

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM165:00/2014

### Sisäministeriön lausunto työryhmämuistiosta "Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä"

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa liittyen työryhmämuistioon "Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä". Sisäministeriöllä on ollut työryhmässä edustaja. Pyydettyä lausuntonaan sisäministeriö toteaa seuraavaa.

Voimassaoleva lainsäädäntö ei edellytä, että henkilö luopuisi toisen maan kansalaisuudesta saadessaan Suomen kansalaisuuden, tai että hän saadessaan toisen maan kansalaisuuden menettäisi Suomen kansalaisuuden. Kaksoiskansalaisuuteen liittyy mahdollisesti kysymyksiä virkamiehen lojaliteetista, jos virkatehtävät ovat sellaisia, joissa valtiollisiin etuihin liittyvissä asioissa kotivaltioiden edut ovat vastakkain.

Työryhmä on muistiossaan esittänyt johtopäätöksiä havainnoistaan. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että turvallisuusselvityslain (726/2014) ja virkamieslain (750/1994) perusteella annettaisiin valtioneuvoston asetukset niistä viroista, joihin nimitettävistä henkilöistä tehdään turvallisuusselvitys sekä viroista, joihin nimittämisen edellytyksenä on henkilöturvallisuusselvitystodistus. Lisäksi työryhmä ehdottaa harkittavaksi, että virkamieslakiin lisättäisiin uusi edellytys toiseen valtioon liittyvän sidonnaisuuden vaikutuksesta nimitykseen.

Juha Sipilän hallitusohjelmassa on painotettu kokonaisturvallisuusajattelua kansallisesti, EU:ssa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Hallitusohjelman mukaan hallitus vahvistaa ulkoisen turvallisuuden sisäisiä edellytyksiä. Osana tätä kokonaisuutta hallitusohjelmassa on mainittu, että hallitus tarkentaa kaksoiskansalaisuuteen liittyvää lainsäädäntöä ja että valmistelun yhteydessä kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että muuttuneessa turvallisuustilanteessa kaksoiskansalaisuuden merkitystä valtion virkaan nimitettäessä on tarkasteltu. Asia on tärkeä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

Yleistä

Sisäministeriön näkemyksen mukaan sitä, että henkilön luotettavuutta virkatehtävien hoitamisessa arvioitaisiin pelkästään sillä perusteella, että henkilöllä on Suomen kansalaisuuden lisäksi yhden tai useamman muun valtion kansalaisuus, voidaan pitää työryhmämuistiossa (s. 43) mainitulla tavalla ongelmallisena erottelevana tekijänä. Ehdotettu uudenlainen virkamiehen sidonnaisuusilmoitus joidenkin virkojen kohdalla ei erottele henkilöitä sen perusteella, onko heillä useampia kansalaisuuksia vai ei. Työryhmämuistiossa ehdotetaan harkittavaksi virkamieslain muutosta, jolla lisättäisiin lakiin edellytys toiseen valtioon liittyvän sidonnaisuuden vaikutuksesta nimitykseen.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan pelkkä sidonnaisuusilmoituksen antaminen rekrytointiprosessin aikana ei sellaisenaan varmista Suomen kansallisten etujen turvaamista virantäytössä, vaan yhdessä sidonnaisuusilmoitusvelvollisuuden säätämisen

01.09.2015

kanssa olisi luotava menettely, jolla tarkistetaan ja varmennetaan mahdollisuuksien mukaan annetut sidonnaisuusilmoitukset.

Suomessa ei ole viranomaisrekisteriä, johon olisi koottu tietoja henkilöiden kansallisuuksista. Tieto kansalaisuuden saamisesta tai kansalaisuudesta luopumisesta perustuu henkilön omaan ilmoitukseen. Nimittävä viranomainen ei voi aukottomasti varmistaa hakijan kaksoiskansalaisuutta ellei hakija itse ilmoita tällaisesta. Työryhmän ehdotukset turvallisuus selvityksissä ja virkamieslaissa tarkoitettujen asetusten antamisesta ovat perusteltuja, mutta eivät välttämättä riittäviä. Lisäksi sisäministeriö toteaa, että työryhmämuistiossa ei juurikaan avata sitä, minkälaiset sidonnaisuudet voisivat vaikuttaa kielteisesti virkaan nimitettäessä ja minkälaisia eturistiriidat käytännön tilanteissa voisivat olla. Sisäministeriö esittääkin, että jatkotarkastelussa asiaa arvioidaan myös tästä näkökulmasta.

Kuten muistiossa on todettu, perustuslain säännökset, EU-säätely ja kansainväliset yleissopimukset ovat esteenä valtion virkamieslain 7 §:n muuttamiselle siten, että virkaan voitaisiin nimittää vain sellainen Suomen kansalainen, jolla ei ole muuta kansalaisuutta tai jolla ei ole lisäksi EU:n tai ETA-alueen ulkopuolisen valtion kansalaisuutta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan ratkaisun tulee olla sellainen, että se on sopusoinnussa em. säätelyn kanssa.

