

Luonnos 12.3.2018

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä 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. Sääntelyn ehdottomuutta lievennettäisiin mahdollisuudella hakea erivapautta kansalaisuutta koskevaan vaatimukseen.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta lukien.

---

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto ja nykytila

Voimassa olevan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 10 §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksen virkaan nimittämisen edellytyksenä on Suomen kansalaisuus. Vastaavasta edellytyksestä säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:n 1 momentissa. Säännös ei estä sellaisen Suomen kansalaisen nimittämistä virkaan, jolla on myös toisen valtion kansalaisuus. Kansalaisuutta koskevista asioista säädetään perustuslaissa, kansalaisuuslaissa (359/2003) ja kansalaisuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (293/2013). Perustuslain 5 §:n mukaan Suomen kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin myös ilmoituksen tai hakemuksen perusteella. Suomi on hyväksynyt monikansalaisuuden vuodesta 2003 lähtien. Lainsäädäntö ei siten edellytä, että henkilö luopuisi toisen maan kansalaisuudesta saadessaan Suomen kansalaisuuden. Jos Suomen kansalaisella on myös jonkin toisen valtion kansalaisuus, Suomen viranomaiset pitävät häntä Suomessa ja ulkomailla Suomen kansalaisena. Muiden valtioiden viranomaiset eivät kuitenkaan välttämättä pidä henkilöä Suomen kansalaisena ja kaikki valtiot eivät hyväksy monikansalaisuutta samalla tavoin kuin Suomi. On myös valtioita, joiden kansalaisuudesta ei voi luopua edes halutessaan. Suomessa ei ole viranomaisrekisteriä, johon olisi koottu tiedot henkilön kansallisuuksista. Tieto kansalaisuuden saamisesta tai kansalaisuudesta luopumisesta perustuu henkilön omaan ilmoitukseen.

Rajavartiolaitoksen päätehtävä on rajavartiolain 3 §:n nojalla rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos on sotilaallisesti järjestäytynyt valtion viranomainen, jolla on merkittävä rooli Suomen sotilaallisen valmiuden ja puolustuskyvyn ylläpitämisessä sekä alueellisen koskemattomuuden valvonnassa ja turvaamisessa. Rajavartiolaitoksen virat ovat pääasiassa sotilasvirkoja ja rajavartiolaissa säädettyjä erityisiä toimivaltuuksia käyttävät rajavartiomieheksi määräytyt Rajavartiolaitoksen virkamiehet, joilla on muun muassa oikeus voimakeinojen käyttöön. Näillä virkamiehillä on myös pääsy Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmiin ja pääsääntöisesti laajat käyttöoikeudet poliisin hallinnoimiin rekistereihin sekä perustason (STIII/STIV) valmiutta ja varautumista koskeviin tietoihin. Korkeamman salauksen asioita (STI/STII) kuten valtakunnan puolustamissuunnitelmia tulee käsiteltäviksi jatkuvasti suurelle määrälle Rajavartiolaitoksen sotilasvirkamiehiä.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen virkojen yleisistä kelpoisuusvaatimuksista ja 11 §:ssä erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Mainitun lain 12 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen sotilasvirat voidaan myös täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa oleviin virkamiehiin sovelletaan rikoslain 45 luvun sotilasrikoksia koskevia erityissäännöksiä. Näistä virkamiehistä kootaan Rajavartiolaitoksen niin sanotut rajajoukot, jos rajaturvallisuuden ylläpitäminen sitä edellyttää. Rajajoukoilla tarkoitetaan rajavartiolain (578/2005) 2 §:n 3 kohdan mukaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä säädettyjä joukkoja, jotka voidaan kokonaan tai osittain liittää puolustusvoimiin valtakunnan puolustusta tehostettaessa ja puolustusvalmiuden sitä vaatiessa tasavallan presidentin asetuksella.

Valtiovarainministeriön asettama kaksoiskansalaisuuden merkitystä valtion virkaan nimitettäessä selvittävä työryhmä luovutti 8.6.2015 muistionsa valtiovarainministeriölle. Työryhmän selvityksen pohjalta valtiovarainministeriössä valmisteltiin hallituksen esitys valtion virkamieslakiin tehtävistä säädösmuutoksista, joissa ei kuitenkaan ehdotettu kansalaisuutta koskevia muutoksia sotilasvirkoihin nimitettäessä. Asiaa koskeva laki valtion virkamieslain 7 ja 8 c

§:n muuttamisesta (948/2017), laki turvallisuusselvityslain muuttamisesta (949/2017) ja laki rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 §:n muuttamisesta (951/2017) ovat tulleet voimaan 1.1.2018. Edellä mainituissa uusissa säännöksissä on kuitenkin parannettu mahdollisuutta selvittää muun muassa sotilasvirkaan nimitettävien ja rajavartijan virkaan johtaviin opintoihin valittavien ulkomaansidonnaisuuksia. Turvallisuusselvityslain 11 §:ssä säädetään, että turvallisuusselvityksiä laativan viranomaisen on otettava huomioon mahdolliset ulkomaansidonnaisuudet ja niiden merkitys selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta. Tällainen sidonnaisuus voi sotilasvirkojen kohdalla olla muun muassa viranhakijan ulkomaan kansalaisuus.

