään kaksoiskansalaisuuden perusteella, niin tämä voisi olla joissain tilanteissa jopa hyväksyttävää.

## **Ruotsi**

Ruotsissa kaksoiskansalaisuus on mahdollista.

Sotilaalliseen peruskoulutukseen pääsy edellyttää, että hakija on Ruotsin kansalainen. Opiskelijoista tehdään turvallisuus selvitys, jossa arvioidaan, onko hakija lojaali ja luotettava. Sotilaallisessa virassa toimivan täytyy olla Ruotsin kansalainen.

Kun kaksoiskansalaisuutta mahdollistavaa lainsäädäntöä valmisteltiin Ruotsissa 1990-luvun lopussa, Ruotsin puolustusvoimat nosti esiin huolen kaksoiskansalaisuuden aiheuttamista turvallisuus ongelmista. Puolustusvoimat suhtautui kielteisesti kaksoiskansalaisuuteen ja katsoi, että sitä tulisi välttää. Puolustusvoimien mukaan yksittäisen henkilön saama hyöty kaksoiskansalaisuudesta ei ollut suurempi kuin kaksoiskansalaisuuden tuomat haitat. Puolustusvoimissa töissä olevat kaksoiskansalaisuuden omaavat henkilöt olisivat poissuljettuja tietyistä tehtävistä ja näin ollen oli olemassa riski, että näihin henkilöihin kohdistuisi erityiskohtelua (syrjintää). Lain valmistelussa tuli kuitenkin poliisihallituksen/suojelupoliisin ja puolustusvoimien taholta tietoa siitä, että kokemuksen perusteella muut seikat kuin mahdollinen kaksoiskansalaisuus, vaikuttavat siihen tuleeko henkilö suorittamaan rikollista toimintaa, joka voi olla kansallinen turvallisuus riski. Selvityksen perusteella mikään muu maa ei ollut tuonut esiin sitä, että kaksoiskansalaisuudella olisi ollut merkitystä valtion turvallisuuteen kohdistuneiden rikosten yhteydessä.

Muutenkin selvitys osoitti, että kaksoiskansalaisuuteen liittyviä turvallisuuskäsitteitä ei kansainvälisesti nähty minkäänlaisena ongelmana. Kaksoiskansalaisuuslain esityksessä todettiin, että puolustusvoimien esiin tuomat kaksoiskansalaisuuteen liittyvät ongelmat tulisi ratkaista siten, että kaksoiskansalaisuuden omaavalle henkilölle ei annettaisi sellaisia tehtäviä, joissa kaksoiskansalaisuuden arvioitaisiin olevan ongelma. Ennen virkasuhteeseen määräämistä puolustusvoimissa tehtävässä soveltuvuus- ja turvallisuusarvioinnissa otettaisiin huomioon kaksoiskansalaisuus yhtenä vaikuttavana seikkana. Hallitus katsoi, että turvallisuuskäsitteet eivät olleet este kaksoiskansalaisuuksien myöntämiseksi. Lainvalmistelun yhteydessä kaksoiskansalaisuuden mahdollistavan lainsäädännön hyötyjä pidettiin merkittävämpinä kuin ne mahdolliset syrjintään liittyvät ongelmat, jotka saattaisivat vähäisessä määrässä tapauksia syntyä kaksoiskansalaisuuden takia.

Vuonna 2015 julkaistussa turvallisuus selvityslain uudistamista koskevassa mietinnössä (*En ny säkerhetsskyddslag - Utredningen om säkerhetsskyddslagen*, SOU 2015:25) ehdotetaan, että turvallisuus selvityslaista poistettaisiin Ruotsin kansalaisuuden edellytys turvallisuusluokitetuissa viroissa (säkerhetsklassad anställning). Mietinnössä painotetaan samalla tavalla kuin kaksoiskansalaisuutta koskevissa lain esitöissä, että muun kansalaisuuden mahdollisesti aiheuttamat ongelmat tulevat esiin turvallisuusarvioinnissa ja niihin voidaan puuttua sitä kautta eikä vaatimus Ruotsin kansalaisuudesta ole näin ollen perusteltu. Tietoa siitä, miten tämä ehdotus mahdollisesti on edennyt, ei ole löytynyt.

