



20.3.2017

VVTDno-2017-100

YHDENVERTAISUUS**VALTUUTETTU****DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUODÁÁITTARDEADJJI**

Valtiovarainministeriö
VM058:00/2016

Lausuntopyyntö VM/1069/00.01.00.01/2016

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta valtion virkamieslain ja turvallisuusselvityslain muuttamiseksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Uudistuksen tavoitteet ja toteuttamistapa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää esityksen yleiseksi tavoitteeksi kirjattua keskeisten kansallisten turvallisuusetujen suojaamista kehittämällä henkilöstöturvallisuutta valtionhallinnossa perusteltuna ja tärkeänä asiana. Kyseisen tavoitteen toteuttamisen tavat tulee valita siten, että ne ovat tarkoituksenmukaisia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun lopputulokseen nähden.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että aiemmin esitetty ja julkisuudessa käyty keskustelu siitä, että Suomen kansalaisen mahdollinen toinen kansalaisuus automaattisesti estäisi nimittämisen määrättyihin virkoihin, ei olisi tarkoituksenmukainen eikä oikeasuhtainen keino parantaa henkilöstöturvallisuutta ja suojata kansallisia turvallisuusetuja. Kuvatun kaltaisesta lainsäädännöksestä tulisi tosiasiallisesti syrjivä, mikäli henkilön toinen kansalaisuus yksin olisi esteenä nimittämislle ilman yksilö- ja tapauskohtaista harkintaa.

Sitä vastoin yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hyväksyttävänä nyt lausuntopyynnön kohteena olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua tapaa toteuttaa mainittu tavoite yksilöllisen turvallisuus selvityksen kaut-

ta ja samalla otettaisiin huomioon henkilön mahdolliset nimitettävään tehtävään vaikuttavat ulkomaansidonnaisuudet laajemmin. Tällöin nimitysharkinnassa otetaan huomioon asianmukaisesti nimitettävän tehtävän luonne ja henkilön tilanne kokonaisuutena, jolloin kyse ei ole automaattisesti sovellettavasta ainoastaan kansallisuuteen sidotusta ongelmallisesta nimityskiellosta.

Virkamieslaki

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että virkamieslain 7 §:ssä lueteltujen virkojen, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen, tarkistaminen on perusteltua, joskin tehtävien määrä on lisääntynyt aiemmin säädetystä varsin huomattavasti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että kyseinen tehtävälista pidetään rajattuna ja jokaiseen virkaan, johon edellytetään Suomen kansalaisuutta, liittyy nimenomaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä tai kansalliseen turvallisuuteen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen sekä ulkosuhteisiin liittyviä tehtäviä, joissa voidaan perustellusti edellyttää lojaalisuutta ja tiivistä sidettä valtioon osoittavaa Suomen kansalaisuutta.

Luonnoksessa virkamieslain 8 c §:ään ehdotetaan muutettavaksi siten, että viranomaisen on nimitysharkinnassaan käytettävissään olevin keinoin varmistettava, että nimitettävä henkilö on nuhteeton ja että hänellä ei ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muutoinkin edellytykset hoitaa tehtävänsä luotettavasti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää muutosehdotusta kannatettavana ja nykyistä oikeustilaa selkeyttävänä.

Esityksen perusteluissa todetaan, että nuhteettomuuden ja luotettavuuden arviointi olisi aina tehtäväsidonnaista ja siten suhteellisuusperiaatteen mukaista. Vaikka säännös on muotoiltu siten, että riippumattomuuden arviointi tehdään myös nimenomaan tehtäväkohtaisesti, yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdottaa, että esityksen perusteluissa sitä vielä korostettaisiin.

Selvää on, että ulkomaansidonnaisuuksiin liitetty potentiaalinen riski kansalliselle turvallisuudelle näyttäytyy varsin eri tavalla riippuen kyseessä olevasta virasta. Esimerkiksi jo virkamieslain 7 §:ssä luetellut tehtävät, joissa kaikissa on kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä tai kansallisen turvallisuuden, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tai ulkosuhteiden kannalta tärkeistä tehtävistä, ovat huomattavan erilaisia keskenään kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Kun nimitysharkinnassa arvioidaan henkilön luotettavuutta ja sidonnaisuuksia turvallisuus selvityksessä ilmenneiden ulkomaansidonnaisuuksien (kuten esimerkiksi nimitettävän toisen valtion kansalaisuus tai läheiset) valossa, voivat ulkomaansidonnaisuudet potentiaalisesti muodostaa aivan erilaisen riskin kansalliselle turvallisuudelle esimerkiksi korkeassa ministeriön virassa kuin toisaalta erätarkastajan, poliisimiehen, pidättämiseen oikeutetun tullimiehen tai tuomarinvirassa. Nimittävän viranomaisen on nimitettävän luotettavuutta ja sidonnaisuuksia arvioidessaan kiinnitettävä huomiota

