



Lainvalmisteluosasto

LAUSUNTO

18.4.2018

56/43/2018

Sisäministeriö
Rajavartio-osasto
rajavartiolaitos@raja.fi

Lausuntopyyntöne 12.3.2018 (RVL1720102)

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI RAJAVARTIOLAITOKSEN HALLINNOSTA ANNETUN LAIN 10 JA 26 §:N MUUTTAMISESTA

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia. Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan ja rajavartijan peruskurssille voitaisiin ehdotuksen mukaan vastaisuudessa nimittää vain sellainen Suomen kansalainen, jolla ei Suomen kansalaisuuden lisäksi ole sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan (esitysluonnoksessa tämä malli nimetään *vastavuoroisuusmalliksi*). Kieltoon liittyisi mahdollisuus myöntää hakijalle erivapaus.

Esitysluonnokseen on otettu myös vaihtoehtoinen sääntelymalli, jonka mukaan sotilasvirkaan ja rajavartijan peruskurssille voitaisiin ottaa vain sellainen henkilö, jolla ei Suomen kansalaisuuden lisäksi ole muun valtion kansalaisuutta (esitysluonnoksessa tämä nimetään *totaalikieltomalliksi*). Lausunnonantajia pyydetään antamaan näkemyksensä näistä kahdesta mallista ja ilmoittamaan, kumpaa sääntelytapaa lausunnonantaja mahdollisesti kannattaa.

Puheena olevia ehdotuksia tulee valtiosääntöisesti arvioida erityisesti syrjintäkieltoa koskevan kansainvälisen ja kotimaisen sääntelyn kannalta.

Arvioinnin lähtökohtia

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42; PeVL 55/2016 vp).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltosäännöksillä täydennetään yleistä yhdenvertaisuuslauseketta. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kielto koskee myös kansalaisuuteen perustuvaa erilaista kohtelua ilman hyväksyttävää perustetta (mm. PeVL 26/2010 vp, PeVL 13/2009 vp, PeVL 11/2009 vp, PeVL 31/2008 vp).

Syrjäntäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (mm. PeVL 55/2016 vp, PeVL 31/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 55/2016 vp, PeVL 38/2006 vp).

Syrjäntäkielto on keskeinen elementti useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Syrjäntäkielto sisältyy muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan ja sen 12. lisäpöytäkirjaan.

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Sanonnalla ”määrätty” julkinen virka tai tehtävä ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp; PeVL 31/2013 vp).

Ehdotusten arviointia yhdenvertaisuussäntelyn kannalta

Kansakunnan turvallisuus voi sinänsä ainakin joissakin sääntely-yhteyksissä muodostaa hyväksyttävän perusteen henkilöiden asettamiselle eri asemaan kansalaisuuden perusteella, ottaen kuitenkin huomioon oikeasuhtaisuusvaatimuksen asettamat rajat. On esimerkiksi selvää, että Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan valittavalta voidaan edellyttää Suomen kansalaisuutta. Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt kansakunnan yleistä turvallisuutta sellaisena perusteena, joka on mahdollistanut Suomen kansalaisuuden edellyttämistä Rajavartiolaitoksen virkaan ja siihen johtavaan koulutukseen valittavalta (mm. PeVL 33/2017 vp ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslakivaliokunta on myös eräissä muissa sääntely-yhteyksissä todennut

kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhkan muodostavan sinänsä hyväksyttävän ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttävän perusteen ainakin eräiden perusoikeuksien rajoittamiselle (PeVL 45/2014 vp).

Ehdotettu sääntely merkitsee kuitenkin peruslähtökohdiltaan Suomen kansalaisten asettamista keskenään eri asemaan sen perusteella, onko heillä Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus. Tämä poikkeaa siitä perinteisestä lähtökohdasta, jossa kansalaisuusasemaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet – sekä niiden valtiosääntöisen hyväksyttävyyden arviointi – kytkeytyvät siihen, onko henkilö kyseessä olevan valtion kansalainen vai ei, eikä siihen, onko hänellä kyseisen valtion kansalaisuuden lisäksi jonkin muun valtion kansalaisuus. Vastavuoroisuusperiaatteelle rakentuvassa sääntelymallissa olisi lisäksi merkityksellistä, sallitaanko henkilön toisessa kansalaisuusvaltiossa Suomen kansalaisten pääsy maan sotilasvirkoihin.

