



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä

## Työryhmämuistio

Valtiovarainministeriön julkaisu – 26/2015

Valtio työnantajana





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# **Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä**

## Työryhmämuistio

---

Valtiovarainministeriön julkaisu – 26/2015



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 16001 (vaihde)

Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/julkaisutuotantotiimi/Pirkko Ala-Marttila

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtiovarainministeriö, kesäkuu 2015	
<b>Tekijät</b>	Kaksoiskansalaisuuden merkitystä valtion virkaan nimitettäessä selvittävä työryhmä Puheenjohtaja hallitusneuvos Kirsi Äijälä ja sihteeri neuvotteleva virkamies Anna Kaarina Piepponen	
<b>Julkaisun nimi</b>	Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä	
<b>Asiasanat</b>	valtion virkamieslaki, turvallisuus selvityslaki, kansalaisuuslaki, kaksoiskansalaisuus, monikansalaisuus, turvallisuus selvitys, henkilö-turvallisuus selvitystodistus	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 26/2015	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> .	
<b>ISBN</b> 978-952-251-698-5 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sivuja</b> 46	<b>Kieli</b> Suomi

## Tiivistelmä

Työryhmä kuvaa muistiossa valtion virkamiesten nimittämisprosessia, virkamieslainsäädäntöä, kansalaisuuslainsäädäntöä, turvallisuus selvityslakia ja perusoikeuksia niiltä osin kuin ne on Suomen kansalaisuutta ja monikansalaisuutta käsiteltäessä otettava huomioon sekä Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita.

Tavoitteena on kuvata nyky lainsäädäntöä siltä osin kuin se toimeksiannossa esitettyjen kysymyksiin vastaamisen kannalta on olennaista.

Työryhmä esittää lukuisia johtopäätöksiä havainnoistaan. Johtopäätökset ovat asioita, jotka työryhmä on tunnistanut mahdollisiksi keinoiksi ratkaista työryhmän toimeksiannossa esitettyjä kysymyksiä. Jokais-ta johtopäätöstä on arvioitu sekä sen puolesta että sitä vastaan puhuvien seikkojen valossa. Johtopäätöksi-nä esiteltävistä asioista osa on työryhmän mielestä toteutettavissa ilman, että niihin liittyisi todennäköistä ristiriitaa perustuslain tai Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten kanssa. Johtopäätöksissä on kuitenkin tuotu esiin myös sellaiset vaihtoehdot, joissa ristiriitaa todennäköisesti olisi.

Johtopäätösten lisäksi työryhmä ehdottaa ryhdyttäväksi tai harkittavaksi ryhtymistä joidenkin muutosten jatkovalmisteluun virkamieslainsäädännön osalta. Ehdotukset ovat seuraavat:

Annetaan turvallisuus selvityslakissa ja virkamieslaissa tarkoitetut valtioneuvoston asetukset niistä viroista, joihin nimitettävistä henkilöistä tehdään turvallisuus selvitys sekä viroista, joihin nimittämisen edel-lytyksenä on henkilöturvallisuus selvitystodistus.

Tämän lisäksi työryhmä katsoo, että seuraaviin toimenpiteisiin ryhtymistä tulisi harkita:

Lisätään virkamieslakiin uusi edellytys toiseen valtioon liittyvän sidonnaisuuden vaikutuksesta nimitykseen. Säännöksessä voitaisiin jatkovalmistelussa tarkemmin selvittävään tavoin esimerkiksi asettaa virkaan nimittämisen esteeksi viran hakijaa koskeva toiseen valtioon liittyvä sidonnaisuus, josta voi aiheutua erityi-nen vaikutus virkaan kuuluvien tehtävien edellyttämälle luotettavuudelle taikka aiheutua eturistiriita virkaan kuuluvien tehtävien kannalta.

Ryhdytään valmistelemaan virkamieslakiin muutosta, jossa edellytetään joidenkin virkojen kohdalla virkamieheltä uudenlaista sidonnaisuus ilmoitusta.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että valtiovarainministeriössä harkittaisiin erikseen, olisiko valtion virka-mieslain nykyistä 7 §:ää tarpeen päivittää.

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, juni 2015	
<b>Författare</b>	Arbetsgruppen som utreder betydelsen av dubbelt medborgarskap vid utnämning till tjänst hos staten Ordförande: regeringsrådet Kirsi Äijälä, sekreterare: konsultativa tjänstemannen Anna Kaarina Piepponen	
<b>Publikationens titel</b>	Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä	
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriet publikationer 26/2015	
<b>Beställningar/distribution</b>	Publikationen finns på finska i PDF-format på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> .	
<b>ISBN 978-952-251-698-5 (PDF)</b> <b>ISSN 1797-9714 (PDF)</b>	<b>Sidor</b> 46	<b>Språk</b> Finska
<b>Sammandrag</b> <p>Arbetsgruppens promemoria beskriver utnämningsprocessen för statstjänstemän, tjänstemannalagstiftningen, medborgarlagstiftningen, lagen om säkerhetsutredningar samt de grundläggande rättigheterna till den del de bör tas i beaktande vid behandlingen av finländskt medborgarskap och flerfaldigt medborgarskap, liksom även internationella förpliktelser som binder Finland.</p> <p>Målet är att beskriva den gällande lagstiftningen till den del det är nödvändigt med tanke på frågorna som framförts i uppdragsgivningen.</p> <p>Arbetsgruppen presenterar flera slutledningar om sina observationer. Slutledningarna utgör medel som enligt arbetsgruppen kunde utnyttjas för lösandet av frågorna som framförts i uppdragsgivandet. Varje enskild slutledning har utvärderats både med tanke på för- och nackdelarna. En del av de frågor som framförs som slutledningar kan enligt arbetsgruppen sannolikt förverkligas utan att de skulle stå i strid med grundlagen eller internationella avtal som binder Finland. Man har dock också fört fram sådana alternativ som sannolikt skulle leda till motstridigheter.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår förutom slutledningarna att följande förändringar skulle vidtas eller åtminstone övervägas för tjänstemannalagstiftningens del:</p> <p>Statsrådets förordning om de i säkerhetsutredningslagen och tjänstemannalagen avsedda tjänster, i fråga om vilka de utnämnda ska genomgå en säkerhetsutredning, samt om tjänster där utnämmandet förutsätter ett intyg över en personsäkerhetsutredning.</p> <p>Arbetsgruppen anser dessutom att man borde överväga följande åtgärder:</p> <p>Till statstjänstemannalagen borde fogas en ny förutsättning som gäller den effekt bundenhet till annan stat har för utnämmandet. Det föreslås att man, på ett sätt som fastslås i samband med den fortsatta beredningen, skulle betrakta t.ex. sådan bundenhet till en annan stat som kan medföra särskilda konsekvenser för pålitligheten som förutsätts av tjänsteuppgifterna eller skapa intressekonflikter för tjänsteutövandet, som ett hinder för utnämning till tjänst.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår en ändring till statstjänstemannalagen enligt vilken man för vissa tjänsters del skulle kräva nya slags redogörelser för bundenheter.</p> <p>Dessutom föreslås det att finansministeriet skilt skulle överväga nödvändigheten av att uppdatera den gällande 7 § i statstjänstemannalagen.</p>		

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, June 2015	
<b>Author(s)</b>	Working group examining the relevance of multiple nationality to the appointment of Government employees Chairperson: Kirsi Äijälä, Senior Government Advisor, Secretary: Ministerial Adviser Anna Kaarina Piepponen	
<b>Title of publication</b>	Kaksoiskansalaisuus valtion virkaan nimitettäessä	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 26/2015	
<b>Distribution and sale</b>	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> .	
<b>ISBN</b> 978-952-251-698-5 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 46	<b>Language</b> Finnish
<b>Abstract</b> <p>In the memorandum, the working group describes the process of appointing Government employees, legislation on civil servants, legislation regarding nationality, the Act on personnel security clearance and basic rights insofar as they must be taken into consideration when processing Finnish nationality and multiple nationality, and international obligations binding on Finland.</p> <p>The aim is to describe the current legislation insofar as it is relevant in terms of responding to the questions posed in the assignment.</p> <p>The working group presents several conclusions regarding its observations. The conclusions cover issues that the working group has identified as possible methods for solving the questions posed by the assignment. Each conclusion is evaluated in light of the factors for and against it. Some of the issues presented in the form of conclusions could, in the opinion of the working group, be implemented without conflicting with the Constitution or international agreements binding on Finland. But options are also included in which a conflict could well arise.</p> <p>In addition to the conclusions presented, the working group proposes that the further preparation of certain legislative amendments concerning civil servants be undertaken or considered. The proposals are as follows:</p> <p>That the Government decrees referred to in the Act on personnel security clearance and State Civil Servants Act be issued with regard to public posts requiring the personnel security clearance of the appointed persons and those requiring a personnel security clearance certificate.</p> <p>In addition, the working group is of the view that the following measures should be considered:</p> <p>That a new, mandatory qualification be added to the State Civil Servants Act with respect to the impact on an appointment of close links to another state. For example, such a provision could, in ways to be examined in further preparations, define close links to another state which may have a specific impact on the reliability required by the duties involved in the post, or cause a conflict of interest with regard to the tasks involved in the post, as constituting an obstacle to a person's appointment to a post.</p> <p>That the preparation begin of an amendment to the State Civil Servants Act which, for certain posts, requires a new type of declaration of conflicts of interest from public officials.</p> <p>In addition, the working group proposes that the Ministry of Finance give separate consideration to whether the current section 7 of the State Civil Servants Act should be updated.</p>		





## Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 2.2.2015 työryhmän selvittämään kaksoiskansalaisuuden merkitystä valtion virkaan ja virkasuhteeseen nimitettäessä.

Kansalaisuuslaissa säädetään Suomen kansalaisuuden saamisen edellytyksistä. Nykyisin ei edellytetä, että henkilö luopuisi toisen maan kansalaisuudesta saadessaan Suomen kansalaisuuden, tai että hän saadessaan toisen maan kansalaisuuden menettäisi Suomen kansalaisuuden.

