

## LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI RAJAVARTIOLAITOKSEN HALLINNOSTA ANNETUN LAIN 10 JA 26 §:N MUUTTAMISESTA

### LAUSUNTOTIIVISTELMÄ

#### 1. Lausuntopyyntö

Sisäministeriö pyysi 12.3.2018 päivätyllä lausuntopyynnöllä 35 viranomaiselta, organisaatiolta ja järjestöltä kirjallisen lausunnon otsikossa mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunnon antoivat:

Ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, oikeuskanslerin virasto, eduskunnan oikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, sisäministeriön maahanmuutto-osasto, korkein hallinto-oikeus, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, keskusrikospoliisi, Maahanmuuttovirasto, Väestörekisterikeskus, Päälystöliitto ry, Rajaturvallisuusunioni ry, Reserviläisliitto ry, Suomen Reserviupseeriliitto ry, Varusmiesliitto ry ja Kainuun rajavartiosto. Valtioneuvoston kanslia ilmoitti, ettei sillä ole ehdotuksesta lausuttavaa.

Lausunnot on luettavissa lyhentämättöminä valtioneuvoston Hankeikkunan Internet-sivuilla (<https://intermin.fi/hankeet/hankesivu?tunnus=SM003:00/2017>).

#### 2. Yleistä

Lausunnonantajien mielipiteet ovat jakautuneet. Osa lausunnonantajista kannattaa ehdotettua kaksoiskansalaisuuskieltoa sotilasviroissa vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti, osa kannattaa puolustusministeriön vastaavassa lakiesityksessä esitettyä niin sanottua totaalikieltoa kaksoiskansalaisille sotilasviroissa ja osa ei ota selkeästi kantaa kummankaan vaihtoehdon puolesta tai vastaan. Osassa launnoissa nostetaan esiin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja yhdenvertaisuuslainsäädännön vaikutukset lakiesitykseen ja katsotaan, että näitä seikkoja tulisi selvittää lisää. Lausunnonantajat pitävät tärkeänä, että Rajavartiolaitoksella ja Puolustusvoimilla on samanlaiset vaatimukset kansalaisuuden osalta sotilasviroissa.

**Oikeusministeriö** pitää ongelmallisena olettamus siitä, että kaikki kaksoiskansalaiset muodostavat tosiasiallisesti riskin Suomen turvallisuudelle, ja ovat valmiita toimimaan Suomen intressien vastaisesti pelkästään toisen kansalaisuutensa perusteella. Oikeusministeriö nostaa tässä yhteydessä esiin kaksoiskansalaisuuden merkitystä valtion virkojen täyttämisen kannalta tarkastellen työryhmän muistion (*Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä*, s. 35) ja oikeusministeriön yhteydessä toimivan arviointikriteerilautakunnan tulkintasuositukset (2/2017, s. 32). Esitysluonnoksesta ei ilmene, että olisi yleinen käytäntö, että kaksoiskansalaiset olisivat toisen kansalaisuusvaltionsa lainsäädännön velvoittamia toimimaan kyseisen valtion intressien mukaisesti muualla asuessaan. Toisesta kansalaisuudesta luopuminen ei taanne sitä, ettei henkilö saattaisi toimia kyseisen valtion hyväksi. Toisaalta myös sellainen henkilö, jolla ei ole eikä koskaan ole ollutkaan toisen valtion kansalaisuutta saattaa toimia kyseisen valtion hyväksi. Kaksoiskansalaisuus hyväksyttiin vuonna 2003 voimaan tullessa kansalaisuuslaissa. Ei voida pitää täysin johdonmukaisena, että lainsäätäjä yhtäältä hyväksyy monikansalaisuuden, mutta toisaalta rajoittaisi monikansalaisten oikeuksia.

**Valtiovarainministeriö** toteaa, että vuoden 2018 alussa voimaan tulleen valtion virkamieslain ja turvallisuusselvityslain uudistuksen vaikutuksia ei ole vielä voitu selvittää. Olisi hyvä, jos uudistuksen tosiasiallisia vaikutuksia voitaisiin selvittää ennen uudenlaisten säännösten ehdottamista.

