



Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 16.6.2015 VM165:00/2014

Puolustusministeriön lausunto työmuistiosta Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt puolustusministeriöltä lausuntoa työmuistiosta Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä. Työryhmä kuvaa muistiossa valtion virkamiesten nimittämismenettelyä, virkamieslainsäädäntöä, kansalaisuuslainsäädäntöä, turvallisuuspalvelulakia ja perusoikeuksia niiltä osin kuin ne on Suomen kansalaisuutta ja monikansalaisuutta sekä Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita käsiteltäessä otettava huomioon.

Puolustusministeriö pitää työryhmän tekemää työtä erittäin tärkeänä puolustushallinnon kannalta ja sen tekemiä johtopäätöksiä ja ehdotuksia hyvinä. Työryhmämuistiossa on ansiokkaasti luotu katsaus siihen säädoskehikkoon, jonka valossa monikansalaisuuden huomioon ottamista virkanimityksissä tulee arvioida ja perehdytty voimassaolevaan sääntelyyn ja kaksoiskansalaisuuteen liittyviin haasteisiin. Puolustusministeriö ei tässä vaiheessa näe ristiriitaa työryhmän esittämien ehdotusten ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden eikä perustuslain kanssa.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan virkamiehen monikansalaisuus ei sinänsä aiheuta uhkaa valtion turvallisuudelle, mutta se voi yhdessä muiden tekijöiden kanssa olla sellainen riski, joka tulee ottaa huomioon. Nimittävällä viranomaisella on oltava nimitysharkinnassa keinoja tunnistaa riski ja reagoida siihen. Nimittävän viranomaisen toimivallan ja nimitettävän henkilön aseman on kuitenkin puolustusministeriön käsityksen mukaan perustuttava luotettavuusarvioinnissakin selkeään säädökseen, eikä viranomaisohjeistusta voi yksinomaaisesti pitää riittävänä. Tämän vuoksi puolustusministeriö pitää tärkeänä, että lainsäädäntö jatkossa mahdollistaisi työryhmämuistiossa esitetyllä tavalla turvallisuuspalveluksiin liittyvät muutokset ja virkamiesten sidonnaisuuksien selvittämisen.

Puolustusministeriö katsoo, että nimitysharkinnassa on voitava ottaa huomioon henkilön sidonnaisuudet, jotka voivat vaikuttaa henkilön luotettavuuteen tai aiheuttaa eturistiriitaa virkaan kuuluvien tehtävien kannalta. Sidonnaisuutta ei tulisi arvioida yksin kansalaisuuden, vaan kokonaisharkinnan perusteella. Valtion kansalaisuuden lisäksi tällaisia sidonnaisuuksia voivat aiheuttaa myös yhteydet ei-valtiollisiin toimijoihin nähden.

Puolustusministeriö yhtyy työryhmän ehdotukseen turvallisuuspalveluslaissa ja virkamieslaissa tarkoitettujen valtioneuvoston asetusten antamisesta niistä viroista, joihin nimitettävistä henkilöistä tehdään henkilöturvallisuuspalvelus, sekä viroista, joihin nimitämisen edellytyksenä on henkilöturvallisuuspalvelustodistus. Puolustusministeriön kannan mukaan mahdollisuus tulisi varata laajasti puolustushallinnon virkojen osalta, ei



8.9.2015

FI.PLM.2015-4442
1127/00.01.11/2014

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö/Juha Post

yksin koskien sotilasvirkoja. Vastaavia tarpeita on tunnistettavissa myös työsuhteisten osalta tehtävänhoitajaa valittaessa.

Työryhmämuistiossa on arvioitu, että työsuhteisen henkilöstön osalta luotettavuuden edellyttämistä lainsäädännössä on syytä harkita vastaavilla edellytyksillä kuin virkasuhteisella henkilöstöllä. Erityisesti puolustusvoimissa ja Puolustushallinnon rakennuslaitoksessa on sellaista sekä omaa että strategisten kumppaneiden työsuhteista henkilöstöä, joiden osalta tämä tarve on tietyiltä osin tunnistettavissa.

Puolustusministeriö puoltaa työryhmän esitystä virkamieslakiin lisättäväksi edellytykseksi toiseen valtioon liittyvän sidonnaisuuden vaikutuksesta. Puolustusministeriön käsityksen mukaan tällainen säännös mahdollistaisi muodollista kansalaisuusvaatimusta tarkemman ja täsmällisemmän selvitysprosessin. Puolustusministeriö pitää tärkeänä että vaatimusta ei kytkettäisi muodolliseen kansalaisuusedellytykseen, vaan se olisi sovellettavissa myös henkilöihin, joilla on vain Suomen kansalaisuus.