Työryhmän asettamispäätöksessä arvioitiin, että kaksoiskansalaisuuteen liittyy mahdollisesti kysymyksiä virkamiehen asemasta suhteessa työnantajaan eli lojaliteetista, jos virkatehtävät ovat sellaisia, joissa valtiollisiin etuihin liittyvissä asioissa kotivaltioiden edut ovat vastakkain.

Tämän vuoksi valtiovarainministeriö käynnisti virkamieslainsäädännön valmisteluvastuun perusteella asiassa selvitystyön ja valmistelee mahdolliset tarvittavat muutokset valtion virkamieslakiin. Tavoitteena on varmistaa Suomen valtion etu ja turvallisuus valtion virkoihin ja virkasuhteisiin nimitettäessä.

Työryhmän toimikausi oli 9.2. - 8.5.2015 ja sitä jatkettiin työryhmän tehtävän loppuunsaattamista varten 8.6.2015 asti.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää:

- 1) onko kaksoiskansalaisuuden omaavan henkilön nimittämistä valtion virkaan ja virkasuhteeseen rajoitettava niissä tehtävissä, joissa lain mukaan edellytetään Suomen kansalaisuutta, ja jos on, niin missä valtion tehtävissä ja millä perusteilla,
- 2) ovatko kaksoiskansalaisuuden omaavan henkilön virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevat mahdolliset rajoitukset toteutettavissa valtion virkamieslain muutoksilla,
- 3) onko tarvetta muuttaa muuta lainsäädäntöä, ja
- 4) asettavatko Suomea sitovat muut säädökset tai sopimukset mahdollisille muutoksille rajoituksia.

Työryhmään kuuluivat puheenjohtajana hallitusneuvos Kirsi Äijälä valtiovarainministeriöstä ja jäsenenä neuvotteleva virkamies (1.6.2015 alkaen hallitusneuvos) Henri Helo sisäministeriöstä, varajäsenenään neuvotteleva virkamies Marja-Riitta Salokannel, lakimies Pirjo Kaartinen ulkoasiainministeriöstä, varajäsenenään lainsäädäntöneuvos Maria Guseff, hallitusneuvos henkilöstöjohtajana Jari Kajavirta puolustusministeriöstä, varajäsenenään vanhempi hallitussihteeri Sinikka Vahvaselkä, hallitusneuvos Jussi Luomajarvi

liikenne- ja viestintäministeriöstä, erityisasiantuntija (1.6.2015 alkaen lainsäädäntöneuvos) Timo Makkonen oikeusministeriöstä, projektipäällikkö (1.3.2015 alkaen neuvotteleva virkamies) Selena Savo valtioneuvoston kansliasta sekä neuvotteleva virkamies Anna Kaarina Piepponen valtiovarainministeriöstä, joka toimi myös työryhmän sihteerinä.

Kaksoiskansalaisuustyöryhmä kuuli kaikkiaan yhdeksää asiantuntijaa. He ovat: neuvotteleva virkamies Kai Knape puolustusministeriöstä, kommodori Jari Ylitalo Pääesikunnasta, ylitarkastaja Heli Heikkola ja ylitarkastaja Pertti Haaksluoto Suojelupoliisista, lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin oikeusministeriöstä, yksikön päällikkö Päivi Blinnikka ulkoasiainministeriöstä, Kyberturvallisuuskeskuksen johtaja Kirsi Karlamaa viestintävirastosta, yksikön johtaja Olli-Pekka Rantala liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä oikeustieteen professori Tuomas Ojanen Helsingin yliopistosta. Ulkoasiainministeriön Ihmisoikeustuomioistuin- ja sopimusasioiden yksikkö on lausunut asiakokonaisuudesta kirjallisesti.

Saatuun työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa muistionsa valtiovarainministeriölle.

Helsingissä, 8 päivänä kesäkuuta 2015

  
Kirsi Äijälä

  
Henri Helo

  
Pirjo Kaartinen

  
Jari Kajavirta

  
Jussi Luomajärvi

  
Timo Makkonen

  
Selena Savo

  
Anna Kaarina Piepponen

# Sisältö

<b>Valtiovarainministeriölle</b> .....	9
<b>1 Muistion tavoite ja sisältö</b> .....	13
<b>2 Lainsäädäntö</b> .....	15
2.1 Suomen perustuslaki.....	15
2.2 Valtion virkamieslainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö.....	16
2.3 Yhdenvertaisuuslaki.....	22
2.4 Rikoslaki.....	23
2.5 Kansalaisuutta koskeva lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset.....	24
2.6 Turvallisuusselvityslainsäädäntö.....	26
<b>3 Kansainvälinen kehitys ja lainsäädäntö</b> .....	31
3.1 Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.....	31
3.2 Ruotsi.....	31
3.3 Viro.....	32
3.4 Saksan liittotasavalta.....	32
<b>4 Asiantuntijoiden kuuleminen</b> .....	33
<b>5 Johtopäätöksiä</b> .....	35
Nimitysperusteiden soveltaminen.....	35
Valtion virkamieslainsäädäntö (virkamieslaki ja -asetus).....	36
Kansalaisuuslaki.....	39
Turvallisuusselvityslaki.....	40
Uudenlainen sidonnaisuusilmoitusvelvollisuus.....	42
<b>6 Työryhmän vastaukset toimeksiannon kysymyksiin sekä ehdotukset</b> .....	43



# 1 Muistion tavoite ja sisältö

Tässä muistiossa kuvataan valtion virkamiesten nimittämisprosessia, virkamieslainsäädäntöä, kansalaisuuslainsäädäntöä, turvallisuusselvityslakia ja perusoikeuksia niiltä osin, kuin ne on Suomen kansalaisuutta ja monikansalaisuutta käsiteltäessä otettava huomioon, sekä Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita.

Tavoitteena on kuvata nykylainsäädäntöä siltä osin kuin se toimeksiannossa esitettyjen kysymyksiin vastaamisen kannalta on olennaista.

Työryhmä esittää lukuisia johtopäätöksiä havainnoistaan. Johtopäätökset ovat asioita, jotka työryhmä on tunnistanut mahdollisiksi keinoiksi ratkaista työryhmän toimeksiannossa esitettyjä kysymyksiä. Jokaista johtopäätöstä on arvioitu sekä sen puolesta että sitä vastaan puhuvien seikkojen valossa. Johtopäätöksinä esiteltävistä asioista osa on työryhmän mielestä toteutettavissa ilman, että niihin liittyisi todennäköistä ristiriitaa perustuslain tai Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten kanssa. Johtopäätöksissä on kuitenkin tuotu esiin myös sellaiset vaihtoehdot, joissa ristiriitaa todennäköisesti olisi.

Johtopäätösten lisäksi työryhmä ehdottaa ryhdyttäväksi tai harkittavaksi ryhtymistä joidenkin muutosten jatkovalmisteluun virkamieslainsäädännön osalta.

Toimeksiannossa käytettyä kaksoiskansalaisuus-termiä ei käytetä muussa yhteydessä kuin toimeksiannon tekstiä suoraan lainattaessa. Yleisempi ilmaisu on monikansalaisuus, joka valittiin myös tässä muistiossa kuvaamaan tilanteita, joissa henkilöllä on useamman kuin yhden valtion kansalaisuus.

Tällä hetkellä valtiolla työskentelee virkasuhteessa noin 74 000 virkamiestä. Heistä noin 29 000 työskentelee valtion virkamieslain 7 §:n määrittelemissä tehtävissä, joihin edellytyksenä on Suomen kansalaisuus. Työsuhteessa valtiolla työskenteleviä on noin 7 100 henkilöä.



## 2 Lainsäädäntö

### 2.1 Suomen perustuslaki

#### Yhdenvertaisuussäätely (PL 6 §)

Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

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. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (PeVL 38/2006, s. 2).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kuten ilmaisusta ”muu henkilöön liittyvä syy” ilmenee, kiellettyjen erotteluperusteiden luettelo ei ole tyhjentävä. Kansalaisuus on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan yksi kohdassa tarkoitettu erotteluperuste (PeVL 26/2010 vp, s. 2, PeVL 13/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2009 vp, s. 7).

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3).

#### Virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet (PL 125 §)

Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Säännös liittyy siihen, että perustuslain tasolla ei enää luetella erikseen virkoja ja tehtäviä, joihin voidaan nimittää tai valita vain Suomen kansalainen. Kansalaisuusvaatimuksesta tulee säätää lain

tasoisesti, asetuksella asiasta ei saa säätää. Sanonnalla ”määrätty” julkinen virka tai tehtävä ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp).

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan yleisesti tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin, kuten luontaiseen lahjakkuuteen, järjestelykykyyn, aloitteellisuuteen ja muihin vastaaviin tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellisiin kykyihin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoinnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Sanalla kansalaiskunto ei viitata Suomen kansalaisuuteen. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä asianomaisen viran yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin, joihin liittyen on otettava huomioon myös viran nimi ja tehtäväpiiri sekä virkaan kuuluvat konkreettiset työtehtävät. (HE 1/1998 vp)

## 2.2 Valtion virkamieslainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö

Virkamieheksi nimittämisen perusteista on aina säädetty Suomessa perustuslaissa, ensin vuoden 1919 Hallitusmuodossa ja sen kumoamisen jälkeen Suomen perustuslaissa.

Valtion virkojen yhteys julkisen vallan käyttöön on yleensä kaikissa valtioissa johtanut ulkomaalaisten virkakelpoisuuden supistamiseen omien kansalaisten hyväksi. Suomessa oli pitkään voimassa periaate, jonka mukaan julkista valtaa virkamiehenä voi käyttää pelkästään oman maan kansalainen (Seppo Koskinen ja Heikki Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2013, s 83).

Hallitusmuodon 84 §:ssä edellytettiin virkamiehiltä Suomen kansalaisuutta. Tästä pitkäaikaisesta periaatteesta luovuttiin vasta vuonna 1989, jolloin hallitusmuodon 84 §:ää muutettiin. Esimerkiksi vielä vuoden 1988 virkamieslain kokonaisuudistuksen yhteydessä ei ollut tarvetta ottaa kantaa virkamiehen kansalaisuuteen kelpoisuusvaatimuksena, koska tuolloin voimassa olleessa hallitusmuodon 84 §:ssä edellytettiin virkamieheltä Suomen kansalaisuutta.