Oikeusministeriön yhteydessä toimiva arviointikriteerilautakunta on 2.2.2018 julkaissut turvallisuusselvityslain soveltamista koskevan tulkintasuosituksen, joka koskee ulkomaansidonnaisuuksien arviointiperusteita turvallisuusselvitysmenettelyssä (Ulkomaansidonnaisuuksien arviointi henkilöturvallisuusselvityksissä, Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksia 2/2017). Ulkomaansidonnaisuuksia voidaan vuoden alusta voimaan tulleen turvallisuusselvityslain muutoksen jälkeen selvittää osana henkilöturvallisuusselvitystä henkilöistä, joita ollaan valitsemassa turvallisuussetujen suojan kannalta keskeisimpiin tehtäviin. Ulkomaansidonnaisuuksilla tarkoitetaan tietoja selvityksen kohteen sidonnaisuuksista toiseen valtioon, sen kansalaiseen tai yhteisöihin. Turvallisuusselvitysmenettelyssä selvitetään ja arvioidaan, onko henkilöllä sellaisia ulkomaansidonnaisuuksia, jotka voivat vaikuttaa hänen mahdollisuuksiinsa ja kykyynsä hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Arvioinnissa on lain mukaan erityisesti otettava huomioon selvityksen perusteena oleva tehtävä sekä ulkomaansidonnaisuuksien luonne, kesto ja jatkuvuus. Tietojen perusteella arvioidaan todennäköisyyttä sille, voiko sidonnaisuus muodostaa turvallisuusriskin esimerkiksi altistamalla henkilön epäasialliselle vaikuttamiselle tai muutoin vaarantamalla henkilön kykyä toimia luotettavasti. Lautakunnan suosituksessa arvioidaan erilaisten ulkomaansidonnaisuuksien merkitystä eri tilanteissa sekä korostetaan ulkomaansidonnaisuuksien erittelyä ja niiden tapauskohtaista kokonaisuuskäsitelmää turvallisuusselvityksessä. Lautakunnan tulkintasuositusten lisäksi julkaisuun on kirjattu yleistä informaatiota ulkomaansidonnaisuuksiin liittyvien riskien havainnollistamiseksi ja ymmärtämiseksi sekä niiden suhteuttamiseksi henkilön olosuhteisiin ja taustaan luotettavuuden arvioinnissa.

Valtion virkamieslaki on virkamiehiä, heidän asemaansa, oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva yleislaki. Sotilasvirkojen osalta on ollut aikanaan tarve säätää niistä erityisistä vaatimuksista, joita sotilalta tulee edellyttää Rajavartiolaitoksessa ja Puolustusvoimissa. Tämä tarve johtuu normaalin virkamiehen oikeuksista ja velvollisuuksista poikkeavasta asemasta, joka liittyy sotilaan viran hoitamiseen. Näin ollen sotilaita koskevista erityistä velvollisuuksista ja vaatimuksista on jatkossakin perusteltua säätää Rajavartiolaitosta ja Puolustusvoimia koskevissa omissa säännöksissä valtion virkamieslain sijaan.

Sotilaallisissa tehtävissä toimiminen voi aiheuttaa vakavia lojaliteetti- ja eturistiriitaongelmia sellaisen henkilön kohdalla, joka omaa vahvat siteet kahteen eri valtioon samanaikaisesti kansalaisuuksiensa vuoksi. Joissain valtioissa lainsäädäntö voi velvoittaa kansalaisiaan toimimaan tietyllä tavalla kansallisen edun nimissä ulkomailla oleskellessaan riippumatta toisen valtion kansalaisuudesta. 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.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti hallituksen tulee tarkentaa kaksoiskansalaisuuteen liittyvää lainsäädäntöä. Voimakas muutos ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristössä jatkuu niin Suomen lähialueilla kuin maailmanlaajuisesti, mikä lisää Suomen kansalliseen turvallisuuteen liittyviä uhkakuvia ja tekee niistä arvaamattomia. Puolustusministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys puolustusvoimista annetun lain ja Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain muuttamiseksi siten, että puolustusvoimien sotilasvirkoihin voitaisiin jatkossa pääsääntöisesti nimittää vain sellaisia henkilöitä, joilla on ainoastaan Suomen kansalaisuus.

Sotilaille on nykyllä lainsäädännössä asetettu jo lukuisia muitakin rajoituksia. Sotilasvirassa olevat virkamiehet ovat sotilaallisen kurin ja järjestyksen ylläpitämiseksi sotilaskurinpitomenettelyn alaisia. Heihin myös sovelletaan rikoslain 45 luvun sotilasrikoksia koskevia erityissäännöksiä. Erityissäännöksiin kuuluu muun muassa luvattomaan poliittiseen toimintaan osallistumisen kriminalisointi. Kriminalisoinnissa on kysymys sotilaiden sitoutumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 20 §:ssä säädetään rajavartiomiesten erityisestä käyttäytymisvelvoitteesta sekä virassa että vapaa-ajallaan yksityiselämässä siten, ettei hän saa menetellä tavalla, joka on omiaan vaarantamaan luottamusta Rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Lisäksi mainitun lain 12 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen sotilasvirat voidaan täyttää niitä haettavaksi julistamatta. Rajavartiolaitoksen virkamies on myös velvollinen siirtymään toiseen virkaan tai tehtävään, jos hänet siihen rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 14 §:n nojalla määrätään. Lain 19 §:n mukaan rajavartiomies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutoimea ilman lupaa eikä hoitaa sellaista tehtävää, johon liittyvät oikeudet tai velvollisuudet saattavat joutua ristiriitaan Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien kanssa.

