

04.04.2018

POL-2018-9911

Sisäministeriö, rajavartio-osasto
rajavartiolaitos@raja.fi

Viite RVLDno-2017-516

Poliisihallituksen lausunto hallituksen esityksestä laiksi Rajavartiolaitoksen hallinnosta 10 § ja 26 §

Sisäministeriön rajavartio-osasto on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta.

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 (niin sanottu vastavuoroisuusperiaate). Sääntelyn ehdottomuutta lievennettäisiin mahdollisuudella hakea erivapautta kansalaisuutta koskevaan vaatimukseen.

Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa myös ehdotettuun erivapausmenettelyyn siinä suhteessa, että onko erivapauden myöntämisen säätäminen valtioneuvoston ratkaistavaksi liian vaikea ja epätarkoituksenmukainen menettelytapa, ja tulisiko erivapauden myöntäjäksi säätää esimerkiksi Rajavartiolaitoksen päällikkö.

Lausuntopyynnön liitteenä on vaihtoehtoinen sääntelymalli puolustusministeriön lausunnolle lähettämän vastaavan kaksoiskansalaisuutta koskevan hallituksen esityksen mukaisesta ns. totaaliikiellosta, joka koskisi kaikkia toisen valtion kansalaisia.

Lausunnonantajia pyydetään antamaan näkemyksensä tästä sääntelystä verrattuna sisäministeriön ehdottamaan vastavuoroisuusperiaatteen mukaiseen sääntelyyn ja samalla ilmoittamaan kumpaa sääntelytapaa lausunnonantaja mahdollisesti kannattaa.

Poliisihallituksen näkemys ns. vastavuoroisuusperiaatteelle rakentuvasta mallista

Esitys on tältä osin kohtuullinen ja mahdollistaa Suomen kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun. Vastavuoroisuusperiaate on riittävä ja selkeä rajaus ja mahdollistaa sen, että opiskelija- ja henkilövalinnoissa voidaan sulkea ulkopuolelle valtioita, joiden toimintakulttuuri voi aiheuttaa turvallisuusuhkaa niin ko. henkilöille itselleen kuin suomalaiselle yhteiskunnalle. Ns. kaksoiskansalaisuuden ei liene syytä muodostaa täydellistä estettä rajavartijan peruskurssille ja rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan. Tältä osin tilannetta voi verrata poliisivirkoja koskevaan lainsäädäntöön.

Rajavartiolaitos ja poliisi tekevät paljon yhteistyötä ja käytännössä poliisin ja rajavartiolaitoksen viroissa edellytetään samanlaista lojaalisuutta kotivaltiota kohtaan ja samantasoista valtioiden välisten intressiristiriitojen välttämistä. Rajavartiolaitoksen virkamiehillä on tehtävien sitä edellyttäessä laajat käyttöoikeudet poliisin tietojärjestelmiin. Poliisia koskevassa lainsäädännössä ei ole toistaiseksi vastavuoroisuuden vaatimusta, joten tarkastelun kohteena olevan lakiesityksen voidaan katsoa edustavan uudempaa ja kehittyneempää lainsäädäntöä.

Esityksestä ei käy selville, miten kaksoiskansalaisuus rekrytoinnin yhteydessä selvitetään. Rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan voidaan nimittää myös ilman hakumenettelyä. Henkilöturvallisuus selvitys tehdään tyypillisesti siitä henkilöstä, jota esitetään nimitettäväksi virkaan, joten viimeistään tässä vaiheessa kansalaisuuksien pitäisi selvitä turvallisuus selvityshakemuksen tuloksena. Ennen turvallisuus selvityksen tulosta tieto mahdollisesta kaksoiskansalaisuudesta on rekrytointiprosessissa olevan henkilön oman ilmoituksen varassa. Hakemuslomakkeessa - mikä se sitten onkin - olisi kysyttävä ja annettava mahdollisuus ilmoittaa kansalaisuus/ kansalaisuudet.

Selvitys kansalaisuudesta tehdään ensimmäisen kerran, kun henkilö hakeutuu rajavartijakoulutukseen ja sen jälkeen se tulisi tehdä aina, kun henkilö tulee nimitettäväksi uuteen virkaan.