Esitysluonnoksessa Suomen kansalaisten asettamista keskenään eri asemaan sen perusteella, onko heillä myös muun valtion kansalaisuus vai ei, perustellaan varsin yleisluonteisilla viittauksilla kansalliseen turvallisuuteen (s. 12) sekä kaksoiskansalaisuuteen liitetyillä lojaliteetti- ja eturistiriitaongelmilla (s. 3).

Voitaneen sinänsä olettaa, että kansalaisuuteen liittyy oikeudellisten seikkojen lisäksi usein jonkinasteista myötämielisyyttä kansalaisuusvaltion intresseille, ja että kaksoiskansalaisten kohdalla tämä jonkinasteinen myötämielisyyttä voi kohdistua kahteen eri valtioon. On kuitenkin ongelmallista olettaa kaikkien kaksoiskansalaisten muodostavan tosiasiallisesti riskin Suomen turvallisuudelle, saati olevan valmiita toimimaan Suomen intressien vastaisesti pelkästään toisen kansalaisuutensa perusteella.

Esimerkiksi kaksoiskansalaisuuden merkitystä valtion virkojen täyttämisen kannalta tarkastellut työryhmä katsoi muistiossaan, että saamansa selvityksen perusteella virkamiehen monikansalaisuus ei sinänsä aiheuta uhkaa valtion turvallisuudelle, joskin se voi yhdessä muiden tekijöiden kanssa olla riski, joka tulee ottaa huomioon (*Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimittäessä*, työryhmämuistio, s. 35). Myös oikeusministeriön yhteydessä toimiva arviointikriteerilautakunta katsoo ulkomaansidonnaisuuksia koskevassa tulkintasuosituksessaan, että ”toisen valtion kansalaisuus ei itsessään välttämättä merkitse henkilöstä aiheutuvaa turvallisuusriskiä” (arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksia 2/2017, s. 32).

Esitysluonnoksesta ei myöskään ilmene, että olisi yleinen käytäntö, että kaksoiskansalaiset olisivat toisen kansalaisuusvaltionsa lainsäädännön velvoittamia toimimaan kyseisen valtion intressien mukaisesti muualla asuessaan. Toisen valtion kansalaisuudesta luopuminen ei myöskään 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.

Asian arvioinnin kannalta on merkityksellistä myös, että Suomen kansalaisen monikansalaisuus on hyväksytty vuonna 2003 voimaan tullessa kansalaisuuslaissa. Monikansalaisuus on Suomessa myös jokseenkin yleistä, sillä Tilastokeskuksen tietojen mukaan noin 105 000 henkilöllä on Suomen kansalaisuuden lisäksi jonkin muun maan kansalaisuus (tilanne v. 2016 lopussa). Ei voida pitää täysin johdonmukaisena, että lainsäätäjät yhtäältä hyväksyy monikansalaisuuden, mutta toisaalta rajoittaisi monikansalaisten oikeuksia.

Asian arvioinnin kannalta on merkityksellistä myös, että valtion sinänsä oikeudet turvallisuuksintressit virantäytössä voitaneen kaksoiskansalaiseen kohdistuvaa virkakieltoa tarkoituksenmukaisemmin ja kokonaisvaltaisemmin ottaa huomioon muin keinoin. Näihin keinoihin kuuluvat muun muassa jo käytössä olevat lakisääteiset sidonnaisuusilmoitukset ja turvallisuusselvitykset. Erityisesti turvallisuusselvityksillä voidaan kokonaisvaltaisesti, yksilöllisesti ja kohtuullisen joustavastikin arvioida henkilön kansalliselle turvallisuudelle mahdollisesti aiheuttamaa riskiä, myös hänen mahdollinen kaksoiskansalaisuutensa huomioon ottaen. Esitysluonnoksen liitteenä olevan – joskin suppean – maavertailun perusteella näyttää siltä, että myös verrokkimaissa kaksoiskansalaisuuteen liittyvät näkökulmat otetaan huomioon pääsääntöisesti turvallisuusselvitysmenettelyssä, eikä kaksoiskansalaiseen kohdistuvia virkakieltoja, vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti tai muutoin rajattunakaan, ole otettu käyttöön.

