



Sisäministeriö, rajavartio-osasto

1/3

Viite:

Sisäministeriön rajavartio-osaston lausuntopyyntö 12.3.2018 RVLDno-2017-516

Asia:

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

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan rajavartiolaitoksen sotilasvirkojen kelpoisuusvaatimukseksi nykyisen Suomen kansalaisuutta koskevan vaatimuksen lisäksi sitä, että nimitettävällä ei ole muuta kansalaisuutta sellaisessa valtiossa, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Vastaava vaatimus koskisi rajavartijan peruskurssille valittavia opiskelijoita.

Ilmoitan lausuntonani hallituksen esityksen luonnoksesta seuraavan.

1. Vaihtoehtoiset ratkaisumallit

Lausuntopyyntöön on liitetty hallituksen esityksen lisäksi vaihtoehtoinen sääntelymalli. Sen mukaan rajavartiolaitoksen sotilasvirkaan voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta. Vastaava vaatimus koskisi tällöin myös rajavartijan peruskurssille valittavia opiskelijoita. Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa myös tähän vaihtoehtoon. Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa myös siihen, onko hallituksen esityksessä ehdotettu valtioneuvoston päätös erivapaudesta virkaan menettelynä liian vaikea ja epätarkoituksenmukainen. Vaihtoehtoisena menettelytapana mainitaan esimerkiksi rajavartiolaitoksen päällikön päätös. Lausuntopyynnössä esitetyjä vaihtoehtoja ei ole tarkemmin selostettu hallituksen esityksessä.

Hyvän lainvalmistelun periaatteisiin kuuluu valmisteluprosessin avoimuus. Hallituksen esitystä kirjoitettaessa avoimuus tarkoittaa muun muassa sitä, että valmistelun aikana esillä olleet ratkaisuvaihtoehdot selostetaan esityksessä. Esityksessä myös perustellaan, miksi ehdotettava vaihtoehto on katsottu paremmaksi kuin muut vaihtoehdot. Jatkovalmistelussa hallituksen esitystä tulisi täydentää käsittelemällä asianmukaisesti myös lausuntolausuntopyynnössä mainitut ratkaisuvaihtoehdot.

2. Kansainväliset sopimukset

Esityksessä selostetaan muun muassa YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräyksiä oikeudesta päästä julkisiin virkoihin (s. 5). Esityksestä puuttuu kuitenkin arvio siitä, onko ehdotuksen mukainen kansalaisuutta koskeva vaatimus sopuoinnussa yleissopimuksen määräysten kanssa. Esityksessä on vain yleisellä tasolla muussa yhteydessä todettu ehdotusten olevan Suomen valtion näkökulmasta oikeutettuja ja tasapuolisia sekä kansainvälisen oikeuden mukaisia (s. 5 ja 12). Perusteluja tulisi siten tarkentaa.

Esityksessä ei ole käsitelty kansalaisuudesta tehtyä eurooppalaista yleissopimusta. Sopimuksen 17 artiklan mukaan sopimusvaltion kansalaisilla, jolla on jonkin toisen valtion kansalaisuus, on sen sopimusvaltion alueella, jossa he asuvat, samat oikeudet ja velvollisuudet kuin tämän sopimusvaltion muilla kansalaisilla (SopS 93/2008). Esityksessä olisi näin ollen välttämätöntä arvioida ehdotusten suhdetta myös eurooppalaiseen yleissopimukseen.

3. Yhdenvertaisuus

Esityksen perusteluissa on käsitelty perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuuden periaatetta sekä todettu, että kansalaisuus on pykälässä tarkoitettu henkilöön liittyvä syy, johon perustuva syrjintä on lähtökohtaisesti kielletty. Tässä yhteydessä on selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntoja, joissa on arvioitu henkilöiden yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamisen edellytyksiä. Poikkeamiseen tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Lisäksi poikkeamisen tulee täyttää muun muassa oikeasuhtaisuuden ja suhteellisuuden vaatimukset (s. 11-12).