**Ulkoministeriö** pitää ulkomaansidonnaisuuksien selvittämistä turvallisuusselvityslain kehikossa kannatettavana, sillä turvallisuusselvityslaki mahdollistaa kategorisen lähestymistavan sijasta tapauskohtaisen ja kokonaisvaltaisen harkinnan, jossa huomio voidaan kiinnittää sellaisiin ulkomaansidonnaisuuksiin, joista voisi aiheutua ongelmia. Ulkoministeriön arvion mukaan vallitsevassa tilanteessa korostuvat Suomen ulkorajojen koskemattomuuden turvaaminen, tarve suojautua ulkoiselta vaikuttamiselta ja näihin liittyen tarve vähentää henkilöstön altistumista vaikuttamisyrityksille. Ulkoiselta vaikuttamiselta suojautumisen tarve korostuu rajavartiolaitoksen tehtävissä, joissa on kyse Suomen alueellisen koskemattomuuden välittömästä turvaamisesta. Näin ollen on perusteltua harkita muita valtion virkoja tiukempaa sääntelyä rajavartiolaitoksen sotilasvirassa toimivien henkilöiden suojaamiseksi painostukselta.

**Oikeuskansleri** toteaa, että jatkovalmistelussa hallituksen esitystä tulisi täydentää käsittelemällä asianmukaisesti myös lausuntolausuntopyynnössä mainitut ratkaisuvaihtoehdot (totaalikielto/vastavuoroisuus, erivapausmenettelyn vaihtoehdot).

### 3. Keskeiset ehdotukset

#### 3.1 Vastavuoroisuusperiaate

**Puolustusministeriö** pitää vastavuoroisuusperiaatetta ongelmallisena ratkaisumallina. Esityksessä ei ole tunnistettu tai mainittu yhtäkään valtiota, jonka kansalaisuus johtaisi nimittämiskelpoisuuden menettämiseen. Esityksessä ei ole perusteltu sitä, miten juuri tällaisten valtioiden kansalaisuus muodostaa turvallisuusuhkia henkilön luotettavuudelle ja lojaliteetille. Valtiot, jotka käyttävät aggressiivisia painostuskeinoja tai muita epäasianmukaisia vaikuttamiskeinoja edistääkseen omia intressejään, eivät välttämättä tunnusta ollenkaan kansalaistensa muita kansalaisuuksia. Näin ollen voi olla, että muiden valtioiden kansalaisuus ei muodostu kyseisissä valtioissa esteeksi myöskään sotilasvirkoihin. Vastavuoroisuusperiaatteelle perustuva sääntelymalli on ristiriidassa sen kanssa, että toimiminen toisen valtion palveluksessa on turvallisuusselvityslaisissa tarkoitettu ja selvitettävä ulkomaansidonnaisuus, jolla voi olla merkitystä henkilön luotettavuuteen.

Puolustusministeriö pitää vastavuoroisuusperiaatteelle perustuvan sääntelyn haasteena sen soveltamisen vaikeutta. Soveltamista hankaloittaa toisten valtioiden lainsäädännön mahdollinen muuttuminen sekä se, että käytännöistä ei välttämättä ole saatavilla luotettavia ajantasaisia asiakirjoja tai tietoja. Riskinä on, että sääntelymalli voi johtaa sattumanvaraiseen soveltamiseen, joka on riippuvainen siitä, miten toisista valtioista on saatavissa tietoa lainsäädännön sisällöstä sekä käytännöistä. Erityisesti kansallista turvallisuutta turvaavan lakiesityksen vaatimukset tulee perustua kansallisiin tarpeisiin ja etuihin sen sijaan, että ne ovat riippuvaisia toisten valtioiden lainsäädännöstä.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** katsoo, että vastavuoroisuusperiaatteelle perustuva sääntely rajoittaa kelpoisuusvaatimuksen soveltamisalaa ja siten sen kohteena olevia henkilöitä. Tämä on merkittävää keinon yleistä oikeasuhtaisuutta arvioitaessa. Kuitenkin kyseinen vastavuoroisuusperiaate kuulunee enemmänkin kansainväliseen diplomatiaan ja valtioiden välisiin suhteisiin, kuin yksilön perusoikeutta rajoittavan kiellon perusteluihin, sillä keinon kohtuullisuutta ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa yksilön oikeuksien näkökulmasta valtioiden välisillä suhteilla voi pääsääntöisesti olla vain vähäinen merkitys.

