

12.4.2018

EOAK/1423/2018

Rajavartiolaitos

Viite: Lausuntopyyntö 12.3.2018

**ASIA: Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi rajavartiolain hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta**

Sisäministeriön rajavartio-osasto on pyytänyt lausuntoani hallituksen esitysluonnoksesta, jossa ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia siten, että 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 (ns. vastavuoroisuusperiaate). Sääntelyn ehdottomuutta lievennettäisiin mahdollisuudella hakea erivapautta kansalaisuutta koskevaan vaatimukseen.

Lausuntopyynnön liitteenä on vaihtoehtoinen sääntelymalli puolustusministeriön lausunnonlehtelle lähettämän vastaavan kaksoiskansalaisuutta koskevan hallituksen esityksen mukaisesta ns. totaalikiellosta, joka koskisi toisen valtion kansalaisia. Lausunnonantajia on pyydetty antamaan näkemyksensä tästä sääntelystä verrattuna sisäministeriön ehdottamaan vastavuoroisuusperiaatteen mukaiseen sääntelyyn ja samalla ilmoittamaan kumpaa sääntelytapaa lausunnonantaja mahdollisesti kannattaa.

Totean lausuntonani seuraavan.

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain esitöiden mukaan sanonnalla "määrätty julkinen virka tai tehtävä" ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain kannalta hyväksyttävänä säättää kansalaisuusvaatimus eräisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten tuomarin, poliisimiehen ja rajavartiolaitoksen virkoihin (ks. PeVL 38/2013 vp, PeVL 19/2005 vp ja PeVL 28/2004 vp). Valiokunta on myös katsonut, että puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseerien tehtävät ovat kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta sillä tavoin merkityksellisiä, että myös tällaisiin virkoihin johtavaan koulutukseen on voitu asettaa kansalaisuusvaatimus (PeVL 31/2008 vp, s. 2). Lisäksi valtion virkamieslain 7 §:n luettelosta ilmenee, että kansalaisuusvaatimus on voitu hyväksyttävästi asettaa valtionhallinnon keskeisiin johtaviin virkoihin ja tehtäviin, joissa toimitaan lähellä valtion johtoa.

Nyt arvioitavanani oleva ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuden ja syrjintäkiellon kannalta. Kansalaisuus on sellainen 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä erotteluperuste, jota ei ilman hyväksyttävää syytä saa käyttää erottelevan lainsäädännön perusteena (PeVL 26/2010 vp).

Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi valtion virkamieslain 7 ja 8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi perustuslakivaliokunta totesi, että kansalaisuusvaatimukseen voitiin tässä tapauksessa katsoa olevan hyväksyttävät syyt, ja että erotteluperusteen rajoitettu soveltamisala täytti oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Kansalaisuusvaatimuksen soveltamiskohde oli määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan esitys oli siten tältäkin kannalta arvioituna valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Tuossa hallituksen esityksessä ehdotettiin laajennettavaksi säännöksen soveltamisalaa, jonka mukaan määrättyihin virkoihin voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen. Suomen kansalaisen mahdolliset muut kansalaisuudet eivät olleet ehdotuksen mukaan esteenä tällaiseen virkaan nimittämiseksi. Sen sijaan, että laissa olisi lueteltu ne virrat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole toisen valtion kansalaisuutta, päädyttiin esittämään, että valtionhallinnon tehtäviin nimitettävänä olevan henkilön mahdollisista ulkomaansidonnaisuuksista johtuvat riskit selvitetään ja arvioidaan osana turvallisuusselvityslaisissa säädettyä menettelyä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävinä perusteina Suomen kansalaisuuden vaatimiselle muun muassa merkittävää julkisen vallan käyttöä, toimimista lähellä valtiojohtoa ja laaja-alaista tiedonsaantia kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä tiedoista, päätöksenteon valmisteluun vaikuttamista yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa, kansallista turvallisuutta, Suomen ulkosuhteisiin, valmiuteen ja varautumiseen liittyviä tehtäviä, kyberturvallisuuden kannalta merkittäviä tehtäviä sekä pääsyä muutoin kuin satunnaisesti käsittelemään suojaustasoihin I-II luokiteltuja asiakirjoja (PeVL 33/2017).

Kuten Rajavartiolaitoksen lausuntopyyntöistä ja esitysluonnoksesta ilmenee, puolustusministeriön hallinnonalalla on valmisteltu samanaikaisesti vastaavaa kaksoiskansalaisuuteen liittyvää hallituksen esitystä. Puolustusministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan kieltoa kouluttaa ja nimittää kaksoiskansalaisia Puolustusvoimien sotilasvirkaan. Sisäministeriössä valmistellussa hallituksen esityksessä säädettäisiin Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävien ja koulutettavien osalta niin sanotusta vastavuoroisuusperiaatteesta, joka tarkoittaa sitä, että Suomessa vieraan valtion kansalaisuuden omaavia kohdeltaisiin samoin periaattein kuin suomalaisia kohdellaan kyseisessä valtiossa. Jos esimerkiksi jossakin valtiossa Suomen kansalaisella ei olisi mahdollisuutta tulla valituksi tai nimitetyksi kyseisessä valtiossa sotilasvirkaan, tämän valtion kansalaisuuden omaavia henkilöitä ei myöskään voitaisi nimittää Suomessa sotilasvirkaan.