## **Tanska**

Tanskassa astui syyskuussa 2015 voimaan kaksoiskansalaisuuden mahdollistava lainsäädäntö. Tanskan kansalainen voi saada toisen maan kansalaisuuden menettämättä Tanskan kansalaisuutta. Tanskan kansalaisuudesta on mahdollista luopua. Henkilö, joka haluaa yhden maan kansalaisuuden lisäksi saada Tanskan kansalaisuuden, voi saada sen ilman, että henkilön tulisi luopua alkuperäisen maansa kansalaisuudesta.

Tanskan kaksoiskansalaisuutta koskevan lakiesityksen esitöissä (Infödsretsudvalget 2008-09: Betenkning over Forslag till folketingsbeslutning om dobbelt statsborgerskab) todettiin, että Tanskan kansalaisuuslainsäädännön peruseriaatteena oli ollut, että kaksoiskansalaisuutta tulisi rajata mahdollisimman paljon, koska oli yleinen poliittinen käsitys siitä, että henkilöllä on erityinen suhde ja lojaalisuus sitä maata kohtaan, jonka kansalainen hän on. Mietinnössä todettiin kansainvälisen oikeusvertailun osalta muun muassa, että Hollannissa oli ollut tapauksia, joissa kaksoiskansalaisia oli syytetty siitä, että he olivat turvallisuusriski kansallisille intresseille. Asioissa ei ollut vielä annettu lainvoimaisia tuomioita. Mietinnöstä ei käy ilmi, mistä rikosnimikkeistä oli kyse. (Muistion laatimisen yhteydessä yritettiin avoimista lähteistä selvittää edellä mainittuja hollantilaisia oikeustapauksia, mutta niitä ei löytynyt.) Yleisesti ottaen kansainvälisessä vertailussa oli kuitenkin käynyt ilmi, ettei kaksoiskansalaisuuteen liittynyt turvallisuusongelmia.

Tanskan virkamiesoikeuden mukaan (58 c §, Bekendtgørelse af lov om tjenestemaend) henkilö, jolla ei ole Tanskan kansalaisuutta, palkataan toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen, kun taas henkilö, jolla on Tanskan kansalaisuus, palkataan virkamieheksi.

## **Norja**

Norja suhtautuu lähtökohtaisesti kielteisesti kaksoiskansalaisuuteen. Norjan kansalaisuuslain (Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)) valmistelussa painotettiin sitä, että kansalaisuus on tärkeä symboli lojaalisuudesta ja suhtautumisesta poliittiseen yhteisöllisyyteen sekä niihin periaatteisiin, joihin yhteisöllisyys perustuu. Kaksoiskansalaisuuden kiellosta on poikkeuksia esimerkiksi syntymän perusteella saatu kaksoiskansalaisuus tai jos toisesta kansalaisuudesta ei ole mahdollista luopua. Kaksoiskansalaisella

on lähtökohtaisesti samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muilla Norjan kansalaisilla. Jos Norjan kansalainen saa toisen maan kansalaisuuden, tulee hänen ilmoittaa uudesta kansalaisuudesta Norjan viranomaisille.

Puolustuslain (Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m.) 6 §:n mukaan Norjan kansalaisilla on asevelvollisuus. Kaksoiskansalaisilla on asevelvollisuus Norjassa, jos he asuvat siellä ja jos tämän toisen maan kanssa ei ole sopimuksia, jotka estäisivät tämän. Norjan kansalaiset, joilla on tai on ollut kansalaisuus sellaisessa maassa, jonka kanssa Norja on sodassa, ovat vapautettuja palveluksesta puolustusvoimissa. Toisen maan kansalaiset, jotka oleskelevat Norjassa ja joilla on kiinteä yhteys Norjaan, voivat olla asevelvollisia, jollei sen maan kanssa, jonka kansalaisia he ovat, ole tehty sopimusta, joka estää asevelvollisuuden Norjassa. Tällaiset henkilöt ovat vapautettuja asevelvollisuudesta, jos Norja on sodassa sen maan kanssa, jonka kansalaisia he ovat.