Hallitusmuodon 84 §:n muuttaminen vuonna 1989 annetulla lailla (HE 724/1989 vp) merkitsi olennaista periaatteellista muutosta. Aikaisemmasta poiketen pääsäännöksi tuli, että virkakelpoisuus ei edellytä Suomen kansalaisuutta, ellei erikseen ole toisin säädetty. Hallitus katsoi muutosta koskevan esityksensä perusteluissa (HE 6/1989 vp), että valtaosaan viroista ei tehtävien laadun vuoksi ollut asiallisia perusteita vaatia Suomen kansalaisuutta. Hallituksen esityksen perusteluissa viitattiin myös lisääntyvään kansainväliseen yhteistyöhön talouden, kulttuurin ja julkisen hallinnon alalla. Viran täyttämisen lähtökohtana tuli olla, että siihen valitaan hakija, joka parhaiten kykenee suoriutumaan virkatehtävistä. Ulkomaan kansalaisuus ei saanut olla valinnan esteenä, ellei tehtävän laatu nimenomaan edellyttänyt Suomen kansalaisuutta (HaVM 5/2000 – HE 189/1999 vp).

Myös Euroopan unionissa työntekijöiden vapaa liikkuvuus on edellyttänyt, että kansalaisuuteen perustuva työntekijöiden syrjintä on pitänyt jäsenvaltioissa poistaa (sopimus



Euroopan unionin toiminnasta, jäljempänä SEUT, 45 artikla). Poikkeuksena kansalaisuuden perustuvasta syrjintäkiellosta ovat kuitenkin julkishallinnon palvelussuhteet. Tätä poikkeusta on tulkittava suppeasti. Oman maan kansalaisuutta voidaan edellyttää ainoastaan niihin virkoihin, joihin kuuluu julkisen vallan käyttöä tai joiden tehtäväpiiri on yhteydessä valtion tai muun julkisyhteisön yleiseen etuun. Oikeutta hakea työtä voidaan kuitenkin rajoittaa, jos rajoitukset ovat perusteltuja yleisen järjestyksen tai turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi (Koskinen ja Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2013, s 101-102).

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 45 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua julkishallinnon käsitettä on tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti koko yhteisössä. Tulkintaa ei siten voida jättää jäsenvaltioiden vapaaseen harkintaan. Julkishallinnollisia ovat sellaiset palvelussuhteet, joihin liittyy suoraan tai välillisesti julkisen vallan käyttämistä ja sellaisten tehtävien hoitamista, joiden tarkoituksena on turvata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleiset edut, ja jotka edellyttävät niissä olevien henkilöiden erityistä solidaarisuussuhdetta valtioon sekä sellaisten oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta, jotka ovat kansalaisuussiteen perustana (Koskinen – Kulla, emt, s. 84).

Perustuslakiuudistuksen myötä hallitusmuoto kumottiin vuonna 2000. Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan vain lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (HE 1/1998 vp). Valtion virkamieslakia (750/1994) muutettiin perustuslain voimaantulon yhteydessä siten, että virkamieslakiin otettiin hallitusmuodon kelpoisuusvaatimuksia koskevaa säännöstä vastaava säännös. Virkoja, joihin vaaditaan Suomen kansalaisuus, olivat oikeuskanslerin, apulaisoikeuskanslerin, tuomarin ja puolustusvoimain komentajan virat. Tämän lisäksi virkamieslakiin otettiin asianomaisten viranomaisten esityksestä aiemmin valtioneuvoston päätöksen tasolla olleita virkoja, joihin edellytettiin Suomen kansalaisuutta (HE 189/1999 vp). Suomen kansalaisuutta edellyttävien virkojen piiriä laajennettiin samalla muutamalla viralla.

Virkamieslain 7 §:ssä (17.3.2000/281) oleva luettelo kattaa laajasti ylimmät valtionhallinnon virat sekä puolustushallinnon, poliisihallinnon, rajavartiolaitoksen, Tullin ja oikeuslaitoksen. Pykälän mukaan seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen:

- 1) oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virka sekä oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön ja esittelijäneuvoksen, osastopäällikkönä virka;
- 2) valtiosihteerin, valtiosihteerin kansliapäällikkönä, kansliapäällikön, osastopäällikön ja toimistopäällikön virka sekä sitä vastaava tai ylempi virka; (28.2.2003/176)
- 3) ulkoasiainhallinnon virka;
- 4) tuomarin virka;
- 5) viraston päällikön virka, ei kuitenkaan yliopiston rehtorin virka;
- 6) aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen tehtäviä hoitavan vastuualueen päällikön virka; (20.11.2009/901)
- 7) virka, johon kuuluu syyttäjän tai ulosottomiehen tehtäviä; (13.5.2011/470)
- 8) poliisilaissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka; (22.7.2011/894)
- 9) virka, johon nimitetty kuuluu vankilan johtokuntaan;
- 10) puolustusministeriön ja puolustusvoimien sekä rajavartiolaitoksen virka;

- 11) suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka;
- 12) tullilaitoksen virka, johon kuuluu oikeus pidättämiseen ja tullilaitoksen virka, johon kuuluu Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen osallistuminen tai tullilaitoksen toimialaan kuuluvia rikostutkinta- ja valvontatehtäviä;
- 13) Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston pääjohtajien välittöminä alaisina toimivien johtajien virat. (22.12.2009/1322)

### **Tiettyihin valtion virkoihin johtaviin opintoihin opiskelijaksi otettavat**

Jo tiettyihin valtion virkoihin johtaviin opintoihin opiskelijaksi otettavilta vaaditaan Suomen kansalaisuutta. Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain (1121/2008) 16 §:ssä säädetään, että upseerin virkaan johtaviin opintoihin otettavalta vaaditaan lisäksi, että henkilö on Suomen kansalainen. 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 poliisilaisissa (872/2011) tarkoitettuna poliisimiehenä, voidaan opiskelijaksi ottaa henkilö, joka on Suomen kansalainen.

Valtion virkamiesten kelpoisuusvaatimukset eivät olleet erityisesti esillä nykyistä kansalaisuuslakia valmisteltaessa. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 235/2002 vp) on kuitenkin joitakin mainintoja asiasta. Esityksen perusteluissa todetaan, että *turvallisuuskäsitteistä monikansalaisuutta saatetaan pitää ongelmallisena valtion kannalta, koska monikansalaisuuden voidaan ajatella johtavan lojaalisuuteen useammalle kuin yhdelle valtiolle* (HE 235/2002 vp, s. 10).

Edelleen hallituksen esityksen mukaan siitä on lausuntokierroksen yhteydessä esitetty seuraavia näkemyksiä: *Monikansalaisuuden hyväksyminen vaikuttaisi annettujen lausuntojen perusteella kielteisesti yhteiskunnan turvallisuuteen. Järjestäytyneen kansainvälisen rikollisuuden valvonta ja Suomeen kohdistuvan laittoman tiedustelutoiminnan torjuminen vaikeutuisi ja mahdollisuus ulkopuoliseen vaikuttamiseen Suomen asioihin vähemmistöjen kautta tulisi mahdolliseksi. Lojaalisuutta edellyttävien tehtävien kannalta arvioituna monikansalaisuuden hyväksyminen olisi kielteistä, koska se mahdollistaisi pääsyn yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeisiin tehtäviin. Monikansalaisuuden hyväksyminen saattaisi lisätä muutospaineita virkamieslainsäädäntöön.* (HE 235/2002 vp, s. 27).

Virkamieslainsäädäntöä ei ole esitetty muutettavaksi edellä todetuilta osin vuoden 2002 jälkeen.

Virkamieslakiin lisättiin kuitenkin vuoden 2015 alussa voimaan tulleen turvallisuusselvityslain (726/2014) säätämisen yhteydessä uusi 8 c §:

*Virkaan nimittämisen edellytyksenä on, jos valtioneuvoston asetuksella säädetään, että virkaan nimitettävä on saanut turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) tarkoitetun henkilö-turvallisuusselvitystodistuksen.*

*Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 1 momentissa tarkoitetusta henkilöturvallisuustodistusta koskevasta vaatimuksesta, jos virkaan nimitettävällä on oikeus muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustason I ja II luokiteltuja asiakirjoja tai jos hänen on muutoin tarkoitus toimia tehtävässä, jossa sen luonteen vuoksi edellytetään erityistä luotettavuutta.*

Hallituksen esityksen (HE 57/2013 vp) perusteluissa todetaan, että säännös liittyy tarpeeseen asteittain tehostaa henkilöturvallisuutta valtionhallinnossa.

Turvallisuusselvityslaila on tarkoitus kehittää ja täsmentää rekisteröityjen luonnollisten henkilöiden sekä yritysten ja yhteisöjen oikeussuojaa ja samalla edistää viranomaisten ja yritysten mahdollisuuksia huolehtia turvallisuudesta. Kaikki ehdotetut toimet tähtäsivät siihen, että Suomi ja suomalaiset yritykset voivat kansainvälisessä yhteistyössä osoittaa olevansa luotettavia sopimuskumppaneita, jotka huolehtivat kulloinkin tarvittavista turvallisuustoimista.

Edellä esitellyn virkamieslain muutoksen lisäksi uuden turvallisuusselvityslain 16 §:ssä säädetään valtionhallinnon viranomaisen velvollisuudesta hakea turvallisuusselvitystä (ks. tarkemmin kohta 2.6 Turvallisuusselvityslaki).

Koska sekä turvallisuusselvityslaki että virkamieslain muutos ovat olleet voimassa vain vähän aikaa, käytäntöä henkilöturvallisuusselvitystodistuksen myöntämisestä ei vielä ole.

## **Virkamiesten valinta**

Valtion virkamiesten nimittämistä koskevat perussäännökset ovat perustuslaissa, virkamieslaissa ja valtion virkamiesasetuksessa (971/1994). Virkamieslain säännöksiä on muutettu 1.5.2015 voimaan tulleella lailla 283/2015.