Puolustusministeriö pitää tarkoituksenmukaisena työryhmän ehdotusta virkamieslain muuttamiseksi siten, että joidenkin virkojen kohdalla edellytettäisiin uudenlaista sidonnaisuusilmoitusta. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan monikansalaisuuteen liittyvät kysymykset tulevat esille puolustusvoimien henkilöstön rekrytoinnin, virkojen täyttämisen sekä maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijavalintojen yhteydessä. Kaksoiskansalaiset ovat voineet ja voivat suorittaa Suomessa asepalveluksen. Heistä sotilasuralle upseeriksi pyrkivät ovat voineet hakeutua pääsykokeiden kautta maanpuolustuskorkeakouluun opiskelemaan.

Maanpuolustuskorkeakoulu on pääesikunnalle antamassaan lausunnossa todennut, että upseerin uralle opiskelevien erikoistumisvaiheessa on koettu tarvetta huomioida henkilön kansalaisuuteen ja muihin valtioihin kohdistuvat sidonnaisuudet. Opintojen erikoistumisvaiheessa perehdytään puolustusvoimien keskeisiin toimintoihin, käytetään korkean turvaluokan järjestelmiä ja toimitaan erityistehtävissä olevien henkilöiden kanssa. Valmistumisen jälkeen tapahtuvassa sotilasvirkaan nimittämisessä ei tapahdu samanlaista viranhakumenettelyä, kuin mitä käytetään yleisesti valtion virkaan nimitettäessä. Tosiasiallinen valinta ja valikoituminen tapahtuu jo opintolinjan valinnan vaiheessa.

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi jatkovalmistelun yhteydessä, että Maanpuolustuskorkeakoulun upseerin virkaan johtaviin sotatieteiden kandidaatin opintoihin pyrkivältä edellytettäisiin työryhmämuistiossa esitettyä sidonnaisuusilmoitusta. Vastaavasti opiskelijavalinnan esteenä voisi olla sidonnaisuus, josta voi aiheutua erityinen vaikutus henkilön luotettavuudelle tai eturistiriita sotilasvirkaan kuuluvien tehtävien kannalta.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota työryhmämuiston sivulla 35 esitettyyn toteamukseen siitä, että osa valtionhallinnon strategisten kumppaniyritysten henkilöstöstä on tosiasiallisesti tekemisissä valtion turvallisuutta koskevien asioiden kanssa. Yhtiömuotoisen toimijan henkilöstön valintaa koskeviin rajoituksiin liittyviä lainsäädännöllisiä ja EU-oikeudellisia haasteita on tarkasteltu esimerkiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkon perustamisen yhteydessä. Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että jatkovalmistelussa tarkasteltaisiin myös sitä, miten työryhmämuistion ehdotukset soveltuisivat strategisten kumppaneiden henkilöstöön.

Lopuksi puolustusministeriö huomauttaa, että kaksoiskansalaisuus ei ole ainoa yhdistelmä, joka tietyissä tilanteissa saattaa aiheuttaa tai lisätä henkilön mahdollista painostusalttiutta. Painostusalttiutta voi ilmetä myös muillakin tavoilla, esimerkiksi perheenjä-



8.9.2015

FI.PLM.2015-4442
1127/00.01.11/2014

Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö/Juha Post

senen tai ystävyyssuhteiden kautta. Siksi puolustusministeriön mielestä ilmiötä olisikin syytä tarkastella laajemmin.

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että työryhmän tekemien ehdotusten pohjalta selvitetäisiin mahdollisuuksia jatkotyölle, joka keskittyisi erityisesti turvallisuusselvityslain (726/2014) kehittämiseen henkilön painostusalttiuden selvittämisen näkökulmasta. Henkilöturvallisuusselvityksen yhteydessä tehtävälle painostusalttiuden arvioimiselle olisi luotava menettelyt ja arviointiperusteet, jotka voitaisiin kirjata turvallisuusselvityslakiin tai sen perusteella annettaviin asetuksiin. Tätä tarkoitusta varten voitaisiin luoda vastaavanlainen menettely kuin oikeusministeriön yhteydessä toimiva turvallisuusselvityslain 12 §:n mukainen arviointikriteerilautakunta tai laajentaa lautakunnan arviointiperusteita. Näin voitaisiin tarvittaessa antaa suuntaviivoja toimivaltaisille viranomaisille painostusalttiuden selvittämiseen, mutta tueksi tarvittaisiin lain- ja/tai asetuksentasoisia säädöksiä.

Puolustusministeriö tiedostaa ehdotettujen säädösmuutosten sanalliselta muotoilulta edellytettävän tarkkuuden olevan haasteellista. Tämä ei kuitenkaan saisi asiaan liittyvien valtiollisten turvallisuusintressien vuoksi olla esteenä ryhtyä jatkotoimiin.

Hallitusneuvos,
lainsäädäntöjohtajana

Hanna Nordström

Hallitussihteeri

Juha Post

Tiedoksi

Kansliapäällikkö Arto Rätty
Hallintopoliittinen osasto
Puolustuspoliittinen osasto
Resurssipoliittinen osasto
PE oikeudellinen osasto