**Eduskunnan oikeusasiamies** ymmärtää esitetyn vastavuoroisuusmallin tavoitteet. Eduskunnan oikeusasiamies on samaa mieltä siitä, että vastavuoroisuusperiaate voisi olla ehdotonta kaksois- tai monikansalaisuuskieltoa lievämpi toteuttamismalli. Vastavuoroisuuteen perustuva järjestely saattaisi johtaa siihen, että niin Rajavartiolaitoksen virkaan kuin rajavartijan peruskurssille tapahtuvassa valintaharkinnassa olisi mahdollisuus jossain määrin totaalkieltomallia tapauskohtaisempaan arviointiin kaksoiskansalaisuuden mahdollisista vaikutuksista. Vastavuoroisuusmallillakaan ei kuitenkaan pystytä poistamaan samoja perusoikeusjärjestelmän kannalta Suomen kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka koskevat myös totaalkieltoa. Vastavuoroisuuteen perustuvassa järjestelyssä osa Suomen kansalaisista asetettaisiin eri asemaan. Epäyhdenvertainen

kohtelu ilmeni siten yhtäältä suhteessa ainoastaan Suomen kansalaisuuden omaaviin 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. Lähtökohtaisesti keskeisten turvallisuussetujen suojaaminen turvallisuusselvitysmenettelyllä on vastavuoroisuusmallia hyväksyttävämpi toimintamalli perusoikeusjärjestelmän ja suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta. Esitysluonnoksessa olisi tullut tuoda selkeästi esille kaksoiskansalaisuuden mahdollisesti aiheuttamat ongelmat myös muiden rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien kuin maanpuolustuksen osalta (esim. rikostorjuntatehtävien osalta).

**Poliisihallitus, keskusrikospoliisi ja Rajaturvallisuusunioni ry** kannattavat vastavuoroisuusperiaatteeseen perustuvaa sääntelyä.

**Poliisihallitus** katsoo, että vastavuoroisuusperiaate on riittävä ja selkeä raja ja mahdollistaa sen, että opiskelija- ja henkilövalinnoissa voidaan sulkea ulkopuolelle valtioita, joiden toimintakulttuuri voi aiheuttaa turvallisuusuhkaa niin ko. henkilöille itselleen kuin suomalaiselle yhteiskunnalle. Kaksoiskansalaisuuden ei liene syytä muodostaa täydellistä estettä rajavartijan peruskurssille ja rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan.

**Valtiovarainministeriö** ei pidä vastavuoroisuutta toimivana mallina, koska siinä ei tarkastella henkilön edellytyksiä, vaan sitä, myöntäisikö toinen valtio vastavuoroisesti mahdollisuuden kyseiselle henkilölle päästä sen maan sotilasvirkoihin.

**Korkein hallinto-oikeus, Väestörekisterikeskus, Päälystöliitto, oikeusministeriö, sisäministeriön maahanmuutto-osasto ja suojelupoliisi** nostavat esiin vastavuoroisuusperiaatteeseen perustuvan mallin tulkinta- ja soveltamisongelmia.

### 3.2 Totaalikielto

**Puolustusministeriö, Suojelupoliisi, sisäministeriön maahanmuutto-osasto, valtiovarainministeriö, Päälystöliitto, Suomen reserviupseeriliitto, Varusmiesliitto ja Kainuun rajavartiosto** puoltavat esityksen toissijaista sääntelymallia, jossa kaikki kaksoiskansalaisuudet olisivat kiellettyjä sotilasviroissa ja joka vastaisi puolustusministeriön vireillä olevaa esitystä.