Virkamieslain 3 luvussa säädetään viran ja määräaikaisen virkasuhteen hakumenetelmästä, nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista. Säännökset koskevat virantäytön pääperiaatteita, Suomen kansalaisuutta edellyttäviä virkoja, virkaan nimittämisen ikärajaa, ylimmän virkamiesjohdon yhteisiä kelpoisuusvaatimuksia, ylimpien virkamiesten sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuutta, viranhakijan velvollisuutta toimittaa viranomaiselle terveydentilatietoja ennen nimitystä, henkilöturvallisuustodistusta sekä määräajaksi nimittämisen perusteita. Virkamieslain 8 §:n 4 momentissa säädetään kelpoisuusvaatimuksista. Jollei valtion virkaan vaadittavista tutkinnoista ja muista vastaavista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ole laissa säädetty, niistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua. Valtioneuvosto voi muiden kuin tuomarin virkojen osalta erityisistä syistä antaa erivapauden asetuksella säädettyistä kelpoisuusvaatimuksista. Asetuksella säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi määrätty tutkinto tai määritelty koulutuksen taso tai osaaminen (ylempi korkeakoulututkinto, korkeakoulututkinto, perehtyneisyys viran tehtäväalaa).

Ylimpien virkojen yhteiset kelpoisuusvaatimukset on sisällytetty virkamieslakiin 1.5.2015 voimaantulleella muutoksella (8 § 2 momentti).

Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) (ks. tarkemmin kohta 2.3). Aikaisemmin virkamieslain 6 ja 11 §:ssä olleet syrjintäkieltoa koskevat säännökset on korvattu yhdenvertaisuuslain säännöksellä lain voimaantulosta 1.1.2015 lukien. Tasa-arvosta ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) (virkamieslain 6 §).

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) mukaan hakemus virkaan on julkinen. Julkisuuslain 7 §:n mukaan asiakirjat ovat pääsäännön mukaan julkisia heti, kun viranomaisen on ne saanut.

### Nimitystoimivalta

Perustuslain 126 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää valtion virkoihin, jollei nimitystä ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Tasavallan presidentti nimittää perustuslain 69 §:n nojalla oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä puolustusvoimista annetun lain 38 §:n nojalla puolustusvoimain komentajan ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 12 §:n mukaan rajavartiolaitoksen päällikön sekä kenraalin ja amiraalin.

### Sidonnaisuudet

Virkamieslain 8 a §:n (283/2015) mukaan virkamieslain 26 §:n 1-4 kohdassa tarkoitettuun virkaan nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimitystä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudesta sekä kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, virkamieslain 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Virkaan nimityksen jälkeen virkamiehen on viivytyksettä ilmoitettava tiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys asianomaisen viranomaisen sitä pyytäessä. Viranomaiselle annetut henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Tarkemmat ilmoituksen antamista koskevat säännökset annetaan asetuksella.

### Nimitysharkinta

Nimitysharkintaa ohjaavat perustuslain nimitysperusteet taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Nimitysperusteita soveltaen harkitaan, kuka kelpoisuusvaatimukset täyttävistä hakijoista on ansioitunein ja soveltuvin nimitettäväksi virkaan. Harkinnassa arvioidaan erityisesti sitä, kenellä arvioidaan olevan parhaat edellytykset viran tehtävien menestykselliseen hoitamiseen ja kuka on soveltuvin tehtävään.

Oikeuskirjallisuudessa nimitysharkintaa on kuvattu esimerkiksi seuraavasti:

Nimitysharkinta on osittain oikeudellisesti sidottua, osittain tarkoituksenmukaisuuteen nojaavaa. Tarkoituksenmukaisuus eriytyy viranomaisittain ja asian laadun mukaisesti. Virantäytössä tarkoituksenmukaisuuden rajoja on etsittävä lähinnä PL 125.2 §:stä ja VirkamL:n sääntelystä. Nimitysperusteita voidaan soveltaa vertailuperusteina vain silloin, kun virkaan on pyrkimässä vähintään kaksi kelpoisuusehdot täyttävää henkilöä. Heitä vertaillaan ansioiltaan ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan. Vertailutilanne on usein monimutkainen; sekä vertailtavia että vertailuperusteita on useita. Lähikohtaisesti perusteita sovelletaan samantasoisina, mutta PL 125.2 § ei estä perusteiden keskinäistä painottamista ennen vertailua. On harkittava, mitä perusteista painotetaan ja kuinka voimakkaasti. Tässä harkinnassa tarkoituksenmukaisuus ei syrjäydy. Ensisijaisesti on arvioitava, minkälaisia valmiuksia virka ja sen hoito edellyttävät. Tarvitaan konkreettista tarkastelua, jossa on otettava huomioon (luetellussa järjestyksessä) viran kelpoisuusehdot, viran tehtäväpiiri ja virkaan kuuluvat konkreettiset tehtävät. (Koskinen - Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2013, s. 101 – 102).

Virkamiesten valinnassa nimittävän viranomaisen on pystyttävä osoittamaan, että se on kerättyjen tietojen perusteella valinnut avoinna olevaan tehtävään perustuslain nimitysperusteiden mukaisesti arvioituna ansioituneimman hakijan. Haastattelu-, henkilöarviointi- ja turvallisuusselvitysvaihe ovat keskeisiä tietojen keräämisen kannalta. Viranomaisella on oltava riittävä ja olennainen tieto voidakseen arvioida, kuka hakijoista on pätevin ja soveltuvin tehtävään. Kansalaisuusvaatimusta koskeva kysymys on yksi selvítettävä asia nimittämismenettelyssä silloin, kun virkaan voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Nimitysharkinnassa on yleistä, että kahden tai jopa useamman kärkihakijan lopullisessa vertailussa ei voida nostaa yhtä ehdokasta kiistatta parhaimmaksi, vaan johtopäätös perustuu tehtävän kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien ja soveltuvuuden arviointiin.

Mikäli nimitysharkinnassa poikkeuksellisesti sivuutetaan ansioiltaan selvästi ensisijaisin hakija, valinnan on perustuttava objektiivisiin syihin, esimerkiksi soveltuvuuteen. Hallinnon oikeusperiaatteet ja syrjintäkiellot rajoittavat harkintaa ja harkinnan perusteiden pitää tarkasti ilmetä virantäyttöasiakirjoista. (Koskinen – Kulla, emt. s. 102).

## Nimitysmuistio

Valtion virkamieslaissa tai -asetuksessa ei ole nimitysmuistioita koskevia säännöksiä. Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista (26.1.2009, VM 1/01/2009). Ohjeen mukaan nimitysasioissa laadittavalla muistiolla on tärkeä merkitys nimityspäätöksen tekijälle, jonka tulisi saada hakemusasiakirjoista ilmenivistä seikoista tasapuolinen tieto. Virkaa hakevien henkilöiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että heitä kohdellaan tasapuolisesti ja ettei ketään aseteta toisiin nähden eri asemaan valintaperusteisiin kuulumattoman seikan takia. Virkaa hakeneet voivat nimitysmuistioon tutustumalla perehtyä nimityspäätöksen perusteluihin.

Ohjeen mukaan ansioituneimman hakijan osoittamiseksi muistiossa vertaillaan hakijoiden ansiot. Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita.

Nimitysmuistiolla on merkitystä myös yhdenvertaisuuslain oikeussuojakeinojen kannalta. Työhönottotilanteissa yhdenvertaisuuslain mukainen hyvityskanne on nostettava vuoden kuluessa siitä, kun syrjäytetty työnhakija on saanut tiedon valintapäätöksestä. Syrjinnän kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys häntä syrjineeltä työnantajalta.

Muistiossa tulee myös perustella, jos nimitettäväksi ehdotetaan hakijaa, johon nähden joku tai jotkut muista hakijoista ovat joiltakin muodollisilta ansioiltaan (esim. palvelusajan pituus) virkaan esitettävää edellä. Jos esimerkiksi nimitettäväksi ehdotettavan tai joidenkin muiden hakijoiden virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisiä lisävalmiuksia tai henkilökohtaisia, myönteisiä tai kielteisiä, ominaisuuksia on tarpeen painottaa, olisi asiaa käsiteltävä myös nimitysmuistiossa. Samoin olisi selostettava, mitkä henkilökohtaiset ominaisuudet ovat tarpeen tehtävien hoitamista ajatellen. Jos kysymys on virkatehtävien menestyksellisen hoitamisen kannalta keskeisistä ja tärkeistä lisävalmiuksista ja henkilökohtaisista ominaisuuksista, ne on sisällytettävä myös hakuilmoitukseen (ks. tark. edellä). Virkanimitysasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi. (Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista, s. 13 – 16).

Nimitysmuistion julkisuuteen sovelletaan julkisuuslakia. Nimitysmuistio on julkinen muiden kuin niiden tietojen osalta, jotka ovat julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä. Kysymys muistion julkisuudesta ei kuitenkaan vaikuta siihen, miten hakijoiden vertailu tehdään ja ilmaistaan muistiossa.

## 2.3 Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan muun muassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa ja työsuhteessa, mukaan lukien palvelukseen ottaminen. Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä säädetyn mukaisesti ketään ei saa syrjiä muun muassa alkuperän, kansalaisuuden, kielen tai uskonnon perusteella.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin mukaan syrjinnällä tarkoitetaan välitöntä ja välillistä syrjintää sekä häirintää, kohtuullisten mukautusten epäämistä samoin kuin ohjetta tai käskyä syrjiä. Syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Erilainen kohtelu työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa samoin kuin työhön tai palvelukseen otettaessa on oikeutettua, jos kohtelu perustuu työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin ja kohtelu on oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi (lain 12 §).

Yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä säädetyn mukaisesti syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan

asemaan lain 8 §:ssä tarkoitetun syyn – esimerkiksi kansalaisuuden - perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Yhdenvertaisuuslain noudattamista työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työhönotossa valvovat työsuojeluviranomaiset.