Rajavartiolaitos on turvallisuusviranomainen, jonka tehtävät liittyvät valtion sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Rajavartiolaitos osallistuu rajaturvallisuustehtävien lisäksi muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon, terrorismintorjuntaan, turvaamistehtäviin, rikostorjuntaan sekä tullitehtäviin. Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan alueen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen sekä sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen yhtenä keskeisenä tehtävänä on valmiussuunnittelu ja poikkeusoloihin varautuminen.

Rajavartiolaitoksen tehtävät edellyttävät erityistä solidaarisuussuhdetta valtioon. Rajavartiolaitoksen viroista 85 % on sotilasvirkoja. Etenkin sotilasviroissa käsitellään valtion sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen liittyviä turvaluokiteltuja tietoja. Sotilasvirassa palvelevat virkamiehet käsittelevät uransa aikana muun muassa maanpuolustukseen ja valmiuteen liittyviä tietoja, ja heillä on pääsy Rajavartiolaitoksen tilannekuvajärjestelmiin. Myös useat siviilivirkamiehet käsittelevät työssään salassa pidettävää tietoa, jolla on merkitystä kansallisen turvallisuuden kannalta. Käytännössä lähes jokaisella Rajavartiolaitoksen virkamiehellä on oikeus käsitellä ja saada tietoonsa Rajavartiolaitoksen salassa pidettävää aineistoa.

Rajavartiolaitoksen virkaan nimitettävistä tehdään säännönmukaisesti turvallisuusselvityslain (726/2014) mukainen turvallisuusselvitys. Henkilöturvallisuusselvitysmenettely ei kuitenkaan ole yksinään riittävä toimenpide turvallisuusuhkien ennalta estämiseksi. Virkamieheksi hakemalla henkilöllä on vain hyvin harvoin sellaisia rikkomuksia, jotka voisivat olla esteenä virkaan nimittämiseksi. Monikansalaisuuteen voi liittyä kysymyksiä virkamiehen lojaliteetista, jos virkatehtävät ovat sellaisia, joissa valtiollisiin etuihin liittyvissä asioissa kotivaltioiden edut ovat vastakkain. Toisaalta monikansalaisuudessa on pohjimmiltaan kyse valtioiden välisestä intressiristiriidasta, eikä pelkästään yksittäisen henkilön luotettavuuden kyseenalaistamisesta. Eri valtioiden toimintatavat ja suhtautuminen oman maansa kansalaisiin poikkeavat suuresti, ja on mahdollista, että henkilö tai hänen läheisensä joutuvat toisen kansalaisuusvaltionsa

painostustoimien kohteeksi erityisesti kansallisen turvallisuuden kannalta arkaluontoisimmissa tehtävissä.

Puolustusministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan niin sanottua totaalikieltoa Puolustusvoimien sotilasvirkaan nimitettävien ja koulutettavien osalta. Sisäministeriössä valmistellussa hallituksen esityksessä säädettäisiin Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävien ja koulutettavien osalta taasen niin sanotusta vastavuoroisuusperiaatteesta, joka tarkoittaa sitä, että Suomessa vieraan valtion kansalaisuuden omaavia kohdeltaisiin samoin periaattein kuin suomalaisia kohdellaan kyseisessä valtiossa. Jos esimerkiksi josakin valtiossa Suomen kansalaisella ei olisi mahdollisuutta tulla valituksi tai nimitetyksi kyseisessä valtiossa sotilasvirkaan, tämän valtion kansalaisuuden omaavia henkilöitä ei myöskään voitaisi nimittää Suomessa sotilasvirkaan. Merkitystä ei olisi sillä, kieltäkö kyseisen valtion lainsäädäntö Suomen kansalaisen sotilasvirkaan pääsyn vai onko se rajoitettu vain käytännön tasolla. Myöskään satunnaisella tai tarkoituksella tehdyllä yksittäisen tai muutaman Suomen kansalaisen nimittämisellä vieraan valtion sotilasvirkaan ei voisi shikaaninomaisesti kiertää mainitun säännöksen alkuperäistä tarkoitusta. Ratkaisevaa olisi se, ettei Suomen kansalainen tosiasiaassa 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. Asian ratkaisisi virkaan nimittävä viranomainen, joka muutoinkin tarkastelee viranhakijoiden osalta sen, täyttävätkö nämä virkaan säädetyt kelpoisuusvaatimukset. Valtioneuvosto voisi erityisestä syystä myöntää erivapauden mainitusta kelpoisuusvaatimuksesta. Rajavartijan peruskurssille hakevan osalta erivapauden myöntäisi Rajavartiolaitoksen päällikkö.

## **2 Kansainvälinen sääntely**

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 20 artiklan mukaan otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

Euroopan unionin kansalaisiin sovelletaan asetusta työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella (EU) N:o 492/2011.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 45 artiklan 4 kohdan mukaisesti työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ei sovelleta julkishallinnon palvelussuhteisiin. Unionin tuomioistuimien on kuitenkin tulkinnut tätä poikkeusta hyvin rajoittavalla tavalla. Sen mukaan vain ne julkishallinnon virat, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä ja vastuuta kyseisen valtion yleisen edun, esimerkiksi valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden, turvaamisesta, voidaan varata pelkästään oman maan kansalaisille. Edellä mainittuja perusteita on arvioitava tapauskohtaisesti ja otettava huomioon työtehtävien luonne ja toimeen kuuluva vastuu.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä KP-sopimus, SopS 8/1976) 25 artiklan c) -kohdan mukaan jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman minkäänlaisia yleissopimuksen 2 artiklassa mainittua erottelua ja ilman kohtuuttomia rajoituksia päästä periaatteessa yhdenvertaisina maansa julkisiin virkoihin.

KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan ihmisoikeuskomitean (KP-komitea) hyväksymässään, yllä mainittua 25 artiklaa koskevassa yleiskommentissa nro. 25 todetaan yhdenvertaisuuden periaatteen edellyttävän, että virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen liittyvien kriteeri-

en ja menettelyjen on oltava avoimia ja kohtuullisia. Yleiskommentissa todetaan edelleen, että yhdenvertaisuuteen ja henkilökohtaisiin ansioihin perustuva nimittämiskäytäntö sekä varma ja vakaa virkakausi takaavat viranhaltijoiden itsenäisyyden ja vapauden poliittiselta häirinnältä ja painostukselta.

KP-sopimuksen 2 artiklan 1 kappale puolestaan velvoittaa jokaisen sopimusvaltion kunnioittamaan ja takaamaan jokaiselle alueellaan olevalle ja oikeuspiiriinsä kuuluvalla yksilöllä yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet ilman minkäänlaista rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskuntoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

#### *Ruotsi*

Ruotsissa monikansalaisuus on ollut mahdollista vuodesta 2001. Tietyissä julkisissa viroissa kuten sotilaisissa tehtävissä vaaditaan Ruotsin kansalaisuutta. Muut kansalaisuudet eivät estä virkaan nimittämistä, jos henkilö on myös Ruotsin kansalainen.

#### *Norja*

Norjan kansalaisuuslain lähtökohtana on kaksoiskansalaisuuden välttäminen. Norjan kansalaisuuslain mukaan Norjan kansalaisuutta hakevan henkilön tulisi luopua muun maan kansalaisuudesta ennen kuin hakemus hyväksytään. Jos toisen maan kansalaisuudesta ei voi luopua ennen kuin Norjan kansalaisuus on myönnetty, tulisi todisteet toisen maan kansalaisuuden luopumisesta toimittaa vuoden sisällä siitä, kun Norjan kansalaisuus myönnettiin henkilölle. Pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa, jos toisen maan kansalaisuudesta luopuminen oikeudellisista tai käytännön syistä on mahdotonta tai jos kansalaisuudesta luopumisen vaatimus muista syistä katsottaisiin kohtuuttomaksi. On siis mahdollista, että Norjan kansalaisella on kaksoiskansalaisuus, vaikka pääsäännön mukaan vain yksi kansalaisuus on lähtökohta.

Norjassa on vuonna 2016 annettu uusi puolustuslaki, joka odottaa vielä voimaantuloa. Uudessa laissa on oma lukunsa sotilashenkilökunnan nimittämisen edellytyksistä. Sotilashenkilökunnan tulee olla Norjan kansalaisia, mutta tästä voidaan kuitenkin poiketa ministeriön asetuksella. Norjan puolustuslaki mahdollistaa muiden maiden kansalaisten osallistumisen kansainvälisiin operaatioihin kansainvälisen oikeuden ja kyseessä olevan henkilön kotimaan lainsäädännön asettamien rajoitusten puitteissa. Sotilashenkilökunnan osalta ei erikseen säädetä kaksoiskansalaisuudesta.

#### *Tanska*

Tanskan kansalaisuuslainsäädäntöä muutettiin 1.9.2015 alkaen siten, että kaksoiskansalaisuus on Tanskassa hyväksyttyä. Tanskan kansalaisuudesta ei tarvitse enää luopua, kun hakee toisen maan kansalaisuutta. Samoin muun maan kansalainen voi hakea Tanskan kansalaisuutta ilman että hän luopuu aikaisemmasta kansalaisuudestaan. On kuitenkin mahdollista, että toisen maan lainsäädäntö estää kaksoiskansalaisuuden.

Tanskan perustuslain mukaan virkamiehen tulee olla Tanskan kansalainen. Tanskan virkamieslain mukaan kansalaisuusvaatimuksesta voidaan poiketa määräaikaisten virkasuhteiden kohdalla. Puolustushenkilökunnasta säädetään omassa laissa tarkemmin. Erityisiä kansalaisuusvaatimuksia tuossa laissa ei ole.

## *Viro*

Viron lainsäädäntö ei hyväksy monikansalaisuutta. Henkilö voi saada Viron kansalaisuuden vain, jos hän pystyy osoittamaan, että on vapautunut aiemmista kansalaisuuksistaan. On kuitenkin mahdollista, että henkilöllä on muitakin kansalaisuuksia kuin Viron kansalaisuus. Tällaiset tapaukset liittyvät tilanteisiin, joissa vastasyntynyt saa Viron kansalaisuuden Viron lainsäädännön perusteella ja samalla jonkin toisen maan kansalaisuuden asianomaisen maan lainsäädännön perusteella. Jos henkilö ei luovu täysi-ikäiseksi tultuaan muista kansalaisuuksistaan, hän on automaattisesti monikansalainen, koska Viron lainsäädäntö estää Viron kansalaisuuden peruuttamisen tällaisessa tilanteessa. Sen sijaan Viron lainsäädäntö mahdollistaa kansalaisuuden peruuttamisen tilanteissa, joissa henkilö on saanut hakemuksesta Viron kansalaisuuden ja hän saa myöhemmin jonkin muun maan kansalaisuuden.