**Poliisihallitus** katsoo, että Suomelle saattaisi olla eduksi kulttuurisesti monipuoliset resurssit rajojen vartijoina. Totaalikielto voisi rajoittaa liikaa muutoin perusteltuja opiskelijavalintoja ja rekrytointeja. Totaalikieltoa ei tarvittaisi, sillä kansalliseen turvallisuuteen liittyvät riskit ja uhat voidaan sulkea pois turvallisuusselvityslain tarjoamalla mahdollisuuksilla.

**Eduskunnan oikeusasiamies** suhtautuu kriittisesti totaalikieltoon. Puolustusministeriön luonnoksessa ei esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, että Suomen kansalaiset voitaisiin asettaa eri asemaan ehdotetulla tavalla. Puolustusministeriön esityksessä 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 suhteellisuusperiaatteen mukainen. Turvallisuusselvitysmenettelyyn tai luotettavuuslausuntokäytäntöön ei liity samankaltaisia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

### 3.3 Lakiesityksen tavoite

**Puolustusministeriö** pitää lakiesityksen tavoitetta ehkäistä monikansalaisuuteen liittyviä turvallisuusuhkia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta tärkeänä mutta esityksestä jää epäselväksi, miten esitetty vastavuoroisuuteen perustuva malli edistää sääntelyn tavoitetta.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** pitää esityksen tavoitteena mainittuja kansallisten turvallisuusetujen ja henkilöstöturvallisuuden parantamista hyväksyttävänä ja tavoiteltavina asioina, mutta katsoo, että sellainen kategorinen kieltö, jonka mukaan Suomen kansalaisen mahdollinen toinen kansalaisuus automaattisesti estäisi nimittämisen määrättyihin virkoihin, ei olisi tarkoituksenmukainen eikä oikeasuhtainen keino kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

**Eduskunnan oikeusasiamies** katsoo, että sääntelylle on olemassa hyväksyttäviä turvallisuuteen liittyviä perusteita. Ongelmallista on kuitenkin keino, joka on ehdotuksessa valittu näiden turvallisuusuhkien torjumiseksi.

### 3.4 Perus- ja ihmisoikeudet

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** katsoo, että esityksen mukaisesta lainsäädännöksestä tulisi tosiasiallisesti syrjivä, mikäli henkilön toinen kansallisuus yksin olisi esteenä nimittämislle ilman yksilö- ja tapauskohtaista harkintaa, ja että pelkästään toisen valtion kansalaisuuden katsomiseen yksin sellaiseksi sidonnaisuudeksi, jossa henkilön riippumattomuus ja luotettavuus vaarantuu, tulee suhtautua pidättyvästi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ehdotuksen tavoitteena esitettyä kansallisten turvallisuusetujen suojaamista voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena mahdolliselle perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiselle. Sitä, onko esitysten tavoitteet mahdollisesti saavutettavissa joillakin muilla, yksilön oikeuksia vähemmän rajoittavilla keinoilla ja voidaanko rajoituksia siten pitää tavoiteltuun etuun nähden välttämättöminä, oikeasuhtaisina ja kohtuullisina, ei ole esityksessä riittävästi arvioitu. Esityksen perusteluissa tulisi avata ja käsitellä tarkemmin kaksoiskansalaisuuteen liitettyjä turvallisuusriskejä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan erivapauden hakemista koskeva menettely ei ole riittävä tapa kohtuullistaa ja suhteuttaa kategorista kieltoa tavoitteisiin nähden, vaan perusoikeutta koskevan rajoituksen itsessään tulisi olla mahdollisimman suppea ja tarkkarajainen.

**Poliisihallitus** pitää esitystä on kohtuullisena ja katsoo sen mahdollistavan Suomen kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun.

**Valtiovarainministeriö** toteaa, että kaksoiskansalaisuuden perusteella erottelemaan lainsäädäntöön liittyy ongelmia rekrytoitavien henkilöiden perusoikeuksien ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa. 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 nimittämislle ja koulutukselle. Yleisen virkamiesoikeuden kannalta poikkeamien tulee olla mahdollisimman suppeita, selkeästi määriteltyjä ja tarkkarajaisia.