Mahdollisuus hakea erivapautta kansalaisuutta koskevaan vaatimukseen

Mahdollisuus hakea erivapautta kansalaisuutta koskevaan kelpoisuusvaatimukseen on tarpeellinen. Erivapaus koskisi mahdollisesti niitä henkilöitä, jotka tarvitsevat myös siirtymävaiheen ajaksi vapautuksen yleisistä kelpoisuusvaatimuksista ja niitä henkilöitä, jotka hakevat uusia virkoja edetäkseen sotilasurallaan. Erivapaus voidaan myöntää vain erityisistä syistä. Esityksen mukaan tällainen syy voisi olla esimerkiksi se, ettei toisen kotimaan lainsäädäntö mahdollista tehokasta luopumista toisesta kansallisuudesta, vaikka sitä itse haluaisi ja toisen maan kansalaisuuden ei arvioida aiheuttavan lojaliteetti- ja eturistiriita ongelmia kyseessä olevan sotilasviran hoitamisessa. Erivapauden hakeminen olisi käytännössä käynnistettävä samaan aikaan kuin viran hakeminen tai keskustelut uuteen virkaan nimittämisestä, sillä virantäyttöä ei tällaisesta syystä pidä lykätä. Ehdotuksen mukaan Valtioneuvoston yleisistunto myöntää hakemuksen perusteella erivapauden sotilasvirkaan. Tämä menettely turvaa erivapauden käsittelylle syvällisen, yhdenmukaisen ja avoimen arvioinnin.

Myös rajavartijan peruskurssille voi hakeutua henkilö, jonka yleiset kelpoisuusehdot eivät täyty, ts. hänellä on kansalaisuus valtiossa, jonka kanssa vastavuoroisuus ei toteudu. Myös näissä tapauksissa esitetään, että erivapaus on haettava ennen kuin voi tulla valituksi kurssille. Näissä tapauksissa Rajavartiolaitoksen päällikköä on esitetty erivapauspäätöksen ratkaisijaksi. Ratkaisusta on valitusoikeus ja kaikki valitukset käsiteltäisiin Helsingin hallinto-oikeudessa. Tämän voidaan katsoa turvaavan asiantuntemuksen kehittymisen erivapauksien ratkaisemisessa ja erivapautta hakevien henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun.

Niin koulutuksen hakuilmoituksessa kuin mahdollisessa rekrytointien ilmoittelussa on kerrottava kaksoiskansalaisuuden asettamat rajoitukset valinnalle.

Siirtymäsäännökset jo virassa olevien sekä rajavartijan peruskurssille valittujen ja opintoja jo suorittavien osalta

Siirtymäsäännös kansalaisuutta koskeviin kelpoisuusvaatimuksiin on käytännössä välttämätöntä, jotta rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin nimitetyt kaksoiskansalaiset säilyttäisivät kelpoisuutensa virkoihin ja virka-asemansa. Myös opinto-oikeuden saaneissa ja opiskelijoissa lienee turvallisuusselvitettyjä Suomen kansalaisia, joilla on kansalaisuus sellaisessa maassa, jossa vastavuoroisuusperiaate ei toteudu. On johdonmukaista, että nämä henkilöt voivat suorittaa opintonsa loppuun. Opiskelun päättymisen jälkeen virkaan nimittämistä harkittaessa turvallisuus- ja kansalaisuusasiat tulevat uudelleen selvitettäväksi ja on mahdollista, että joillakin realisoituu erivapauksien haku.

Vaihtoehtoinen sääntelymalli: totaalikielto joka koskisi kaikkia toisen valtion kansalaisia

Vertailuksi voidaan todeta, että poliisin virkojen yleisissä kelpoisuusvaatimuksissa ei menty totaalikieltoon ja rajavartijan tehtävää voidaan verrata turvallisuusvaatimusten osalta poliisivirkaan normaaliolojen vallitessa yhteiskunnassa. Kansainvälistyminen on vahvistuva ilmiö ja Suomelle saattaisi olla eduksi, että meillä olisi kulttuurisesti monipuoliset resurssit rajojemme vartijoina. Totaalikielto voisi rajoittaa liikaa muutoin perusteltuja opiskelijavalintoja ja rekrytointeja. Totaalikielto toisi ongelmia myös viroissa toimivien kaksoiskansalaisuuden omaavien virkamiesten urakehitykseen.