Tiettyihin julkisiin virkoihin edellytetään Virossa maan kansalaisuutta. Erikseen ei ole säädetty monikansalaisuustilanteista.

## *Saksa*

Saksassa monikansalaisuus on mahdollista, mutta sen edellytykset on säännelty tarkasti. Virkamiesten on oltava Saksan kansalaisia. Euroopan unionin kansalaisella on lähtökohtaisesti samat oikeudet tulla nimitetyiksi julkiseen virkaan kuin Saksan kansalaisella. Tähän perussääntöön on kuitenkin poikkeus. Tiettyihin virkoihin voidaan nimetä vain Saksan kansalainen, jos tehtävän laatu sitä edellyttää. Se, että henkilöllä on muitakin kansalaisuuksia kuin Saksan, ei ole nimittämisen esteenä.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lakia siten, että vastedes Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan voitaisiin nimittää ja rajavartijan peruskurssille ottaa vain Suomen kansalainen, jolla ei ole sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole yleisesti mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Sääntelyn tavoitteena on ehkäistä monikansalaisuuteen liittyviä turvallisuusuhkia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Rajavartiolaitos on sotilaallisesti järjestäytynyt organisaatio, jonka tehtäviin kuuluu sotilaallinen maanpuolustus sekä Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen yhdessä Puolustusvoimien kanssa.

### **4 Esityksen vaikutukset**

Rajavartiolaitoksessa on noin 2500 sotilasvirkaa ja 350 siviilivirkaa. Esitys koskisi vain Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoja ja niihin johtaviin opintoihin rajavartijan peruskurssille pyrkiviä. Esityksellä ei olisi vaikutuksia muiden viranomaisten toimintaan.

Esityksellä olisi yhteiskunnallisia vaikutuksia, koska se ehkäisisi ennalta yhteiskunnan ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia turvallisuusriskejä, jotka johtuvat voimakkaista muutoksista ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristössä niin Suomen lähialueilla kuin maailmanlaajuisesti, mikä lisää Suomen kansalliseen turvallisuuteen liittyviä uhkakuvia. Välittömät yhteiskunnalliset vaikutukset kohdistuisivat myös suoraan Suomessa kaksoiskansalaisuuden omaaviin Suomen kansalaisiin, jos heidän toisessa kotimaassaan ei hyväksyttäisi Suomen kansalaisia sotilasvirkaan. Vaikutuksia pyritään ehkäisemään esitykseen sisältyvällä erivapausääntelyllä sekä mahdollisuudella päästä sotilasvirkaan ja niihin johtaviin opintoihin luopumalla toisen valtion kansalaisuudesta. Säännösten vaikutus kohdistuisi kuitenkin vain Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin, joiden osuus kaikista valtion viroista on suhteellisen pie-

ni. Lisäksi esityksellä ei olisi vaikutuksia jo sotilasvirassa oleviin kaksoiskansalaisuuden omaaviin sotilasvirkamiehiin, koska lakiehdotuksen siirtymäsäännöksissä säädettäisiin, että lain voimaan tullessa rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettynä oleva olisi edelleen kelpoinen virkaansa ja säilyttäisi näin virka-asemansa. Vaikutuksia perusoikeuksiin on arvioitu esityksen yksityiskohtaisten perustelujen kohdassa 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Esityksellä ei olisi ympäristövaikutuksia ja vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotus kaksoiskansalaisuuden selvittämisestä osana virantäyttöä silloin, kun henkilöä ollaan nimittämässä sotilasvirkaan, merkitsee pientä lisäystä rekrytointiprosessin työmäärään. Sama koskee rajavartijan peruskursseille valintaa. Laki tulee kuitenkin koskemaan vain sen voimaantumisen jälkeen tehtäviä nimityksiä ja opiskelijoiden valitsemista. Erivapausmenettely ei todennäköisesti lisää työmäärää merkittävästi.

Esityksellä olisi kuitenkin sukupuolivaikutuksia siinä mielessä, että pääosa sotilasviroista ja niihin johtaviin opintoihin valittavista on miehiä alan ollessa perinteisestikin hyvin miesvaltainen. Näin ollen vaikutukset kohdistuisivat pääasiassa miessukupuoleen.

Esityksellä oli myös vaikutuksia eri kansalaisryhmien asemaan. Esityksessä hyväksytty rajoitus kansalaisuudesta lisäisi eriarvoisuutta jonkin verran niissä tapauksissa, joissa vieras valtio ei hyväksy Suomen kansalaisia sotilasvirkaan. Tälle seikalle on kuitenkin olemassa kansallista turvallisuutta koskeva erityinen peruste. Muuttunut turvallisuustilanne edellyttää tämän kaltaista sääntelyä rajatulle sotilasvirkoihin hakeutuvalla joukolla. Samalla kuitenkin pystytään suojamaan sotilasuralle hakeutuvia henkilöitä ennalta mahdollisilta eturistiriidoilta.

## **5 Asian valmistelu**

Ehdotus on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä ja yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Sisäministeriössä on kuitenkin valmistelun loppuvaiheessa päädytty ehdottoman kaksoiskansalaisuuskiellon asemesta ehdottamaan Rajavartiolaitosta koskevaksi sääntelymalliksi niin sanottua vastavuoroisuusperiaatetta oikeutetumpana, tasapuolisempana ja toimivampana valintakriteerinä.