Puolustuslain 30 §:n mukaan palvelusvelvollinen henkilö, joka on suorittanut asepalvelusta toisen maan puolustuksessa, voidaan kokonaan tai osittain vapauttaa palveluksesta.

Puolustuslain 44 §:n mukaan sotilaallisessa virassa olevilla tulee olla Norjan kansalaisuus. Ministeriö voi antaa säädöksiä kansalaisuusvaatimuksen poikkeuksista.

Lähtökohtaisesti, jos kaksoiskansalainen hakee virkaa Norjan puolustuksessa, arvioidaan tämän soveltuvuus virkaan kaksoiskansalaisuuden osalta turvallisuusselvitysmenettelyssä.

## **Viro**

Viro suhtautuu kielteisesti kaksoiskansalaisuuteen. Viron kansalaisuuslain mukaan Viron kansalaisella ei voi olla samaan aikaan toisen maan kansalaisuutta. Lain mukaan henkilön, joka alaikäisenä saa Viron kansalaisuuden sekä toisen maan kansalaisuuden, täytyy luopua toisesta kansalaisuudesta kolmen vuoden sisällä siitä, kun hän on täyttänyt 18 vuotta. Tähän on tiettyjä poikkeuksia. Kansalaisuuslaissa ja Viron perustuslaissa säädetään kuitenkin, että Viron kansalaisuutta ei voi ottaa pois sellaiselta henkilöltä, joka on saanut kansalaisuuden syntymänsä perusteella. Näin ollen varmuutta ei ole siitä, koskeeko edellä mainittu luopuminen kolmen vuoden sisällä siitä, kun henkilö on tullut täysi-ikäiseksi, myös syntymän perusteella Viron kansalaisuuden saaneita.

Kansalaisuuslain mukaan henkilö menettää Viron kansalaisuuden, jos hän liittyy toisen maan aseelliseen palvelukseen ilman Viron hallitukselta saatua lupaa tai liittyy toisen maan turvallisuuspalvelukseen (intelligence or security service) taikka aseelliseen organisaatioon. Henkilö menettää Viron kansalaisuuden myös, jos hän on toisen maan kansalainen, mutta häntä ei ole vapautettu Viron kansalaisuudesta. Edellä mainitut säännökset eivät kuitenkaan koske henkilöitä, jotka ovat saaneet Viron kansalaisuuden syntyessään.

Poliisia ja rajavartiolaitosta koskevan lain mukaan yleinen edellytys virkaan on Viron kansalaisuus. Laissa ei ole säädetty mahdollisesta kaksoiskansalaisuudesta. Opintojen aloittaminen Viron maanpuolustuskorkeakoulussa edellyttää Viron kansalaisuutta.

## **Saksa**

Saksa suhtautuu lähtökohtaisesti kielteisesti kaksoiskansalaisuuteen. Saksa hyväksyy kuitenkin kaksoiskansalaisuuden EU-maiden, Sveitsin ja sellaisten maiden kansalaisten osalta, joiden kanssa Saksa on solminut sopimuksen. Saksa hyväksyy kaksoiskansalaisuuden syntymän perusteella.

Saksan osalta oli vaikea löytää tietoa kansalaisuusvaatimuksista sotilasviroissa.

## Yhdysvallat

Yhdysvalloissa kaksoiskansalaisuus on mahdollista. Kaksoiskansalaisuuden voi saada syntymän tai hakemuksen (esimerkiksi Yhdysvaltain kansalaisen kanssa avioitumisen) perusteella. Jos ulkomaalainen saa Yhdysvaltain kansalaisuuden, hän voi säilyttää vanhan kansalaisuutensa, mutta hänen täytyy luopua lojaalisuudesta toista maata kohtaan. Yhdysvaltain kansalainen, joka saa toisen maan kansalaisuuden, voi säilyttää Yhdysvaltain kansalaisuuden, jos toisen maan laki sen sallii. Yhdysvaltain kansalaisuudesta voi myös luopua.