Olen puolustusministeriölle antamassani lausunnossa suhtautunut kriittisesti esitettyyn totaalkieltoon. Totesin, ettei luonnoksessa esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, että Suomen kansalaiset voitaisiin asettaa eri asemaan ehdotetulla tavalla. Totesin, että esityksen tavoitteena on kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen parantaminen. Mielestäni jäi epäselväksi, miten kaikkien niiden Suomen kansalaisten, joilla on jonkin toisen valtion kansalaisuus, rajaaminen Puolustusvoimien virkojen ja koulutuksen ulkopuolelle parantaisi kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta siten, että tämä olisi hyväksyttävä syy ehdotetulle sääntelylle. Ehdotus ei ollut mielestäni suhteellisuusperiaatteen mukainen. Nähdäkseni turvallisuusselvitysmenettelyyn tai luotettavuuslausuntokäytäntöön ei liity saman kaltaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Totean Rajavartiolaitosta koskevassa esitysluonnoksessa esitetyn ns. vastavuoroisuusmallin osalta seuraavan.

Esityksen mukaan sisäministeriössä oli valmistelun loppuvaiheessa päädytty ehdottoman kaksoiskansalaisuuskiellon asemesta ehdottamaan Rajavartiolaitosta koskevaksi sääntelymalliksi niin sanottua vastavuoroisuusperiaatetta oikeutetumpana, tasapuolisempana ja toimivampana valintakriteerinä.

Ymmärrän esitetyn vastavuoroisuusmallin tavoitteet. Olen myös samaa mieltä siitä, että se voisi olla ehdotonta kaksois- tai monikansalaisuuskieltoa lievemmän toteuttamismalli. Näkemykseni mukaan esitettyllä vastavuoroisuusmallilla ei kuitenkaan pystytä poistamaan samoja perusoikeusjärjestelmän kannalta Suomen kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka totesin Puolustusvoimia koskevassa ehdotusluonnoksessa. Vastavuoroisuuteen perustuvassa järjestelyssä osa Suomen kansalaisista asetettaisiin eri asemaan. Epäyhdenvertainen kohtelu ilmenisi siten yhtäältä suhteessa ainoastaan Suomen kansalaisuuden omaa-

viin henkilöihin ja toisaalta suhteessa toisiin kaksois- tai monikansalaisiin. Lisäksi eri asemaan koulutukseen ja virkaan pääsyn suhteen asetettaisiin kaksois- tai monikansalaisuuden omaavat henkilöt sen perusteella, minkälainen lainsäädäntö tai käytäntö tuossa toisessa valtiossa on, mikä saattaisi herättää myös valtion suvereniteettiin liittyviä kysymyksiä. Esitetty malli herättää kysymyksiä myös siltä osin, miten menetellään silloin, jos toinen valtio äkillisesti muuttaa suhtautumistaan Suomen kansalaisuuden omaaviin kansalaisiinsa.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan kaksois- tai monikansalaisuuden turvallisuusriskistä sotilaan ammatissa muun muassa seuraavaa: ”Pahimmassa tapauksessa kaksoiskansalainen voi joutua tilanteeseen, jossa hänen toisessa kotimaassaan ei hyväksytä kaksoiskansalaisuutta eikä hänen Suomen kansalaisuuden tuomille velvoitteille ja oikeuksille anneta merkitystä, vaan häneen voidaan kohdistaa jopa rangaistuksia, jollei hän toimi toisen kansalaisuuden tuomien velvoitteiden mukaisesti. Edellä kuvatuinen tilanne siis luo jo itsessään sotilaan ammatissa sellaisen turvallisuusriskin, johon valtio ei voi olla reagoimatta. Näin kyse on lopulta valtioiden välisestä ristiriidasta eikä pelkästään yksittäisen henkilön luotettavuuteen liittyvästä asiasta tai sen kyseenalaistamisesta” (s. 3).

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan perustuslain 6 §:n tulkintakäytäntö huomioon ottaen sääntelylle on olemassa hyväksyttäviä turvallisuuteen liittyviä perusteita. Ongelmallisena pidän kuitenkin keinoa, joka on ehdotuksessa valittu näiden turvallisuusuuhkien torjumiseksi.