**Oikeuskansleri** toteaa, että esityksestä puuttuu arvio siitä, onko ehdotuksen mukainen kansalaisuutta koskeva vaatimus sopuosinnussa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräysten kanssa. Oikeuskansleri nostaa esiin kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 17 artiklan (SopS 93/2008) ja toteaa, että esityksessä ei ole käsitelty ehdotusten suhdetta kansalaisuudesta tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Oikeuskansleri katsoo, että esityksen perustuslainmukaisuutta koskevia perusteluja tulisi täydentää oikeasuhtaisuutta ja suhteellisuutta koskevilla näkökohdilla. Vastavuoroisuusperiaatteen käytännön merkitys on arvioitava ja otettava huomioon henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioinnissa.

**Eduskunnan oikeusasiamies** katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole esitetty perustuslain 6 §:n valossa riittäviä perusteita sille, että vastavuoroisuusperiaatteen noudattamisesta aiheutuva Suomen kansalaisten eri asemaan asettaminen olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen.

**Oikeusministeriö** katsoo, että ehdotettu sääntely merkitsee peruslähdekohtiltaan Suomen kansalaisten asettamista keskenään eri asemaan sen perusteella, onko heillä Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus. Tämä poikkeaa siitä perinteisestä lähdekohtasta, jossa kansalaisuusasemaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet kytkeytyvät siihen, onko henkilö kyseessä

olevan valtion kansalainen vai ei, eikä siihen, onko hänellä kyseisen valtion kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus. Esitysluonnoksessa Suomen kansalaisten asettamista keskenään eri asemaan sen perusteella, onko heillä myös muun valtion kansalaisuus vai ei, perustellaan varsin yleisluonteisilla viittauksilla kansalliseen turvallisuuteen sekä kaksoiskansalaisuuteen liitetyillä lojaliteetti- ja eturistiriitaongelmilla. Ehdotusten hyväksyttävyydestä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan kotimaisen ja eurooppalaisen sääntelyn kannalta vodiaan esittää perusteltuja epäilyjä. Nämä liittyvät ehdotetun sääntelyn välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä muiden käytettävissä olevien keinojen riittämättömyyteen, joita on arvioitu varsin niukasti.

Oikeusministeriö katsoo, että turvallisuusintressit virantäytössä voitaneen kaksoiskansalaisiin kohdistuvaa virkakieltoa tarkoituksenmukaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin ottaa huomioon muin keinoin (lakisääteiset sidonnaisuusilmoitukset ja turvallisuus selvitykset). Tämä on merkityksellistä erityisesti, kun otetaan huomioon, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin.

Oikeusministeriö toteaa, että esitys saattaisi olla ongelmallinen eräiden kansainvälisten sopimusten kannalta. Oikeusministeriö nostaa esiin esimerkkeinä kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 93-94), Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat syrjintäkiellosta (esim. Tanase v. Moldova 27.4.2010).

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ei arvioida sitä, olisiko vastavuoroisuusperiaatteelle nojautuva sääntelymalli syrjintäkiellon noudattamisen kannalta hyväksyttävämpi malli kuin ns. totaalikielto. Esitysluonnoksessa ehdotettu vastavuoroisuuteen perustuva sääntelymalli ei suoranaisesti liity Suomen EU- tai kansainvälisoikeudellisiin velvollisuuksiin. Sillä saattaa olla yhteys kansainväliseen sotilas- ja muuhun yhteistyöhön Suomen ja muiden maiden välillä, mutta tätä ei tuoda esitysluonnoksessa esille. Tällaisella seikalla saattaisi olla jonkin verran merkitystä arvioitaessa sääntelymallien hyväksyttävyyttä syrjintäkiellon kannalta.

**Oikeuskansleri, oikeusministeriö ja eduskunnan oikeusasiamies** katsovat, että esityksestä on suotavaa pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

### 3.5 Erivapausmenettely

**Poliisihallitus** kannattaa sitä, että erivapaudesta sotilasvirkaan päättää valtioneuvoston yleisistunto ja erivapaudesta rajavartijan peruskurssille päättää Rajavartiolaitoksen päällikkö.