Monikansalaisuudet ovat yleistyneet ja tietyt valtionhallinnon tehtävät ovat sellaisia, joissa monikansalaisuudet voivat joissakin olosuhteissa muodostaa riskin. Työryhmä toteaa muistiossa, että valtion virkamiehen monikansalaisuus ei sinänsä aiheuta uhkaa valtion turvallisuudelle, mutta se voi yhdessä muiden tekijöiden kanssa olla riski, joka tulee ottaa huomioon. Sisäministeriö on lausuntonsa valmistelun yhteydessä kuullut myös suojelupoliisia. Suojelupoliisi korostaa, että ns. kaksoiskansalaisuusasiassa on pohjimmiltaan kyse valtioiden välisestä intressiristiriidasta eikä pelkästään yksittäisen ihmisen luotettavuuteen liittyvästä asiasta tai sen kyseenalaistamisesta. Kuten työryhmämuistiossakin todetaan eri valtioiden toimintatavat ja suhtautuminen oman maansa kansalaisiin poikkeavat suuresti ja on mahdollista, että henkilö tai hänen läheisensä saattavat joutua toisen kansalaisuusvaltionsa painostustoimien kohteeksi erityisesti kansallisen turvallisuuden kannalta sensitiivisimmissä tehtävissä.

Virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen

Sisäministeriön hallinnonalalla virkoja, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, ovat:

- valtiosihteerin, kansliapäällikön, osastopäällikön ja toimistopäällikön virka sekä sitä vastaava tai ylempi virka
- viraston päällikön virka
- aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen tehtäviä hoitavan vastuualueen päällikön virka
- Rajavartiolaitoksen virka
- poliisilaissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virkaan ja suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virkaan

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 26 §:ssä (1229/2013) säädetään, että raja- ja merivartiokoulun peruskurssille voidaan hyväksyä valintakokeen läpäissyt henkilö, joka on Suomen kansalainen. Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) 24 §:ssä säädetään, että jos ammattikorkeakoulututkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto tuottaa kelpoisuuden toimia poliisilaissa (872/2011) tarkoitettuna poliisimiehenä, voidaan opiskelijaksi ottaa henkilö, joka on Suomen kansalainen.

Sisäministeriö toteaa, että mahdollinen monikansalaisuus tulee ottaa huomioon tiettyihin valtion virkoihin nimitettäessä sekä niihin johtaviin opintoihin valittaessa (esimer-

01.09.2015

kiksi rajavartijan peruskurssille Raja- ja merivartiokouluun opiskelijaksi valittaessa) ja se voi tietyissä tilanteissa muodostua uhkatekijäksi valtion turvallisuuden kannalta.

ECRI (Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komitea) on Suomelle antamassaan suosituksessa (21.3.2013, nro 180) suosittanut, että Suomen viranomaiset rekrytoivat aliedustettuja vähemmistöryhmiä poliisiin palvelukseen ECRI:n yleistä politiikkaa koskevan suosituksen mukaisesti. Vähemmistöryhmien edustajien rekrytoinnin edistämiseen on kiinnitetty huomiota poliisin perustutkintokoulutuksen rekrytointistrategiassa. Suomen kansalaisuutta ja tutkintokielen hallintaa (joko suomi tai ruotsi) on kuitenkin pidetty kriittisinä tekijöinä opiskelijavalinnoissa ja poliisin työssä ylipäätään. Kansalaisuus ei niinkään ole noussut ongelmaksi, vaan haasteita on ollut erityisesti tutkintokielen kanssa. Poliisin tehtävissä kielitaidosta ei kuitenkaan voi tinkiä. Virkoihin ja virkasuhteisiin nimittämistä tulee voida tarvittaessa rajoittaa. Rajoittamisen ei tulisi olla kategorista, vaan viranomaisella tulisi olla asiassa harkintavaltaa. Kategorinen kaksoiskansalaisuuden kieltö voisi olla myös käytännössä haitallinen esimerkiksi silloin, kun virkaan olisi tarve rekrytoida valtaväestöstä poikkeavan etnisen taustan omaava henkilö. Lisäksi kaksoiskansalaisten määrä tulee lisääntymään, joten tästäkin näkökulmasta liian tiukka rajoittaminen ei olisi mielekästä. Kaksoiskansalaisuuden merkitystä virkaan tai virkasuhteeseen nimitettäessä tulee voida arvioida tapauskohtaisesti kokonaisharkintaa käyttäen.

Sisäministeriön toimialalla on myös muualla kuin suojelupoliisissa siviilitehtäviä, joihin voisi olla perusteltua säätää vaatimus Suomen kansalaisuuden edellyttämisestä. Tehtävät voivat olla luonteeltaan asiantuntijatehtäviä, jotka liittyvät esimerkiksi poliisin rekistereihin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen, tiedusteluun, terrorismin torjuntaan ja tätä kautta valtiolliseen turvallisuuteen. Sisäministeriö ehdottaakin harkittavaksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamista siten, että Suomen kansalaisuutta edellyttävää virka-luetteloa päivitetäisiin. Tässä yhteydessä sisäministeriö tuo esiin myös sen, että sisäministeriön poliisiosasto on asettanut poliisihallinnon virkojen kelpoisuusvaatimuksia selvittävän työryhmän (SM008:00/2015), jonka toimikausi päättyy kuluvan vuoden lopussa. Kaksoiskansalaisuuden vaikutus poliisihallinnon virkoihin on ollut esillä myös työryhmän työssä.

Lopuksi

Sisäministeriö pitää perusteltuna että ryhdytään ainakin työryhmän ehdottamiin toimenpiteisiin ja päivitetään valtion virkamieslain 7 §:n luettelo viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Kansliapäällikkö

Päivi Nerg

Ylitarkastaja

Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö SM 01.09.2015 klo 09:57. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Sisäministeri Orpo  
Erityisavustajat Kortelainen ja Valkonen  
SM/PO  
SM/PEO  
SM/RO  
hallitusneuvos Helo