Ehdotetun vastavuoroisuuden perusteluna esitetään muun muassa seuraavaa: ”Ratkaisevaa olisi se, ettei Suomen kansalainen tosiasiallisesti voisi tulla yleisesti valituksi kyseisessä valtiossa sotilasvirkaan. Asiaa arvioitaessa erityistä merkitystä voitaisiin antaa myös sille, onko Suomen kansalaisia jo nimitettyinä kyseisen valtion sotilasvirkoihin tai valittuina sotilasvirkaan johtaviin opintoihin. Mainittua vastavuoroisuusperiaatetta voidaan pitää tasapuolisena ja oikeutettuna Suomen valtion näkökulmasta.” (s. 5).

Totean, että nähdäkseni esitysluonnoksessa ei ole esitetty perustuslain 6 §:n valossa riittäviä perusteita sille, että vastavuoroisuusperiaatteen noudattamisesta aiheutuva Suomen kansalaisten eri asemaan asettaminen olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen. Epäselväksi myös jää, millä tavoin edellä perusteluissa esitetty poistaisi perusteluissa esitetyn valtioiden välisen ristiriidan.

Arvioin kuitenkin, että vastavuoroisuuteen perustuva järjestely saattaisi johtaa siihen, että niin Rajavartiolaitoksen virkaan kuin rajavartiijan peruskurssille tapahtuvassa valintaharkinnassa olisi kuitenkin mahdollisuus jossain määrin totaalikieltomallia tapauskohtaisempaan arviointiin kaksoiskansalaisuuden mahdollisista vaikutuksista.

Lähtökohtaisesti olen kuitenkin sitä mieltä, että keskeisten turvallisuusetujen suojaaminen turvallisuusselvitysmenettelyllä on nytkin esitettyä hyväksyttävämpi toimintamalli perusoikeusjärjestelmän ja suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta. Tarkemmat perusteluni näkemykselleni ilmenevät Puolustusministeriölle antamastani lausunnosta.

Kiinnitän lisäksi huomiota Rajavartiolaitoksen tehtäviin, joista määrällisesti eniten työllistävät liittyvät rajaturvallisuuden ylläpitämiseen sekä rikostorjuntaan. Nämä tehtävät ovat varsin lähellä poliisin tehtäviä. Käsitykseni mukaan poliisihallinnossa ei ole vireillä lainvalmisteluhankkeita kaksoiskansalaisuuteen liittyen. Esitysluonnos lähtee kuitenkin sotilaallisissa tehtävissä toimimisesta, joka yhtenä rajavartiolaitokselle rajavartiolain mukaan kuuluvista tehtävistä ei kuitenkaan koskene kaikkia rajavartiolaitoksen palveluksessa olevia heidän sotilaskoulutuksestaan huolimatta. Näkemykseni mukaan esitysluonnoksessa olisi tullut tuoda selkeästi esille kaksoiskansalaisuuden mahdollisesti aiheuttamat ongelmat myös muiden rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien kuin maanpuolustuksen osalta.

Mitä tulee lausuntopyynnössä esitettyyn kysymykseen erivapausmenettelyn tarkoituksenmukaisesta päätöksentekijästä, totean pitäväni tärkeänä, että erivapausmenettely tapahtuu päätöksentekijästä riippumatta erivapautta hakevan kannalta joustavasti ja viivytyksettä varsinkin, jos edellytyksenä on, että erivapautta tulee hakea erikseen aina eri viranhakutilanteiden tai tehtävään määräämisten yhteydessä.

Huomiotani kiinnittää kuitenkin erivapautta koskevissa esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 9) oleva maininta siitä, että ”Erivapaus voitaisiin myöntää vain erityisestä syystä. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi se, ettei hakija toisen kotimaansa lainsäädännön vuoksi voi tehokkaasti luopua toisesta kansalaisuudestaan, *vaikka sitä itse haluaisi*, ja toisen valtion kansalaisuuden ei arvioida aiheuttavan lojaLiteetti- ja eturistiriitaongelmia kyseessä olevan sotilasviran hoitamisessa.” Mainitun esimerkin valossa herää kysymys sellaisten Suomen ja jonkun muun kansalaisuuden omaavien henkilöiden mahdollisuudesta saada erivapaus, jotka eivät halua luopua toisesta kansalaisuudestaan eikä toisen kansalaisuuden arvioida aiheuttavan lojaLiteetti- ja eturistiriitaongelmia sotilasviran hoitamisessa. Esityksen esimerkkimaininta johtaa ymmärtääkseni sellaiseen tulkintaan, että erivapautta hakevan tulisi ensin omaehtoisesti pyrkiä luopumaan toisesta kansalaisuudestaan ennen kuin erivapauden saaminen voisi ylipäätään tulla kyseeseen. Mielestäni erivapauden myöntämisen ei tulisi edellyttää hakijaltaan tällaista tahdonilmaisua tai vaatimusta oman lojaLiteettinsa osoittamiseksi. Todettakoon myös, että kansalaisuudesta luopumisprosessi voi mahdollisesti joidenkin valtioiden kohdalla olla hyvinkin pitkäkestoinen ja kustannuksia aiheuttava.

Lopuksi totean, että mahdollisesta hallituksen esityksestä on suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.