## 2.4 Rikoslaki

Rikoslilla pyritään osaltaan ehkäisemään erilaisia turvallisuusuhkia. Rikoslain 12 luvun 5 §:ssä on kriminalisoitu vakoilu:

*Joka vierasta valtiota hyödyttääkseen tai Suomea vahingoittaakseen hankkii tiedon sel-laisesta Suomen maanpuolustusta tai muuta poikkeuksellisiin oloihin varautumista, Suo-men ulkomaansuhteita, valtiontaloutta, ulkomaankauppaa tai energiahuoltoa koskevasta taikka muusta niihin rinnastettavasta, Suomen turvallisuuteen vaikuttavasta seikasta, jonka tuleminen vieraan valtion tietoon voi aiheuttaa vahinkoa Suomen maanpuolustuk-selle, turvallisuudelle, ulkomaansuhteille tai kansantaloudelle, on tuomittava vakoilusta.*

Lain 12 luvun 6 §:ssä on kriminalisoitu vakoilun törkeä tekemuoto.

Rikoslain 12 luvun 7 §:ssä on kriminalisoitu turvallisuussalaisuuden paljastaminen:

*Joka oikeudettomasti julkistaa tai toiselle välittää, luovuttaa tai ilmaisee taikka tällaista tarkoitusta varten oikeudettomasti hankkii tiedon seikasta, joka Suomen ulkoisen tur-vallisuuden vuoksi on säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi tai joka tekijän tietten on sen laatuinen, että sen paljastuminen on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa Suomen maanpuolustukselle, turvallisuudelle, ulkomaansuhteille tai kansantaloudelle, on tuomittava turvallisuussalaisuuden paljastamisesta.*

Kaikkien edellä esitettyjen rikosten vähimmäisrangaistus on vankeutta. Yrityskin on rangaistava teko.

Edellä esitetyn lisäksi rikoslain 12 luvun 11 §:ssä on kriminalisoitu myös maanpetoksel-linen yhteydenpito:

*Joka tehdäkseen edellä tässä luvussa tarkoitetun rikoksen ryhtyy yhteydenpitoon vieraan valtion tai sen asiamiehen kanssa, on tuomittava maanpetoksellisesta yhteydenpidosta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.*

## 2.5 Kansalaisuutta koskeva lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset

### Yleistä monikansalaisuudesta

Kukin valtio päättää itsenäisesti suhtautumisestaan monikansalaisuuteen. Valtio saattaa suhtautua monikansalaisuuteen kielteisesti tai myönteisesti. Samassa valtiossa suhtautumistapa eri väestöryhmien monikansalaisuuteen voi myös vaihdella. Erot suhtautumistavassa johtuvat lähinnä historiallisista, yhteiskunnallisista tai maantieteellisistä syistä taikka tarkoituksenmukaisuussyistä, ja ne ilmenevät kunkin valtion lainsäädännöstä ja soveltamiskäytännöstä. Lainsäädännölliset ja käytännölliset erot valtioiden välillä voivat johtaa ongelmallisiin tilanteisiin sekä lain soveltajan että yksilön kannalta.

Arviolta noin puolet maailman valtioista sallii monikansalaisuuden. Monikansalaisuus voidaan hyväksyä eri tavoilla, esimerkiksi suhtautumalla myönteisesti ulkomaan kansalaisten, mutta kielteisesti omien kansalaisten monikansalaisuuteen ja päinvastoin. Esimerkiksi Venäjän federaation kansalaisen kansalaisuus säilyy hänen saadessaan hakemuksesta Suomen kansalaisuuden, mutta Suomen kansalaisen hakiessa Venäjän federaation kansalaisuutta Venäjä edellyttää, että henkilö esittää vapautuneensa Suomen kansalaisuudesta.

EU:n jäsenvaltioista monikansalaisuuden hyväksyvät Ruotsi, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Portugali ja Ranska. Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Belgia, Itävalta ja Luxemburg suhtautuvat monikansalaisuuteen kielteisesti. Saksan liittotasavalta hyväksyy monikansalaisuuden EU-maiden osalta. Muista maista monikansalaisuuteen suhtautuvat myönteisesti muun muassa Sveitsi, USA, Kanada ja Australia. Pohjoismaista Norja ja Tanska eivät hyväksy monikansalaisuutta.

Yleisesti monikansalaisuuteen ei liity vastavuoroisuutta, vaan kukin valtio käsittelee kysymystä omista lähtökohdistaan käsin. Maahanmuuttovirasto ei tilastoi henkilöiden monikansalaisuutta, eikä se kuulu minkään muunkaan viranomaisen tehtäviin. Tietoa henkilön mahdollisesta luopumisesta toisen valtion kansalaisuudesta ei myöskään saada, jos henkilö ei itse ilmoita sitä. Myöskään tieto toisen kansalaisuuden saamisesta ei välity ulkomailta, jos henkilö ei itse sitä ilmoita.

Niiden Suomen kansalaisten määrää, joilla on myös jonkun toisen maan kansalaisuus, voidaan suuntaa-antavasti arvioida ottamalla huomioon Tilastokeskuksen luvut Suomen kansalaisuuden saaneista ja täydentämällä niitä ulkomaalaisasioiden sähköisestä asiakäsittelyjärjestelmästä saatavilla vuoden 2013 kansalaisuuden saaneiden määrillä. Näin laskettuna Suomessa on Suomen ja jonkin toisen maan kansalaisuuden omaavia arviolta noin 63 350.

### Kansalaisuuslainsäädäntö

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. Suomen kansalaisuudesta voidaan vapauttaa vain laissa säädetyillä perusteilla ja sillä edellytyksellä, että henkilöllä on tai hän saa toisen valtion kansalaisuuden.

Suomen kansalaisuuslaissa noudatetaan periytymisperiaatetta (*jus sanguinis*), jota kansalaisuudettomuustapausten välttämiseksi täydentää syntymämaaperiaate (*jus soli*). Suomen kansalaisuus voi perustua vanhemman tai ottovanhemman kansalaisuuteen, Suomessa syntymiseen, vanhempien keskinäiseen avioliittoon, hakemukseen tai ilmoitukseen.

Monikansalaisuudella (ns. kaksoiskansalaisuus) tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöllä on samanaikaisesti useampi kuin yksi kansalaisuus. Suomi on hyväksynyt monikansalaisuuden 1.6.2003 lähtien, jolloin nykyinen kansalaisuuslaki tuli voimaan.

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, koska kaikki valtiot eivät hyväksy monikansalaisuutta samalla tavoin kuin Suomi.

Yhdistyneet Kansakunnat on useassa yhteydessä pyrkinyt edistämään yksilön oikeutta kansalaisuuteen ja vähentämään kansalaisuudettomuustapauksia. Vuoden 1948 ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen mukaan jokaisella on oikeus kansalaisuuteen, eikä keneltäkään saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä evätä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen. Useat ihmisoikeussopimukset, joiden sopimuspuolena Suomikin on, sisältävät kansalaisuutta koskevia määräyksiä. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7-8/1976) mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus. Tätä periaatetta korostetaan myös lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 59-60/1991). Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa (SopS 67-68/1986) määrätään, että sopimusvaltioiden tulee myöntää naisille yhtäläiset oikeudet kuin miehille saada, muuttaa ja säilyttää kansalaisuutensa. Erityisesti niiden tulee varmistaa, ettei avioliitto ulkomaalaisen kanssa eikä aviomiehen kansalaisuuden muuttuminen avioliiton aikana automaattisesti muuta vaimon kansalaisuutta, tee hänestä valtiotonta tai pakota häntä vastaanottamaan miehensä kansalaisuutta. Sopimusvaltioiden tulee myöntää naisille yhtäläiset oikeudet kuin miehille heidän lastensa kansalaisuuteen nähden. Myös yleissopimuksessa avioliitossa olevan naisen kansalaisuudesta (SopS 32/1968) tavoitellaan naisten ja miesten tasa-arvoisuutta kansalaisuusasioissa. Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa (SopS 37/1970) sopimusvaltiot ovat sitoutuneet takaamaan kaikille rotuun, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään katsomatta oikeuden kansalaisuuteen. Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä on lisäksi tehty pohjoismainen sopimus eräiden kansalaisuutta koskevien määräysten voimaansaattamisesta (Pohjoismainen kansalaisuussopimus, SopS 61/2003).

Eduskunta hyväksyi vuonna 2008 Suomen liittymisen kahteen kansalaisuutta koskevaan yleissopimukseen (kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehty yleissopimus vuodelta 1961, SopS 96-97/2008 ja kansalaisuudesta tehty eurooppalainen yleissopimus vuodelta 1997, kansalaisuusyleissopimus, SopS 93-94/2008). Kansalaisuusyleissopimuksen mukaan jokainen valtio määrittelee itse kansallisessa laissa, ketkä ovat valtion kansalaisia. Kansalaisuusyleissopimus suhtautuu neutraalisti monikansalaisuuteen. Yleissopimuksen 17 artiklan mukaan sopimusvaltion kansalaisilla, joilla on jonkin toisen valtion kansalai-

suus, on sen sopimusvaltion alueella, jossa he asuvat, samat oikeudet ja velvollisuudet kuin kyseisen sopimusvaltion muilla kansalaisilla.

## 2.6 Turvallisuusselvityslainsäädäntö

### Turvallisuusselvityslaki

Uusi turvallisuusselvityslaki tuli voimaan vuoden 2015 alusta. Lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan parantaa mahdollisuuksia ennakolta estää toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä.

Henkilöturvallisuusselvityksellä tarkoitetaan turvallisuusselvityslain mukaisesti henkilön nuhteettomuuden tai luotettavuuden varmistamiseksi laadittavaa selvitystä henkilön taustasta (3 §). Turvallisuusselvityslain mukainen henkilöturvallisuusselvitys laaditaan suppeana, perusmuotoisena tai laajana (14 §).

Turvallisuusselvityslain 9 §:ssä säädetään toimivaltaisista viranomaisista. Perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen tekemisestä päättää pääsääntöisesti suojelupoliisi. Henkilöturvallisuusselvityksen tekemisestä päättää kuitenkin pääesikunta, jos selvityksen kohde toimii tai hänen on tarkoitus toimia puolustusvoimissa tai hoitaa puolustusvoimien antamaa tehtävää taikka jos turvallisuusselvitys liittyy puolustusvoimien toimintaan tai hankintoihin.