Edellä todettu on merkityksellinen näkökohta siksikin, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan perusoikeuden rajoitus (jollainen kaksoiskansalaiseen kohdistuva virkakielto olisi) on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin (ks. esim. PeVL 5/2009 vp). Tässä yhteydessä on merkityksellistä, että esitysluonnoksen mukaan Rajavartiolaitoksen virkaan nimitettävistä tehdään säännönmukaisesti turvallisuusselvitys (s. 4).

Ehdotettu virkakielto saattaa olla ongelmallinen myös eräiden kansainvälisten sopimusten kannalta. Esimerkiksi kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 93–94) 17 artiklan mukaan sopimusvaltion kansalaisilla, joilla on jonkin toisen valtion kansalaisuus, on sen sopimusvaltion alueella, jossa he asuvat, samat oikeudet ja velvollisuudet kuin kyseisen sopimusvaltion muilla kansalaisilla (engl. ”same rights and responsibilities”). Yleissopimusta ja sen tulkintaa tulisikin käsitellä esityksessä.

Esityksessä olisi syytä käsitellä myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyviä syrjäntäkieltoja ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen niitä koskevia tulkintoja. Käsillä olevan esityksen kannalta on merkitystä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiolla tapauksessa *Tănase v. Moldova* (27.4.2010). Tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei kansallisen parlamentin jäsenyyden kelpoisuusvaatimukseksi voitu asettaa sitä, ettei henkilö ole kaksoiskansalainen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei kyseinen vaatimus ainakaan tuolloin käsillä olleissa olosuhteissa täyttänyt oikeasuhtaisuuden vaatimusta.

Kokoavasti voidaan todeta, että puheena olevien ehdotusten hyväksyttävyydestä yhdenvertaisuutta ja syrjäntäkieltoa koskevan kotimaisen ja eurooppalaisen sääntelyn kannalta voidaan esittää perusteltuja epäilyjä. Nämä epäilyt liittyvät keskeisesti siihen, että ehdotetun sääntelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä muiden käytettävissä olevien keinojen riittämättömyyttä on esitysluonnoksessa arvioitu varsin niukasti.

Lakiluonnokseen otettu mahdollisuus myöntää erivapaus ehdotetuista kansalaisuutta koskevasta vaatimuksista lieventäisi kaavaillun sääntelyn ehdottomuutta. Toisaalta myös ehdotetut erivapauden myöntämisperusteet jäävät varsin väljiksi ja mahdollistavat verraten laajan harkintavallan käyttämisen erivapauden myöntämispäätöstä tehtäessä, mikä osaltaan korostaa ehdotettuun sääntelyyn liittyviä yhdenvertaisuusnäkökulmia (vrt. PeVL 31/2008 vp, PeVL 13/2001 vp).

Eri sääntelymallien vertailua

Esitysluonnokseen sisällytetty ensimmäinen lakiluonnos perustuu sääntelymalliin, jossa kaksoiskansalaisen kelpoisuus päästä Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan ja rajavartijan peruskurssille riippuu siitä, onko kyseessä olevassa henkilön toisessa kansalaisuusvaltiossa Suomen kansalaisten mahdollista päästä sotilasvirkaan (vastavuoroisuusperiaate). Esitysluonnoksessa ei tehdä selkoa siitä, missä valtioissa tällä hetkellä Suomen kansalaisen on mahdollista päästä sotilasvirkaan. Luonnoksen perusteella ei siten ole mahdollista arvioida ehdotetun lainsäädännön tosiasiallisia vaikutuksia eikä siten esimerkiksi sitä, miten laajaksi kaksoiskansalaisten virkakielto muodostuisi.

Esitysluonnoksen mukaan vastavuoroisuusperiaatteen toteutumista ei tulisi tarkastella vain kyseessä olevan toisen valtion lainsäädännön nojalla, vaan ratkaisevaa olisi se, onko Suomen kansalaisilla tosiasiaa mahdollisuus tulla valituiksi kyseisen valtion sotilasvirkoihin. Tämä tuo nimitysmenettelyihin epävarmuustekijöitä, koska virkaan nimittäminen tai rajavartijan peruskurssille pääsy riippuisivat olennaisella tavalla kulloinkin vallitsevasta käytännöstä kyseisessä maassa.