Näkemykset malleista ja kumpi on parempi

Rajavartiolaitoksen sotilasviroissa Suomelle sopisi paremmin ns. vastavuoroisuusmalli, jossa Suomessa vieraan valtion kansalaisuuden omaavia Suomen kansalaisia kohdeltaisiin samoin periaattein kuin suomalaisia kohdellaan kyseisessä valtiossa. Keskeisenä arviointikriteerinä voisi toimia se hallituksen esityksessä kerrottu tarkastelu, onko Suomen kansalaisia nimitetty sotilasvirkoihin ja sotilasvirkoihin johtaviin opintoihin tarkastelun kohteena olevassa valtiossa. Tämä osoittaa asian todellisen tilan. Totaalikieltoa ei tarvittaisi, sillä kansalliseen turvallisuuteen liittyvät riskit ja uhkat voidaan sulkea pois turvallisuusselvityslain tarjoamilla mahdollisuuksilla. Hallituksen esityksessä laeiksi valtion virkamieslain 7 ja

8 c §:n ja turvallisuusselvityslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 70/2017) on esitetty laadittavaksi ulkomaansidonnaisuuksia koskeva selvitys. Ulkomaansidonnaisuuksien perusteella tehtävät turvallisuusselvitykset tultaisiin laatimaan lähtökohtaisesti nykyisen laajan turvallisuusselvitysprosessin pohjalta. Siinä selvitettäisiin ulkomaansidonnaisuudet laajasti; myös lähisukulaisen sidonnaisuudet voisivat olla esteenä virkaan nimittämislle.

Erivapausmenettely

Erivapausmenettely on jossain määrin raskas silloin, kun erivapauden myöntää Valtioneuvoston yleisistunto. Tapauksia ei kuitenkaan liene niin paljon, että tästä muodostuisi ongelmaa.

Erivapauden myöntäminen on jaettu sotilasvirkojen osalta valtioneuvostolle ja rajavartijan peruskurssille valitsemisen osalta Rajavartiolaitoksen päällikölle. Voisiko tässä syntyä tilanne, jossa erivapaudella peruskurssille koulutukseen otettu ja sieltä valmistunut ei saisikaan valtioneuvostolta erivapautta sotilasvirkaan?

Mahdolliset ongelmat vastavuoroisuusperiaatteessa

Rajavartiolaitoksen osalta mahdollisesti jossakin tilanteessa tehtävä päätös rajajoukkojen perustamisesta maanpuolustustehtäviin ja toiminta niiden puitteissa liitettynä puolustusvoimiin voi aiheuttaa haasteita, jos Rajavartiolaitoksen henkilöstöön on rekrytoitu ja koulutuksessa on vastavuoroisuusperiaatteen mukaisesti kaksoiskansalaisiakin, kun puolustusvoimat rekrytoinee ja kouluttaa tulevaisuudessa oman lakiesityksensä mukaan pelkästään Suomen kansalaisia. Olisiko siis maanpuolustustehtävässä nähtävissä ongelmia Rajavartiolaitoksen kaksoiskansalaisissa, kun puolustusvoimien tehtävissä kaksoiskansalaisia ei ehkä olisi?

Jos joku valtio haluaisi mahdollistaa ja varmistaa tämän valtion kaksoiskansalaisen muodollisen kelpoisuuden kansalaisuuden osalta Suomessa Rajavartiolaitoksen koulutukseen ja virkoihin, niin vastavuoroisuusperiaatteen ottaminen käyttöön tässä valtiossa onnistunee helposti rekrytoimalla siellä koulutukseen tai upseerin uralle tämän muun valtion ja Suomen kaksoiskansalaisia. Tässä hallituksen esityksessä todetaan, että satunnaisella tai tarkoituksella tehdyllä yksittäisen tai muutaman Suomen kansalaisen nimittämisellä vieraan valtion sotilasvirkaan ei voisi shikaaninomaisesti kiertää mainitun säännöksen alkuperäistä tarkoitusta. Millaisia mahdollisuuksia Suomella olisi näissä tapauksissa estää muun valtion kaksoiskansalaisia hakeutumasta esim. upseerin virkaan Suomessa, jos näköpiirissä olisi eturistiriita- tai lojaliteettiongelmia, kun vastavuoroisuusperiaate kuitenkin lienee tarkoitettu valtioita sitovaksi ja siihen ehkä voimakkaasti vedotaan?

Poliisiylitarkastaja

Jorma Laitinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Poliisi 04.04.2018 klo 15:06. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Niina Uskali