Turvallisuusselvityslain 12 §:n mukaan oikeusministeriön yhteydessä toimii turvallisuusselvitysasioissa valtioneuvoston asettama arviointikriteerilautakunta. Lautakunnassa ovat edustettuina julkishallinnon tietoturvallisuuden yleisestä ohjauksesta vastaava ministeriö, puolustushallinto, ulkoasiainhallinto ja muut yleisten etujen suojaamisen kannalta keskeiset hallinnonalat, ammattijärjestöt ja elinkeinoelämä sekä tarvittava oikeudellinen asiantuntemus. Arviointikriteerilautakunnan tehtävänä on toimivaltaiten viranomaisten päätöksenteon tueksi sekä yhtenäisen ja johdonmukaisen tulkintakäytännön edistämiseksi käsitellä ja esittää yleisiä tulkintasuosituksia muun muassa tehtävistä, joista laissa säädetty edellytykset huomioon ottaen voidaan laatia turvallisuusselvitys sekä seikoista, jotka voivat vaikuttaa turvallisuusselvitystodistuksen antamiseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan turvallisuusselvityslain 16 §:n mukaan säätää, että valtionhallinnon viranomaisen on hankittava henkilöturvallisuusselvitys henkilöstä, jolla on muutoin kuin satunnaisesti oikeus käsitellä suojaustasoihin I tai II luokiteltuja asiakirjoja taikka joka muutoin hoitaa sellaisia tehtäviä, joissa hän salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voi merkittävällä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, kansainvälisiä suhteita, poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja taikka mainittujen etujen suojaamiseksi toteutettuja turvallisuusjärjestelyjä. Valtion virkamieslaissa säädetään henkilöturvallisuusselvitystodistuksen vaatimisesta edellytyksenä virkaan nimittämislle.

Perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys voidaan turvallisuusselvityslain 19 §:n mukaan laatia sellaiseen palvelussuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta, joka:

- 1) saa oikeuden muutoin kuin satunnaisesti käsitellä sellaisia viranomaisen asiakirjoja, jotka voidaan tai tulee turvallisuusluokitella suojaustasoihin II–III kuuluviksi, taikka muutoin hoitaa sellaisia tehtäviä, joissa hän salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voi merkittäväällä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, kansainvälisiä suhteita, poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja taikka mainittujen etujen suojaamiseksi toteutettuja turvallisuusjärjestelyjä;
- 2) hoitaa eduskunnan kanslian, tasavallan presidentin kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen tai valtionalouden tarkastusviraston tehtävää ja tehtävässään saa 1 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin verrattavissa olevia tietoja taikka saa pysyväisluontaisen oikeuden päästä eduskunnan ja sen virastojen toimitiloihin;
- 3) toimii valtionjohtoa välittömästi palvelevissa tehtävissä, joissa voidaan edellyttää erityistä luotettavuutta;
- 4) toimii tehtävissä, joissa voi vahingoittaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimivuutta tai kriittisen tuotannon jatkumista;
- 5) voi tietojärjestelmän pääkäyttäjänä tai muut toimivaltuutensa huomioon ottaen vahingoittaa viranomaisten toiminnan tai yhteiskunnan perustoimintojen kannalta keskeisten tietojärjestelmien toimivuutta tai niiden tietoturvaluutta;
- 6) pääsee työtehtävissään tietoihin, joita paljastamalla tai muulla käsittelyllä taikka muulla oikeudettomalla toiminnalla voi aiheuttaa vakavaa vahinkoa kansantaloudelle tai rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien toimivuudelle tai kansallisen edun kannalta merkitykselliselle elinkeinotoiminnalle.

Perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia myös kansainvälisen tietoturvaluusvelvoitteen toteuttamiseksi sekä henkilön hakemuksesta kansainvälisen järjestyksen tai toimielimen tehtävää varten 15 §:n 2 momentin mukaisesti. Henkilöturvallisuusselvitys voidaan laatia myös henkilöstä, jota ollaan valitsemassa:

- 1) puolustushallinnon tehtäviin, opiskelijaksi Maanpuolustuskorkeakouluun, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) mukaiseen koulutukseen, Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtäviin taikka kansainvälisenä yhteistyönä toteutettaviin kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistehtäviin tai osallistumaan kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistehtäviin liittyvään koulutus- tai harjoitustoimintaan;
- 2) opiskelijaksi Poliisiammattikorkeakouluun tai rajavartiolaitoksen tehtäviin;
- 3) koulutukseen, jonka tarkoituksena on valmentaa henkilöitä ulkoasiainhallinnon tehtäviin.

Laaja henkilöturvallisuusselvitys voidaan turvallisuusselvityslain 20 §:n mukaan laatia vain henkilöstä, joka:

- 1) työtehtävissään saa oikeuden muutoin kuin satunnaisesti käsitellä suojaustasoihin I tai II kuuluviksi luokiteltuja asiakirjoja;
- 2) hoitaa sellaista tehtävää, jossa hän salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita;
- 3) tarvitsee henkilöturvallisuusselvityksen perusteella annettavaa todistusta kansainvälisen tietoturvaluokituksen vuoksi taikka voidakseen tulla valituksi kansainvälisen järjestön tai toimielimen tehtäviin.

Turvallisuusselvitys ei sido sitä tahoja, jonka käyttöä varten selvitys on laadittu. Turvallisuukselvitykseen saadaan turvallisuusselvityslain 42 §:n mukaan ottaa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja vain sellaisessa muodossa ja siinä laajuudessa, joka asianomaisessa tapauksessa on tarpeen selvityksen tarkoituksen saavuttamiseksi, ja on ilmeistä, ettei tiedon antaminen vaaranna valtion turvallisuutta tai muita lain 1 §:ssä mainittuja yleisiä etuja. Henkilöturvallisuusselvitykseen ei saa sisällyttää viranomaisen arviota selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään.

Turvallisuusselvityslain 43 §:ssä säädetään henkilöturvallisuusselvitystodistuksen antamisesta. Henkilöturvallisuusselvityksen laatinut viranomainen antaa henkilöturvallisuusselvityksen perusteella henkilöturvallisuusselvitystodistuksen, jos selvitysmenettelyssä ei ole tullut esiin syytä, miksi henkilöä ei voitaisi valita selvityksen perusteena olevaan tehtävään. Jos toimivaltainen viranomainen kieltäytyy antamasta henkilöturvallisuusselvitystodistusta, sen tulee ilmoittaa syyt tähän selvityksen hakijalle ja sen kohteelle annettavassa kirjallisessa päätöksessä.

### Henkilöturvallisuusselvitystodistus (PSC)

Kansainvälisten tietoturvaluokitusvelvoitteiden edellyttämistä henkilöturvallisuusselvitystodistuksista (Personnel Security Clearance Certificate, jäljempänä PSC-todistus) säädetään kansainvälisistä tietoturvaluokitusvelvoitteista annetun lain (566/2004) 11 §:ssä. PSC-todistus tarvitaan, jos henkilö käsittelee työtehtävissään EU:n, Naton tai muun kansainvälisen järjestön tai toisen valtion turvallisuusluokiteltua tietoa tasolla CONFIDENTIAL tai korkeampi. PSC-todistuksen myöntämistä varten toimivaltainen viranomainen (Suojelupoliisi tai Pääesikunta) tekee turvallisuusselvityksen siten kuin turvallisuusselvityslain säädetään. Päätöksen todistuksen myöntämisestä turvallisuusselvityksen perusteella tekee kansallinen turvallisuusviranomainen (National Security Authority, jäljempänä NSA).

PSC-todistuksen saamiseksi turvallisuusselvityshakemuslomake ja PSC-hakemuslomake toimitetaan NSA:han. Turvallisuusselvityshakemuksessa ilmoitetaan muiden tietojen lisäksi muun muassa selvityksen kohteen nykyinen sekä mahdolliset entiset ja muut kansalaisuudet. Selvityksen kohde vakuuttaa allekirjoituksellaan antamansa tiedot oikeiksi.

Suojelupoliisilta tai Pääesikunnalta saadun turvallisuusselvitystä koskevan vastauksen perusteella NSA arvioi, voidaanko henkilölle antaa PSC-todistus. Tähän niin kutsuttuun todistusharkintaan sovelletaan, mitä turvallisuusselvityslain 11 §:ssä (eräiden selvityksen kohdetta koskevien seikkojen huomioon ottaminen henkilöturvallisuusselvityksen laadin-

nassa), 23 §:ssä (rekisteritietojen käyttö ja tarkastaminen sekä selvityksen kohteen haastattelu) ja 32 §:ssä (tietojen käyttörajoituksen henkilöturvallisuusselvitystä laadittaessa) säädetään. Todistusharkinnan yhteydessä NSA kuulee tarvittaessa selvityksen kohdetta.

PSC-todistus on voimassa turvallisuusselvityksen voimassaoloajan, pääsääntöisesti viisi vuotta, jonka jälkeen se voidaan uusida. Mikäli NSA kieltäytyy myöntämästä PSC-todistusta, päätöksestä ilmoitetaan sekä henkilölle että työnantajalle. Hakija ja selvityksen kohde voivat hakea päätökseen muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta, jos PSC on edellytyksenä tehtävän hoitamista varten.

Todistuksen myöntäminen perustuu kokonaisharkintaan, jossa yksittäinen turvallisuusselvityksessä ilmennyt kielteinen tieto ei automaattisesti merkitse sitä, että todistusta ei voitaisi myöntää. NSA:n todistusharkinnassa henkilön luotettavuutta tarkastellaan korkealle luokitellun kansainvälisen turvallisuusluokitellun tiedon suojan näkökulmasta. On mahdollista, että joissain tilanteissa NSA:n arvio henkilön luotettavuudesta kansainvälisen turvallisuusluokitellun tiedon käsittelijänä on eri kuin työnantajan arvio henkilön luotettavuudesta rekrytointitilanteessa (vrt. tilanne, jossa henkilö voidaan ottaa palvelukseen, mutta hänelle ei voida antaa kansainvälistä turvallisuusluokiteltua tietoa).