**Keskusrikospoliisi, oikeuskansleri, Kainuun rajavartiosto** kannattavat sitä, että erivapaudesta päättää valtioneuvoston yleisistunto.

**Suojelupoliisi, reserviläisliitto, päällystöliitto, Suomen reserviupseeriliitto ja Varusmiesliitto** kannattavat sitä, että erivapaudesta päättää Rajavartiolaitoksen päällikkö.

**Poliisihallitus** pitää mahdollisuutta hakea erivapautta kansalaisuutta koskevaan kelpoisuusvaatimukseen tarpeellisena. Erivapauden hakeminen olisi käytännössä käynnistettävä samaan aikaan kuin viran hakeminen tai keskustelut uuteen virkaan nimittämisestä, sillä virantäyttöä ei tällaisesta syystä pidä lykätä. Poliisihallitus nostaa esiin riskin siitä, että syntyisi tilanne, jossa erivapaudella peruskurssille koulutukseen otettu ja sieltä valmistunut ei saisikaan valtioneuvostolta erivapautta sotilasvirkaan.

**Keskusrikospoliisi** pitää mahdollisuutta erivapautteen hyvänä. Kannatettavaa, että erivapauslakemusten päätöksentekomenettely tapahtuu valtioneuvoston yleisistunnossa.

**Suojelupoliisi** toteaa, että toisen valtion kansalaisuus ei itsessään luo lojaalisuutta tätä kansalaisvaltiota kohtaan, vaan asiassa vaikuttavat laajalti myös muut seikat. Virkamies saattaa joutua painostuksen kohteeksi esimerkiksi sukulaissuhteen tai taloudellisen riippuvaisuuden kautta. Toisaalta voi olla tilanteita, joissa selvityksen perusteella voi muodostua ilmeiseksi, ettei kaksoiskansalaisuudesta

muodostu riskiä lojaliteettivelvollisuuden näkökulmasta. Ulkomaansidonnaisuudet selvitetään turvallisuusselvitysmenettelyssä. Ehdotettu erivapausmenettely on tästä syystä tarkoituksenmukainen. Suojelupoliisi kannattaa sitä, että erivapaudesta päättäisi Rajavartiolaitoksen päällikkö.

**Valtiovarainministeriö** pitää erivapausmenettelyä on välttämättömänä. Erivapausmenettely vähentää lakiesityksen perusoikeuksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin liittyviä ongelmia mutta esitysluonnoksessa ei ole esitetty mitään tietoa siitä, miten paljon erivapauksia arvioidaan käytännössä myönnettävän. Valtiovarainministeriö katsoo myös, että ehdotettu erivapausmenettely vaikuttaa tarpeettoman raskaalta. Jo menettelyn hallinnollinen raskaus vähentäisi kaksoiskansalaisten hakeutumista sotilasuralle.

**Oikeuskansleri** viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon erivapautta koskevasta sääntelystä (PeVL 31/2008) ja toteaa, että erivapautta virkoihin ja opintoihin koskevia säännöksiä olisi perusteltua täsmentää yksilöimällä erivapauden perusteina olevat erityiset syyt. Oikeuskansleri katsoo, että erivapaudesta sotilasviroissa tulisi päättää valtioneuvosto.

**Eduskunnan oikeusasiamies** katsoo, että erivapausmenettelyn tulee tapahtua päätöksentekijästä riippumatta erivapautta hakevan kannalta joustavasti ja viivytyksettä varsinkin, jos edellytyksenä on, että erivapautta tulee hakea erikseen aina eri viranhakutilanteiden tai tehtävään määräämisten yhteydessä.

**Oikeusministeriö** toteaa, että mahdollisuus myöntää erivapaus lieventää sääntelyn ehdottomuutta mutta erivapauden myöntämisperusteet jäävät varsin väljiksi ja mahdollistavat verraten laajan harkintavallan.