Yhdysvaltojen ulkoministeriö on antanut määräyksen (Security Executive Agent Directive 4 - National Security Adjudicative Guidelines) nojalla ohjeen Appendix A - National security adjudicative guidelines for determining eligibility for access to classified information or eligibility to hold a sensitive position, siitä miten tulisi arvioida sitä, voidaanko henkilölle myöntää pääsy luokiteltuun tietoon (classified information) tai kelpoisuus arkaluonteisiin/luottamuksellisiin virkoihin/asemiin (sensitive position). Ohje koskee muun muassa kaikkia Yhdysvaltojen valtion siviili- ja sotilasvirkamiehiä sekä muita henkilöitä, joiden tehtävät edellyttävät kelpoisuutta päästä luokiteltuun tietoon käsiksi tai edellyttävät kelpoisuutta arkaluontoiseen/luottamukselliseen asemaan. Henkilöiden tulee olla ehdottomasti lojaaleja Yhdysvalloille.

Ohje on jaettu kahteentoista kohtaan, joissa käsitellään turvallisuusuhan arvioinnissa huomioon otettavia eri olosuhteita. Kohdissa uskollisuus Yhdysvalloille, ulkomainen vaikuttaminen ja ulkomaan suosiminen (foreign preference) arvioidaan ulkomaansidonnaisuuksien vaikutuksia. Kohdassa ulkomaan suosiminen tulee esiin kaksoiskansalaisuuden vaikutus. Ulkomaan suosimisella tarkoitetaan sitä tilannetta, jossa henkilö käyttäytyy tavalla, joka osoittaa toisen maan suosimista Yhdysvaltojen sijasta. Tällöin on vaarana, että henkilö toimii Yhdysvaltojen intresseille haitallisella tavalla. Kaksoiskansalaisuus, siihen liittyvien oikeuksien harjoittaminen tai yritys saada ulkomainen kansalaisuus eivät itsessään diskvalifioi henkilöä turvallisuusarvioinnissa vaan siinä tulee ottaa huomioon objektiivista näyttöä.

Ulkomaan suosimisen osalta turvallisuusuhkaa lisäävinä olosuhteina mainitaan ohjeessa muun muassa toisen maan kansalaisuuden hakeminen ja/tai saaminen, muun kuin Yhdysvaltojen myöntämän passin tai henkilökortin hallussapidosta ilmoittamatta jättäminen tai sellaisen käyttäminen maastalähdön tai maahantulon yhteydessä, virkaan tai poliittisen asemaan pyrkiminen tai sellaisen saaminen muun valtion tai sotilasorganisaation palveluksessa ja muutoin toimiminen ulkomaisen henkilön, ryhmän, organisaation tai valtion palvelemiseksi tavalla, joka on ristiriidassa Yhdysvaltojen intressien kanssa sekä toimiminen tavalla, jolla osoittaa aikovansa luopua Yhdysvaltain kansalaisuudesta. Turvallisuusuhkaa lieventävinä olosuhteina ohjeessa mainitaan muun muassa ne tilanteet, kun ulkomainen kansalaisuus ei ole ristiriidassa Yhdysvaltain kansallisten intressien kanssa, kaksoiskansalaisuus perustuu ainoastaan vanhemmilta saatuun kansalaisuuteen tai ulkomailla syntymiseen eikä ole mitään näyttöä toisen maan suosimisesta, henkilö on osoittanut halunsa luopua ulkomaisesta kansalaisuudesta, ulkomaisen kansalaisuuden etuoikeuksien harjoittaminen ei ole uhka kansalliselle turvallisuudelle tai ulkomaan suosiminen liittyy maahan tai järjestöön, johon liittyy vain alhainen turvallisuusriski.