Monikansalaisuus on yksi turvallisuusselvityksessä ilmenevä tieto, joka voidaan ottaa todistusharkinnassa huomioon. Monikansalaisuus itsessään ei kuitenkaan ole PSC-todistuksen myöntämisen este, vaan asiaa tarkastellaan henkilön luotettavuuden ja turvallisuusluokitellun tiedon suojan näkökulmasta. Vastaavanlaisia luotettavuuteen mahdollisesti vaikuttavia tietoja ovat esimerkiksi oleskelu ulkomailla tai lähipiiriin kuuluvat ulkomaan kansalaiset. Näitä tietoja arvioitaessa näkökulmana on mahdollisista ulkomaan kytenöistä johtuva henkilön painostusalttius. Oma merkityksensä harkinnassa voi olla sillä, jos henkilö on jättänyt turvallisuusselvityshakemuksessa tietoja ilmoittamatta. Tarvittaessa NSA voi haastatella selvityksen kohdetta ja haastattelun avulla arvioida selvityksessä ilmenneiden tietojen merkitystä. Arviointikriteerilautakunta voi antaa ohjausta monikansalaisuuden arvioinnissa yleisesti.

EU:n neuvoston turvallisuussäännöissä (2013/488/EU) ja Naton turvallisuuspolitiikassa (AC/35-D/2000-REV7) on monikansalaisuutta koskevia määräyksiä. Nämä säännöt eivät sellaisenaan sido Suomea, vaan todistusharkinta tehdään kansallisen lainsäädännön mukaan. Turvallisuussäännöistä saa kuitenkin suuntaviivoja siihen, miten monikansalaisuuteen liittyviä seikkoja voidaan arvioida, kun henkilölle on tarkoitus myöntää pääsy EU:n tai Naton turvallisuusluokiteltuun tietoon. Säännöistä saa käsityksen siitä, minkälaisia asioita kansainväliseen yhteistyöhön liittyvissä luotettavuusarvioinneissa on pidetty tärkeänä.

EU:n neuvoston turvallisuussäännöissä turvallisuustutkinnan perusteita koskevassa I liitteen 7 kohdassa yhtenä turvallisuusselvityksen osa-alueena on selvittää, ”voiko henkilö joutua painostetuksi (esimerkiksi siksi, että hänellä on yksi tai useampi muu kuin EU-kansalaisuus tai siksi, että hänellä on sukulaisia tai läheisiä, jotka saattavat olla suojaattomia ulkomaiden tiedustelupalveluja, terroristiryhmiä tai muita kumouksellisia järjestöjä tai yksilöitä vastaan, joiden tarkoitusperät voivat uhata unionin ja/tai jäsenvaltion turvallisuusetuja)” (kohta 7 k). Sääntöjen 10 b -kohdan mukaan turvallisuusselvitykseen kuuluu kansalaisuuden/kansalaisuusaseman tarkistaminen (nykyinen, entiset). Samalla arvioidaan mahdollinen alttius ulkomaisista lähteistä tulevalla painostukselle.

EU:n turvallisuussäännöissä monikansalaisuus ei siis automaattisesti merkitse turvallisuustodistuksen epäämistä, vaan luotettavuutta arvioidaan painostusalttiuden näkökulmasta. EU:n ”sisäisellä” monikansalaisuudella ei ole luotettavuusarvioinnissa merkitystä (pääsyoikeuden myöntäminen EU:n turvallisuusluokiteltuun tietoon).

## 3 Kansainvälinen kehitys ja lainsäädäntö

### 3.1 Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (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) hyväksymässä, yllä mainittua 25 artiklaa koskevassa yleiskomentissa nro. 25 todetaan yhdenvertaisuuden periaatteen edellyttävän, että virkaan tai virkasuhteeseen nimittämiseen liittyvien kriteerien ja menettelyjen on oltava avoimia ja kohtuullisia. Yleiskomentissa todetaan edelleen, että yhdenvertaisuuteen ja henkilökohtaisiin ansioihin perustuva nimityskäytäntö 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, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.

Näiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa voidaan pitää ongelmallisenä, mikäli Suomen kansalaisen oikeutta päästä periaatteessa yhdenvertaisena maansa julkisiin virkoihin rajoitettaisiin pelkästään sillä perusteella, että hänellä on myös toisen valtion kansalaisuus.

### 3.2 Ruotsi

Ruotsissa monikansalaisuus on ollut mahdollista vuodesta 2001. Tietyissä julkisissa viroissa vaaditaan Ruotsin kansalaisuutta. Tällaisia virkoja ovat esimerkiksi eduskunnan

oikeusasiamies, oikeuskansleri, tuomarit, poliisihallinnon virkamiehet ja puolustusvoimien virkamiehet. Muut kansalaisuudet eivät estä virkaan nimittämistä, jos henkilö kuitenkin on myös Ruotsin kansalainen.

Ruotsissa tehdään kolmen tasoisia turvallisuusselvityksiä, joista vastaa Ruotsin turvallisuuspalvelu. Tasot eroavat siltä osin, kuinka laajasti henkilö on tekemisissä luottamuksellisen tiedon kanssa. Turvallisuusselvitys sisältää rekisteritarkistuksia sekä taloudellisten sitoumusten ja vastuiden tarkistamista.

### 3.3 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. Tällaiset tapaukset liittyvät tilanteisiin, joissa vastasyntynyt saa Viron kansalaisuuden Viron lainsäädännön perusteella ja samalla jonkin toisen maan kansalaisuuden asianomaisen maan lakien perusteella. Jos henkilö ei tällaisessa tilanteessa luovu täysi-ikäiseksi tultuaan muista kansalaisuuksistaan, hän on automaattisesti monikansalainen, koska Viron lainsäädäntö estää Viron kansalaisuuden peruuttamisen. 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 säädelty monikansalaisuustilanteista.

Virossa on käytössä ennakkotarkistusjärjestelmä sellaisten virkamiesten osalta, joilla on pääsy turvaluokiteltuun tietoon. Järjestelmästä vastaa Viron sisäisen turvallisuuden virasto (Estonian Internal Security Service). Yleispiirteissään järjestelmässä tarkistetaan tiettyjä julkisia rekistereitä. Se ei sisällä luotettavuuden arviointia.

### 3.4 Saksan liittotasavalta

Saksan liittotasavallassa monikansalaisuus on mahdollista, mutta edellytykset ovat tarkasti säännellyt. Virkamiesten on oltava Saksan kansalaisia. Periaatteessa Euroopan unionin kansalaisella on samat oikeudet tulla nimitetyksi julkiseen virkaan kuin Saksan kansalaisella. Tähän perussääntöön on kuitenkin poikkeus. Tiettyihin virkoihin voidaan nimetä vain Saksan kansalainen, jos tehtävän laatu sitä edellyttää. Tosin tuolloin henkilöllä voi olla muitakin kansalaisuuksia kuin Saksan.

Saksassa on käytössä kolmitasoinen turvallisuusselvitysmenettely. Selvityksen tekee joko poliisi tai Saksan turvallisuuspalvelu.



## 4 Asiantuntijoiden kuuleminen

Työryhmä kuuli työnsä aikana seuraavia asiantuntijoita: neuvotteleva virkamies Kai Knape puolustusministeriöstä, kommodori Jari Ylitalo Pääesikunnasta, ylitarkastaja Heli Heikkola ja ylitarkastaja Pertti Haaksluoto Suojelupoliisista, lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin oikeusministeriöstä, yksikön päällikkö Päivi Blinnikka ulkoasiainministeriöstä, Kyberturvallisuuskeskuksen johtaja Kirsi Karlamaa viestintävirastosta, yksikön johtaja Olli-Pekka Rantala liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä oikeustieteen professori Tuomas Ojanen Helsingin yliopistosta.

Asiantuntijakuulemisista voidaan yhteenvetona todeta seuraavaa.

Usea kuultava piti työryhmän saamaa toimeksiantoa tärkeänä ja tarpeellisena. He katsoivat myös, että asiassa tarvitaan lisäsääntelyä ja tarkennuksia jo olemassa olevaan lainsäädäntöön.

Valtionhallinnossa työskentelee tällä hetkellä jonkin verran henkilöitä, joilla on Suomen kansalaisuuden lisäksi jokin muu kansalaisuus. Monikansalaisten lukumäärä ei ainakaan niillä hallinnonaloilla, joita kuultavat edustivat, ole kovin merkittävä. Tosin eräillä aloilla monikansalaisten osuus hakijoista on kasvussa. Tietyillä hallinnonaloilla on jouduttu erityisin työjärjestelyin huolehtimaan, ettei eturistiriitoja pääse syntymään. Nykyisin tämä on ollut melko helposti järjestettävissä. Kuitenkin valtaosa valtion virkamiehistä on edelleen ainoastaan Suomen kansalaisia.

Se, onko henkilö jonkin muun valtion kuin Suomen kansalainen, ei välttämättä ilmene väestörekisteristä. Tieto monikansalaisuudesta voi tulla esiin kysyttäessä sitä henkilöltä haastattelussa, mutta se voi jäädä myös kokonaan piiloon.

Kuulemisissa ei pidetty monikansalaisuutta suoraan uhkana Suomen valtion edulle. Usea kuultava kuitenkin katsoi, että monikansalaisuus laajentaa huomattavasti sitä mahdollisuutta, että asianomaisella virkamiehellä olisi kiinteitä yhteyksiä tai sidonnaisuuksia tai muuta lojaalisuutta toista valtiota kohtaan. Erityisesti tällainen henkilö, hänen sukulaisensa tai muut läheisensä saattavat joutua painostustoimien kohteeksi, jos henkilö työskentelee sellaisessa virassa tai tehtävässä, jonka vuoksi kyseinen valtio haluaa vaikuttaa hänen toimintaansa. Erityisesti tuotiin esiin, että eri valtioiden suhtautuminen oman maansa kansalaisiin vaihtelee suuresti. Kysymys voi olla myös lainsäädännöstä johtuvista seikoista. Suurin huolenaihe ovat maat, joiden toimintatavat voivat huomattavasti poiketa Suomessa vallitsevista tavoista.

Osa kuultavista mainitsi Saksan liittotasavallan valtiona, jossa otetaan virkaan nimitettäessä huomioon valtion turvallisuuden kannalta epäsovikat yhteydet muihin valtioihin.