Esitysluonnoksessa ei arvioida sitä, olisiko vastavuoroisuusperiaatteelle nojautuva sääntelymalli syrjintäkiellon noudattamisen kannalta hyväksyttävämpi malli kuin ns. totaalikieltomalli. Esitysluonnoksessa todetaan vain yleisellä tasolla, että vastavuoroisuusperiaate on näistä kahdesta oikeutempimpi, tasapuolisempi ja toimivampi valintakriteeri.

Perustuslakivaliokunta on eräissä lausunnoissaan pitänyt sääntelyn perustamista vastavuoroisuuden periaatteelle merkityksellisenä seikkana arvioitaessa sääntelyn hyväksyttävyyttä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Näissä tapauksissa on ollut kyse sääntelyn ja vastavuoroisuuden periaatteen perustumisesta EU:n lainsäädäntöön, josta on seurannut esimerkiksi EU- tai ETA-maiden kansalaisten asettaminen muihin nähden edullisempaan asemaan (PeVL 13/2009 vp, PeVL 6/2008 vp, PeVL 22/2004 vp). 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.

Esitysluonnoksen edellä mainitusti varsin niukkojen perusteluiden valossa ja kaksoiskansalaisten virkakelpoisuuden rajaamisen yleiseen hyväksyttävyyteen liittyvien kysymysten johdosta ehdotettujen sääntelymallien valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida enemmälti.

Muuta

Esitysluonnoksen mukaan Rajavartiolaitoksen päällikön erivapausasiassa tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Valitusasioita tulisi keskittää yhteen hallinto-oikeuteen vain poikkeuksellisesti. Ottaen huomioon muun muassa kyseessä olevan asiaryhmän oletettava määrällinen pienuus sekä keskittämiseksi esityksessä mainitut perusteet ei mainittujen valitusasioiden keskittämiseksi Helsingin hallinto-oikeuteen oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole estettä. Lakiehdotukseen tulisi oikeusministeriön mielestä kuitenkin ottaa säännös siitä, että jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu mahdollisten erivapauspäätösten ja niistä tehtävien valitusten määrää, eikä myöskään valitusten käsittelystä hallintotuomioistuimille koituvaa työmäärän lisäystä. Näistä tulisi esittää arviot.

Ehdotetut erivapauden myöntämisperusteet jäävät säännösten verrat-
ten väljiksi, minkä lisäksi kyseisten säännösten perustelut ovat hyvin niukat.
Ehdotettuja säännöksiä tai ainakin niiden perusteluita tulisi tämän vuoksi
täsmentää.

Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaan tullessa rajavartijan
kurssille tai upseerin opintoihin valittu tai opintoja suorittava on kelpoinen
Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan. Siirtämäsäännöksen perusteluiden mu-
kaan kelpoisuus koskisi vain ensimmäistä opintojen jälkeen tulevaa sotilas-
virkaa. Ehdotettu siirtymäsäännös ja sen perustelut eivät siten vastaa toisi-
aan. Jos tarkoitus on säätää perusteluista ilmenevästi, tulee tällaisen – ky-
seessä olevan henkilön kannalta hyvin olennaisen - rajauksen hyväksyttä-
vyyttä arvioida perustuslain 18 §:n kannalta. Perustuslain 18 §:n 1 momen-
tissa säädetyn mukaisesti jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toi-
meentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Yhteenveto

Koska esitykseen liittyy edellä todetusti varsin olennaisia yhdenvertaisuus-
ja syrjintäkieltoa koskevia tulkintakysymyksiä, olisi esitys perusteltua saat-
taa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tästä tulisi ottaa
maininta mahdolliseen hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksessä on syytä nykyistä täsmällisemmin perustella ehdo-
tusten tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta erityisesti suhteessa muihin
käytettävissä oleviin keinoihin, kuten lakisääteisiin sidonnaisuusilmoituk-
siin ja turvallisuus selvitysten tekemiseen. Lisäksi jatkovalmistelussa on
syytä nykyistä tarkemmin arvioida ehdotettuja säännöksiä Suomen kan-
sainvälisoikeudellisten velvollisuuksien kannalta.

Osastopäällikön sijainen,
lainsäädäntöjohtaja



Antti Leinonen

Lainsäädäntöneuvos



Timo Makkonen