Oikeusministeriö katsoo, että Rajavartiolaitoksen päällikön erivapausasiassa tekemästä päätöksestä valittaminen on perusteltua keskittää Helsingin hallinto-oikeuteen. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi edellyttää valituslupaa. Erivapauspäätösten ja niistä tehtävien valitusten määrä ja valitusten käsittelystä hallintotuomioistuimille koituvaa työmäärän lisäystä ei ole arvioitu. Näistä tulisi esittää arviot.

### 3.6 Lakiesitykseen liittyvät käytännön vaikeudet

**Poliisihallitus** toteaa, että esityksestä ei käy selville, miten kaksoiskansalaisuus rekrytoinnin yhteydessä selvitetään.

**Maahanmuuttovirasto** nostaa esiin sen, että väestötietojärjestelmään merkitty tieto kansalaisuudesta voi kansalaistamisen jälkeen olla virheellinen kaksoiskansalaisten osalta. Hallituksen esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten Rajavartiolaitos aikoo käyttää käytännössä todeta sen, onko sotilasvirkaan tai rajavartijan peruskurssille hakevalla henkilöllä myös jonkin toisen valtion kansalaisuus vai onko hän ainoastaan Suomen kansalainen.

**Sisäministeriön maahanmuutto-osasto** toteaa, että lakiesityksestä ei käy ilmi se, miten prosessi etenisi toisesta kansalaisuudesta luopumisen ja virkaan nimittämisen osalta, jos virkaa hakevalla olisi toisen valtion kansalaisuus virkaa hakiessaan.

**Väestörekisterikeskus** nostaa esiin mahdollisuuden käyttää väestötietojärjestelmän tietoja Suomen kansalaisen muiden mahdollisten kansalaisuuksien selvittämiseksi.

### 3.7 Siirtymäsäännöt

**Poliisihallitus** katsoo, että jo opinto-oikeuden saaneiden kaksoiskansalaisten tulisi voida suorittaa opintonsa loppuun. Opiskelun päättymisen jälkeen virkaan nimittämistä harkittaessa turvallisuus- ja kansalaisuusasiat tulevat uudelleen selvitettäväksi ja on mahdollista, että joillakin realisoituu erivapauksien haku.

**Rajaturvallisuusunioni ry** katsoo, että siirtymäsäännösten osalta esitetty rajausta saattaa asettaa virkamiehet eriarvoiseen asemaan. Lain voimaantulohetkellä ne virkamiehet, jotka ovat jo virassa, valittu

rajavartijan peruskurssille tai upseerin opintoihin tai jo suorittavat opintoja, tulisi voida palvella Rajavartiolaitoksessa vanhoilla virkaan vaadittavilla ehdoilla.

**Oikeusministeriö** toteaa, että ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaan tullessa rajavartijan kurssille tai upseerin opintoihin valittu tai opintoja suorittava on kelpoinen Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan. Siirtymäsäännöksen perusteluiden mukaan kelpoisuus koskisi vain ensimmäistä opintojen jälkeen tulevaa sotilasvirkaa. Ehdotettu siirtymäsäännös ja sen perustelut eivät siten vastaa toisiaan. Jos tarkoitus on säätää perusteluista ilmenevästi, tulee tällaisen rajauksen hyväksyttävyyttä arvioida perustuslain 18 §:n kannalta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

#### 4. Vaikutusten arviointi

**Valtiovarainministeriö** katsoo, että 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.

**Oikeuskansleri** toteaa, että esityksessä ei tuoda esiin, miten paljon rajavartiolaitoksen viroissa arvioidaan nyt olevan henkilöitä, joilla on Suomen kansalaisuuden lisäksi muukin kansalaisuus. Esityksessä tulisi tarkemmin arvioida ehdotuksia suhteessa muihin valtion virkoihin.

**Oikeusministeriö** toteaa, että esitysluonnoksessa ei tehdä selkoa siitä, missä valtioissa tällä hetkellä Suomen kansalaisen on mahdollista päästä sotilasvirkaan. Luonnoksen perusteella ei siten ole mahdollista arvioida ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia eikä siten esimerkiksi sitä, miten laajaksi kaksoiskansalaisten virkakielto muodostuisi.