Ehdotuksesta on pyydetty lausunto..

Lausunnon antajat..

## **6 Riippuvuus muista esityksistä**

Samaan aikaan on myös valmisteltu puolustusministeri Niinistön 1.2.2017 asettama hanke puolustusvoimien sotilasvirkoihin ja sotilasopintoihin valittavien kaksoiskansalaisuutta koskevista rajoituksista siten, että niihin voitaisiin valita vain Suomen kansalaisia, joilla ei ole muun valtion kansalaisuutta. Hanke on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä sisäministeriön vastaavan hankkeen kanssa. Hallituksen esitykset olisi perusteltua käsitellä samanaikaisesti.



## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotuksen perustelut

**10 §. Rajavartiolaitoksen virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset.** Pykälän sotilasvirkoja koskevaan 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi yleiseksi kelpoisuusvaatimukseksi se, ettei henkilöllä ole Suomen kansalaisuuden lisäksi sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Arvion mainitusta seikasta tekisi virkaan nimittävä viranomainen, jonka tehtävänä muutoinkin on arvioida täyttääkö viranhakija haettavana olevan viran yleiset kelpoisuusvaatimukset. Kyse olisi vaatimuksesta, joka koskisi virkaan nimitettävää eikä se näin ollen estäisi sellaista henkilöä hakemasta virkaa, jolla olisi vielä voimassa toisenkin valtion kansalaisuus. Virkaan nimitettäessä hänen olisi siis tullut luopua mahdollisesta toisen valtion kansalaisuudesta. Säännökseen ei ehdoteta sisällytettäväksi mainintaa seuraamuksista, jos henkilö valintamenettelyn aikana antaisi tietoisesti puutteellisia tai virheellisiä tietoja kansalaisuudestaan taikka salaisi muun kansalaisuutensa. Jos henkilö on nimitetty virkaan tai virkasuhteeseen ja myöhemmin paljastuu, että hän on johtanut viranomaista harhaan, asia on ratkaistava virkamiesoikeudellisten säännösten nojalla kuten nykyisinkin. Seuraamuksena voi olla esimerkiksi virkasuhteen purkaminen tai irtisanominen.

Lisäksi pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös erivapauden myöntämisestä. Valtioneuvoston yleisistunto voisi hakemuksesta myöntää erivapauden sotilasvirkaan. Menettely vastaisi julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 9 §:ssä säädettyä kielitaitoa koskevaa erivapausmenettelyä, jonka myös ratkaisee valtioneuvoston yleisistunto. Ylipäänsä voidaan arvioida, että erivapaushakemuksia sotilasvirkaa varten tulisi suhteellisen vähän ja päätöksenteko olisi näin ollen perusteltua keskittää yhdelle päätöksentekijälle, muun muassa ratkaisukäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Erivapaus tulisi siis olla haettuna ja myönnettynä ennen kuin henkilö voidaan nimittää sotilasvirkaan. Käytännössä henkilö hakisi erivapautta sen jälkeen tai samanaikaisesti, kun hän on hakenut virkaa ja päätös erivapaudesta tehtäisiin hakuprosessin aikana ennen henkilön virkaan nimittämistä. Jos sotilasvirka täytetään sitä haettavaksi julistamatta, erivapaus olisi myönnettävä ja sitä koskeva hakemus ratkaistava ennen henkilön sotilasvirkaan nimittämistä. Erivapauden hakemiseen ja sen käsittelyyn sovellettaisiin normaalia hallintolaissa (434/2003) säädettyä menettelyä. 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.

**26 §. Rajavartijan peruskurssille valitseminen.** Pykälän 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin edellytys siitä, ettei peruskurssille valittavalla ole sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Arvion valitsemiskriteerien täyttymisestä suorittaisi opiskeluvainnat ratkaiseva Raja- ja merivartiokoulu. Mahdollisessa kaksoiskansalaisuustilanteessa peruskurssille hakevalla olisi mahdollisuus luopua toisen valtion kansalaisuudesta ennen kurssille valitsemista.

Lisäksi pykälän 4 momenttiin lisättäisiin mahdollisuus hakea erivapautta Rajavartiolaitoksen päälliköltä, jos peruskurssille hakeneella olisi sellaisen valtion kansalaisuus, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Rajavartijan peruskurssija järjestävä Raja- ja merivartiokoulu on suoraan Rajavartiolaitoksen päällikön alainen Rajavartiolaitoksen organisaatioon kuuluva hallintoyksikkö. Rajavartiolaitoksen päällikön asema vastaa puolustusvoimain komentajan asemaa suhteessa Maanpuolustuskorkeakouluun. Raja- ja merivartio-

koulun organisatorinen asema ja asian luonne huomioon ottaen Rajavartiolaitoksen päällikön olisi perusteltua päättää opiskelijan kansalaisuusvaatimusta koskevasta erivapaudesta. Käytännössä erivapautta koskevan hakemuksen voisi tehdä sen jälkeen, kun henkilö on hakenut peruskurssille ja päätös erivapausasiassa tulisi tehdä ennen peruskurssille valitsemista. Erivapauden hakemiseen ja sen käsittelyyn sovellettaisiin normaalia hallintolaisissa säädettyä menettelyä. Erivapaus voitaisiin myöntää vain erityisestä syystä. Päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Keskittämällä valitukset yhteen hallinto-oikeuteen varmistettaisiin riittävän erityisasiantuntemuksen keskittäminen ja yhdenmukainen kohtelu kysymyksessä olevia hallintovalitusasioita ratkaistaessa.