Esityksessä on perusteltu ehdotettuja kansalaisuusvaatimusten muutoksia lähinnä kansalliseen turvallisuuteen liittyvillä syillä (s. 3 ja 9). Esityksen perustuslainmukaisuutta koskevia perusteluja tulisi täydentää edellä mainituilla oikeasuhtaisuutta ja suhteellisuutta koskevilla näkökohdilla. Esityksen perusteella on esimerkiksi hyvin epäselvää, onko ehdotettu niin sanottu vastavuoroisuuden periaate ainoastaan muodollinen lievennys kansalaisuutta koskeviin vaatimuksiin vai onko sillä käytännön merkitystä. Vastavuoroisuuden periaate tarkoittaisi Suomen kansalaisten pääsyä sotilasvirkoihin toisessa valtiossa. Vastavuoroisuuden periaatteen käytännön merkitys on siten otettava huomioon myös henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioinnissa. Esityksessä ei myöskään tuoda esiin, miten paljon rajavartiolaitoksen viroissa arvioidaan nyt olevan henkilöitä, joilla on Suomen kansalaisuuden lisäksi muukin kansalaisuus. Esityksessä viitataan valtion virkamieslain 7 §:n säännöksiin, joiden mukaan tiettyihin valtion virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (s. 2-3). Virat ovat julkisen vallan käytön ja valtion turvallisuuden kannalta merkittävimmiksi arvioituja valtion virkoja. Toisen valtion kansalaisuus Suomen kansalaisuuden ohella ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti esteenä näihin virkoihin nimittämisessä. Esityksessä tulisikin tarkemmin arvioida ehdotuksia suhteessa muihin valtion virkoihin.

4. Erivapaus

Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi erityisestä syystä myöntää rajavartiolaitoksen sotilasviran hakijalle erivapauden muuta kuin Suomen kansalaisuutta koskevasta vaatimuksesta. Vastaavasti rajavartiolaitoksen päällikkö voisi myöntää erivapauden rajavartijan peruskurssille ottamista koskevasta, vastaavasta kansalaisuusvaatimuksesta. Ehdotetuissa säännöksissä ei yksilöidä erivapauden perusteena kyseeseen tulevia syitä. Esityksen perustelujen mukaan erityinen syy erivapaudelle voisi olla esimerkiksi se, että henkilö ei voi toisen valtion lainsäädännön

vuoksi tehokkaasti luopua toisesta kansalaisuudestaan ja toisen kansalaisuuden ei arvioida aiheuttavan lojaliteetti- ja eturistiriitaongelmia (s. 9).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut erivapauden myöntämistä vaatimuksista, jotka koskevat upseerin virkaan johtaviin opintoihin otettavien opiskelijoiden yläikärajaa. Perustuslakivaliokunta on tällöin katsonut, että erivapautta koskevasta säännöksestä tulee ilmetä, milloin erivapauden perusteena olevat erityiset syyt ovat käsillä (PeVL 31/2008). Esityksen mukainen ehdotus kansalaisuusvaatimuksia koskevasta erivapaudesta koskee vastaavalla tavalla perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuuden periaatetta kuin edellä mainittu ikää koskeva vaatimus. Erivapautta virkoihin ja opintoihin koskevia säännöksiä olisi näin ollen perusteltua täsmentää yksilöimällä erivapauden perusteina olevia erityiset syyt.

Valtion virkamieslaissa ja julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetussa laissa säädetään erivapauden myöntämisestä virkoja koskevista kelpoisuusvaatimuksiin. Erivapautta koskevan hakemuksen ratkaisee valtioneuvosto. Tähän nähden olisi johdonmukaista, että valtioneuvosto olisi hallituksen esityksen luonnokseen sisältyvän ehdotuksen mukaisesti toimivaltainen myöntämään myös erivapauden kansalaisuusvaatimuksista rajavartiolaitoksen sotilasvirkoihin.

5. Perustuslakivaliokunnan lausunto

Luonnoksessa ei esitetä perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä hallituksen esityksestä. Ehdotetut lainmuutokset poikkeaisivat kansalaisuuslaissa säädetystä yleisestä periaatteesta, jonka mukaan Suomen kansalaisella voi olla muunkin valtion kansalaisuus. Ne poikkeaisivat myös valtion virkamieslakiin perustusvasta lähtökohdasta, jonka mukaan Suomen kansalaisen muu kansalaisuus sinänsä ei ole valtion virkaan nimittämisen esteenä. Ehdotuksilla on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta periaatteellista merkitystä. Esityksestä olisi perusteltua olla lausuma, jonka mukaan hallitus pitää suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Osastopäällikkö,
esittelijäneuvos

Maija Salo

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