nimenomaan kokonaisharkintaan nimitettävän viran luonne ja sidonnaisuudet huomioiden, jotta suhteellisuusperiaate toteutuu.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että lain 8 c § ja 7 §:ää yhdessä turvallisuusselvitysmenettelyn kanssa sovellettaessa ei saisi muodostua käytäntöä, jossa pelkästään toisen valtion kansalaisuus tai nimitettävän läheiset muodostaisivat esteen tulla nimitetyksi lain 7 §:ssä mainittuihin virkoihin.

Turvallisuusselvityslaki

Turvallisuusselvityslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että selvitettävän henkilön ulkomaansidonnaisuudet voitaisiin selvittää laajemmin osana laajaa tai perusmuotoistakin turvallisuusselvitystä.

Lain turvallisuusselvityksen vaikutuksia ja sisältöä koskevassa 42 §:n perusteluissa todetaan, että kansalaisuutta koskevat tiedot eivät ole arvioinnissa painoarvoltaan aina samanlaisia. Luotettavuuden arvioinnissa olennaista on, voiko toisen valtion kansalaisuudesta johtua selvityksen kohteen joutuminen painostetuksi, jolloin kaksoiskansalaisuuden vaikutus vaihtelee sen mukaan, minkä valtion kansalaisuudesta on kysymys.

Toisaalta todetaan, että ulkomaansidonnaisuuksien tulee olla sellaisia, että ne *todennäköisesti* voivat merkitä riskiä henkilön joutumisesta työtehtävissään tai niiden vuoksi alttiiksi painostukselle tai johtavan henkilön lojaalisuutta vaarantaviin eturistiriitatilanteisiin.

Lopuksi todetaan myös, että ulkomaansidonnaisuuksilla *voi olla* turvallisuusselvityksen lopputulosta harkittaessa olla tavanomaista suurempi merkitys ja painoarvo silloin, kun selvityksen kohde saa työtehtävissään kaikista arkaluonteisimpia kokonaisturvallisuutta koskevia ja siihen vaikuttavia salassa pidettäviä tietoja.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että pelkästään toisen valtion kansalaisuuden katsomiseen yksin sellaiseksi sidonnaisuudeksi, jossa henkilön riippumattomuus ja luotettavuus vaarantuu, tulee suhtautua pidättyvästi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että lainkohtaa tulee soveltaa siten, että todennäköisyyttä joutua alttiiksi painostukselle tulee tukea jokin muu seikka kuin ainoastaan henkilön kansalaisuus. Lisäksi kuten edellä on mainittu, ulkomaansidonnaisuuksia tulee arvioida eri tavoin tehtävää riippuen ja jokainen harkinta tulisi suorittaa yksilöllisesti ja kokonaisuus huomioon ottaen.

Muuta huomioitavaa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 § :n sisältämään viranomaisen velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuutta toiminnassaan, mikä koskee myös lainvalmistelua.

Nyt esitetyt muutokset koskevat mm. virkamieslain 7 §:ssä mainittuja poliisin, syyttäjän ja tuomarin tehtäviä ja toisaalta henkilön kaksoiskan-

salaisuuden tai muun ulkomaansidonnaisuuden vaikutusta kyseisiin virkoihin nimittämiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa nostaa esille Euroopan neuvoston ministerikomitean Suomelle 15.3.2017 antamat uudet vähemmistöjen suojelua koskevat suositukset. Ministerikomitea suosittelee mm. kansallisten vähemmistöjen, mukaan lukien venäläis-taustaiset, määrän kasvattamista julkisissa toimissa, erityisesti poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinlaitoksen rekrytoinneissa keinona ehkäistä suvaitsemattomuutta, rasismia tai viharikoksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu



Kirsi Pimiä

Ylitarkastaja



Heidi Lempiö