## **2 Voimaantulo**

Lain ehdotetaan tulevan voimaan vuoden 2019 alusta.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännös Rajavartiolaitoksen sotilasvirassa lain voimaantullessa jo olevien osalta niin, että he säilyttävät oikeutensa nykyiseen virkaansa eikä kaksoiskansalaisuus olisi näin ollen yksinään laillinen peruste virkasuhteen purkamiseen, vaikka tätä seikkaa koskeva kelpoisuusehto ei enää lain voimaantulon jälkeen täytyisikään. Siirtymäsäännös koskisi siis nimenomaisesti vain viranhaltijan nykyistä sotilasvirkaa. Jos hän hakeutuu tai hänet määrätään suostumuksensa mukaisesti uuteen sotilasvirkaan, tulisi luonnollisesti hänen täyttää myös kansalaisuutta koskevat uudet kelpoisuusvaatimukset.

Lisäksi lakiin otettaisiin rajavartiijan peruskurssin opiskelijoita ja upseerin tutkintoon johtavia opintoja suorittavia koskeva siirtymäsäännös niin, että peruskurssille tai upseerin opintoihin lain voimaantullessa jo valittu tai opintoja jo suorittava, jota ei ole ennen lain voimaantuloa nimitetty Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan, olisi edelleenkin kelpoinen Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan. Luonnollisesti kelpoisuus koskisi yllä olevin tavoin vain ensimmäistä opintojen jälkeen tulevaa sotilasvirkaa, joten jatkossa toiseen sotilasvirkaan hakeutuessa tai määrättäessä hänen tulisi täyttää nyt säädettävät uudet kelpoisuutta koskevat vaatimukset.

## **3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansalaisuuteen perustuva rajoitus sotilasvirkoihin ja -opintoihin pääsyyn. Vaikkakin ehdotukseen sisältyy mahdollisuus hakea poikkeusta säännöksiin erivapauden kautta eikä siinä siten säännellä asiaa ehdottomaksi kielloksi, asiaa on arvioitava perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n syrjintäkieltoa koskevan 2 momentin osalta sekä virkojen kelpoisuusvaatimuksia ja nimitysperusteita koskevan perustuslain 125 §:n 1 momentin osalta kuin myös yleisesti perusoikeussääntelyyn nähden.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetään, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintäkielto-säännöksillä täydennetään yleistä yhdenvertaisuuslauseketta. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa on luettelo eräistä kielletyistä erotteluperusteista. Siinä on erikseen mainittu sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila ja vammaisuus. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Erikseen mainittuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastetaan muutkin henkilöön liittyvät syyt. Niitä voivat olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, syntyperä, asuinpaikka kuin yhtä hyvin kansallisuuskin (PeVL 26/2010 vp, s. 2, PeVL 13/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2009 vp, s. 7, PeVL 31/2008 vp, s. 2, PeVL 6/2008 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 3, PeVL 28/2004 vp, s. 3, PeVL 30/2002 vp, s. 2, PeVL 26/2001 vp, s. 2).

Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin. Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteidenkohdalla kuitenkin korkeat. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen ( PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3.).

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännös koskee myös oikeutta päästä julkiseen virkaan. Vapautta tulla nimitetyksi virkaan rajoittaa julkisten virkojen kelpoisuusvaatimukset, joista tulee säätää lailla. Tällä viitataan lailla säätämisen vaatimukseen ja siten siihen, että myös näiden perusoikeuksien kannalta merkityksellinen sääntely tulee toteuttaa lain tasolla (PeVL 18/2006 vp, s. 3–4, PeVL 8/2005 vp, s. 3, PeVM 5/2002 vp, s. 1–2, PeVL 31/1998 vp, s. 2–3, PeVL 15/1996 vp).

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Kansalaisuusvaatimuksen asettamista ja asevelvollisuuden suorittamisen asettamista kelpoisuusvaatimukseksi on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 19/2005 vp, joka on annettu rajavartiolainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 6/2005 vp) yhteydessä. Lausunnossa todetaan, että perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalaisia. Sanonnalla "määrätty" julkinen virka tai tehtävä on ilmaistu periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulee asettaa vain rajoitetusti ja perustelluista syistä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kansalaisuusvaatimusta muun muassa tuomarin ja poliisimiehen virkaan perusteltuna, koska virkaan tai tehtävään on liittynyt merkittävää julkisen vallan käyttämistä (PeVL 13/1999 vp, s. 3/II ja PeVL 28/2004 vp, s. 3). Myös rajavartiolaitoksen virkaan liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Sen vuoksi Suomen kansalaisuus on perusteltua asettaa virkojen kelpoisuusvaatimukseksi, eikä ehdotus siten ole perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen syrjintäkiellon kannalta ongelmallinen. Perustuslakivaliokunta on perustellut puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen upseerien tehtävään koulutettaville asetettavaksi ehdotetun kansalaisuusvaatimuksen hyväksyttävyyttä nimenomaan näiden tehtävien merkityksellisyydellä kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta myös lausunnossaan PeVL 31/2008 vp.

Perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus muodostaa sinänsä hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia. Asevelvollisten ja muiden sotilashenkilöiden perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on kuitenkin pääsäännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota rajoitusten tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen.

Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksessä edellytetään, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla. Perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVL 5/2009 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp).

Nyt ehdotettavalla sääntelyllä puututtaisiin lailla tarkkaan rajattuun suppeaan virkamieskuntaan eli vain Rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin ja niihin johtaviin opintoihin pääsyyn. Sääntelyyn on olemassa hyväksyttävät kansallista turvallisuutta koskevat perusteet. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan mukaan jokaisella valtiolla on oikeus omaan itsenäisyyteen ja tarvittaviin kansainvälisoikeudellisesti hyväksyttäviin toimenpiteisiin sen turvaamiseksi. Myös Euroopan unionin lainsäädännössä perussopimuksia myöden on omaksuttu periaate, jossa valtion kansallinen turvallisuus ja sen edellyttämät toimenpiteet on jätetty kokonaan unionin sääntelyn ulkopuolelle. Näissä asioissa määräysvalta on siten jäsenvaltiolla itsellään. EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan 2 kohta kieltää kaikenlaisen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän EU:n perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta niiden erityismääräysten soveltamista. Ehdotettava sääntely täyttää perustuslain kuin myös kansainvälisen oikeuden edellyttämät vaatimukset eikä se kuulu EU:n perussopimusten soveltamisalaan. Näin ollen lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 10 §:n 2 momentti sekä 26 §:n 1 momentin 1 kohta ja 4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 26 §:n 1 momentin 1 kohta ja 4 momentti laissa 1229/2013, seuraavasti:

#### 10 §

##### *Rajavartiolaitoksen virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset*

---

Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, että hän on suorittanut Suomen puolustusvoimissa tai rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja ruumiilliselta kunnoltaan virkaan sopiva. Sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan myös, ettei hänellä ole sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Valtioneuvoston yleisistunto voi erityisestä syystä myöntää erivapauden tässä momentissa tarkoitetusta kansalaisuudesta koskevasta vaatimuksesta.

---

#### 26 §

##### *Rajavartijan peruskurssille valitseminen*

Raja- ja merivartiokoulu valitsee opiskelijat rajavartijan peruskurssille. Peruskurssille voidaan hyväksyä valintakokeen läpäissyt henkilö, joka on:

1) Suomen kansalainen, jolla ei ole sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan;

---

Rajavartiolaitoksen esikunta päättää 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuista vaatimuksista. Rajavartiolaitoksen päällikkö voi erityisestä syystä myöntää erivapauden 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta muun valtion kansalaisuudesta koskevasta vaatimuksesta. Rajavartiolaitoksen päällikön tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettynä oleva on edelleen kelpoinen virkaansa.

Lisäksi lain voimaan tullessa rajavartijan peruskurssille tai upseerin opintoihin valittu tai opintoja suorittava on kelpoinen Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan.

---

Helsingissä päivänä kuuta 20 .

**Pääministeri**

**Juha Sipilä**

Sisäministeri Kai Mykkänen

## Laki

### rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 10 §:n 2 momentti sekä 26 §:n 1 momentin 1 kohta ja 4 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 26 §:n 1 momentin 1 kohta ja 4 momentti laissa 1229/2013, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

10§

10 §

*Rajavartiolaitoksen virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset*

*Rajavartiolaitoksen virkojen yleiset kelpoisuusvaatimukset*

Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, että hän on suorittanut Suomen puolustusvoimissa tai rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja ruumiilliselta kunnoltaan virkaan sopiva.

Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan, että hän on suorittanut Suomen puolustusvoimissa tai rajavartiolaitoksessa joko asevelvollisuuden aseellisessa palveluksessa tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen ja että hän on terveydeltään ja ruumiilliselta kunnoltaan virkaan sopiva. *Sotilasvirkaan nimitettävältä vaaditaan myös, ettei hänellä ole sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Valtioneuvoston yleisistunto voi erityisestä syystä myöntää erivapauden tässä momentissa tarkoitettua kansalaisuutta koskevasta vaatimuksesta.*

26 §

26 §

*Rajavartijan peruskurssille valitseminen*

*Rajavartijan peruskurssille valitseminen*

Raja- ja merivartiokoulu valitsee opiskelijat rajavartijan peruskurssille. Peruskurssille voidaan hyväksyä valintakokeen läpäissyt henkilö, joka on:

Raja- ja merivartiokoulu valitsee opiskelijat rajavartijan peruskurssille. Peruskurssille voidaan hyväksyä valintakokeen läpäissyt henkilö, joka on:

1) Suomen kansalainen;

1) Suomen kansalainen, *jolla ei ole sellaisen valtion kansalaisuutta, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan;*

Rajavartiolaitoksen esikunta päättää 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuista vaatimuksista.

Rajavartiolaitoksen esikunta päättää 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuista vaatimuksista. *Rajavartiolaitoksen päällikkö voi erityi-*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*sestä syystä myöntää erivapauden 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta muun valtion kansalaisuutta koskevasta vaatimuksesta. Rajavartiolaitoksen päällikön tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.*

---

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.*

*Tämän lain voimaan tullessa Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan nimitettynä oleva on edelleen kelpoinen virkaansa.*

*Lisäksi lain voimaan tullessa rajavartijan peruskurssille tai upseerin opintoihin valittu tai opintoja suorittava on kelpoinen Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan.*

---