Virkaan nimitettäessä turvallisuusselvitystä edellytetään vaihtelevasti eri hallinnonaloilla. Usea kuultava toi esiin, että turvallisuusselvityksen käyttöä olisi perusteltua yhdenmukaistaa valtionhallinnon eri hallinnonaloilla ja eri tehtävissä.

Eräät kuultavat epäilivät turvallisuusselvityksen sisällön riittävyttä. Esimerkiksi rekisteröidyt tiedot henkilön muista kansalaisuuksista perustuvat useasti henkilön itsensä antamiin tietoihin. Turvallisuusselvityksellä ei myöskään selvitetä tilannetta sellaiselta ajalta, jonka henkilö on ollut poissa Suomesta.

## 5 Johtopäätöksiä

Työryhmä on selvittänyt toimeksiannossa asetettuja kysymyksiä käymällä läpi voimassa olevaa lainsäädäntöä ja Suomea sitovia kansainvälisiä sopimuksia sekä kuulemalla asiantuntijoita.

Työryhmä toteaa saamansa selvityksen perusteella, että valtion virkamiehen monikansalaisuus ei sinänsä aiheuta uhkaa valtion turvallisuudelle, mutta se voi yhdessä muiden tekijöiden kanssa olla riski, joka tulee ottaa huomioon. Valtion turvallisuuden kannalta sensitiivisimmissä viroissa sekä sellaisissa viroissa, joiden virkatehtäviä hoidettaessa Suomen ja kyseisen toisen valtion/toisen valtion yksittäisten kansalaisten edut ovat ristiriidassa, monikansalaisuus voi muodostua uhkatekijäksi. Asiantuntijakuulemisten perusteella voidaan todeta, että virkamiehen tiiviit yhteydet toiseen maahan voivat johtaa tilanteisiin, joissa hän voi joutua painostetuksi toimimaan tavalla, joka ei ole sopusoinnussa Suomen valtion intressien eikä lainsäädännön kanssa. Tällaisten tilanteiden syntymistä on työryhmän käsityksen mukaan perusteltua ehkäistä.

Työryhmä on tunnistanut myös valtion työsuhteisen henkilöstön aseman valtion turvallisuuden ja henkilön luotettavuuden kannalta. Ainakin osa valtion työsuhteisesta henkilöstöstä on tehtävissä, joissa tehtävien luonteen vuoksi tosiasiassa edellytetään luotettavuutta vastaavilla ja valtion turvallisuuteen liittyvillä perusteilla kuin virkasuhteiselta henkilöstöltä. Työryhmän mielestä työsuhteisen henkilöstön osalta luotettavuuden edellyttämistä lainsäädännössä on syytä harkita vastaavilla edellytyksillä kuin virkasuhteisella henkilöstöllä. Osa valtionhallinnon strategisten kumppaniyritysten henkilöstöstä on tosiasiallisesti tekemisissä valtion turvallisuutta koskevien asioiden kanssa.

Selvityksen perusteella työryhmä on tunnistanut erilaisia vaihtoehtoisia mahdollisuuksia, joilla voitaisiin lainsäädäntöä muuttamalla vähentää monikansalaisuuden mahdollisesti aiheuttamia riskejä niissä viroissa, joissa nykyisin vaaditaan Suomen kansalaisuutta ja laajemminkin valtion virkaan nimitettäessä. Työryhmä tuo johtopäätöksinään esille kaikki tunnistamansa vaihtoehdot ja arvioi niiden käyttöönottamista puoltavia ja niitä vastaan puhuvia seikkoja. Tarkastelussa ovat mukana sekä valtion virkamieslainsäädäntö että muu asiaan liittyvä lainsäädäntö. Työryhmän ehdotukset esitetään seuraavassa luvussa.

### Nimitysperusteiden soveltaminen

Työryhmä nostaa yhtenä johtopäätöksensä esiin mahdollisuudet, joita nimittävällä viranomaisella on käytettävissään voimassa olevan lainsäädännön nojalla jokaisen, myös monikansalaisuuden omaavan, hakijan nimittämismenettelyssä. Valintamenettelyssä voi-

daan selvittää esimerkiksi se, onko hakijalla muita kansalaisuuksia, jos tällä seikalla voi olla vaikutusta henkilön edellytyksiin hoitaa haettavana olevan viran tehtäviä. Tällainen tilanne voi olla silloin, jos valtion turvallisuuteen tai vain Suomen valtioon liittyvä lojailiusvaatimus tätä vaativat siinä tehtävässä, jota nimittämismenettely koskee.

Valinta- ja nimitysmenettelyn eri vaiheet on aina tehtävä huolellisesti, koska tavoitteena on nimittää henkilö, jolla on parhaat edellytykset viran tehtävien menestykselliseen hoitamiseen ja joka on soveltuvin näihin tehtäviin. Työryhmän toimeksiannon näkökulmasta nimittämismenettelyn eri vaiheissa voidaan ottaa huomioon erityisesti seuraavat asiat:

- Ennen viran julistamista haettavaksi tehdään tehtäväanalyysi, jossa arvioidaan tehtävän hoitamisen edellytykset ja valittavalta henkilöltä vaadittavat ominaisuudet. Lisäksi arvioidaan mahdolliset turvallisuusriskit.
- Hakuilmoitus laaditaan siten, että siinä ilmaistaan tehtäväanalyysin perusteella tunnistetut, valinnan kannalta keskeiset kriteerit säädettyjen kelpoisuusvaatimusten ja mahdollisesti edellytetyn Suomen kansalaisuuden lisäksi.
- Hakemusasiakirjojen perusteella parhaiksi arvioitujen hakijoiden haastatteluissa selvitetään tilanteen vaatimalla tavalla niitä asioita, jotka voivat vaikuttaa henkilön edellytyksiin hoitaa tehtäviä. Tällainen asia voi tehtävästä riippuen olla hakijalla Suomen kansalaisuuden lisäksi oleva muu kansalaisuus, jos muuhun kansalaisuuteen liittyvillä tekijöillä voi olla merkitystä esimerkiksi arvioitaessa hakijoiden kykyä hoitaa haettavana oleva viran tehtäviä valtion turvallisuudelle asetettujen vaatimusten näkökulmasta.
- Nimitysharkinnassa noudatetaan prosessin alkuvaiheessa asetettuja edellytyksiä ja nimitysperusteiden mahdollisia painotuksia. Hakijoita vertailtaessa otetaan huomioon organisaation toiminnalle ja viranomaistoiminnan riippumattomuudelle asetetut vaatimukset sekä valtion turvallisuuteen liittyvät näkökohdat. Kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon sekä valintaa puoltavat että mahdolliset riskitekijät.
- Nimitysmuistiossa esitetään valinnan perusteet objektiivisesti ja siten, että todelliset valintaan vaikuttaneet seikat tuodaan esiin. Jos perusteluihin sisältyy salassa pidettävää tietoa, huolehditaan siitä, että tällaista tietoa ei luovuteta ulkopuolisille.

Edellä esitetystä huolimatta ja sen lisäksi työryhmä tarkastelee seuraavassa erilaisia mahdollisuuksia muuttaa ja kehittää lainsäädäntöä vastaamaan asiantuntijakuulemisissa ja muutoin esille tulleisiin kysymyksiin.

### [Valtion virkamieslainsäädäntö \(virkamieslaki ja –asetus\)](#)

Kaikilta Suomen valtion virkamiehiltä edellytetään kansalaisuudesta riippumatta luotettavuutta ja lainkuuliaisuutta. Virkamies vastaa perustuslain mukaan virkatoimiensa lainmukaisuudesta (PerustusL 118 §).

Työryhmä toteaa, että valtion viroissa on paljon sellaisia tehtäviä, joissa on pääsy turvallukiteltuun tietoon. Tällaisia tehtäviä on myös muissa kuin virkamieslain 7 §:n luettelon viroissa, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Kun otetaan muutoinkin huomioon tekniikan kehittyminen ja erilaisten järjestelmien valtavat tietomäärät, on pystyttävä tarkoin arvioimaan henkilön luotettavuutta luottamukSELLISEN tiedon käsittelemiseen ja säilyttämiseen. Virkamieslaissa säädetään jo nykyisin, että virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (VirkamiesL 14 §).

Virkamies ei saa virkamieslain 15 §:n mukaan vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellisia tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen.

Virkamieslain 17 §:ssä viitataan virkamiehen vaitiolovelvollisuuden osalta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin.

Virkamieslakiin tai -asetukseen tehtävillä täsmennyksillä voitaisiin lisätä valtion turvallisuutta ja viranomaistoiminnan luotettavuutta. Seuraavassa esitetään vaihtoehtoja virkamieslainsäädännön muuttamiseksi.

**a1) Muutetaan virkamieslain 7 §:ää siten, että siinä säädettyihin virkoihin voidaan nimittää vain sellainen Suomen kansalainen, jolla ei ole muuta kansalaisuutta.**

Muutosta puoltavat seikat:

- Muutoksen jälkeen järjestelmä olisi monikansalaisuuden kannalta yksiselitteinen ja selkeä valtion virkoihin nimitettäessä.
- Muutoksen myötä suurin osa valtion virkamiehen monikansalaisuuteen liittyvistä mahdollisista turvallisuusriskeistä poistuisi.

Muutosta vastaan puhuvat seikat:

- Tämä vaihtoehto saattaa joiltain osin olla EU-sääntelyn vastainen.
- Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäsääntely rajoittaa mahdollisia lainsäädäntötoimia asiassa. Monikansalaisuudesta johtuva virkakielto olisi ongelmallinen mainitun sääntelyn kannalta. Jos kielto olisi laaja-alainen (vrt. virkamieslain 7 §) ja luonteeltaan ehdoton, se olisi ongelmallinen perustuslain 6 §:ssä edellytetyn hyväksyttävän perusteen ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta.
- Työryhmän enemmistön käsityksen mukaan tämä vaihtoehto olisi kansalaisuudesta tehdyn Eurooppalaisen yleissopimuksen vastainen, jonka 17 artiklassa todetaan, että ”Sopimusvaltion kansalaisilla, joilla on jonkin toisen valtion kansalaisuus, on sen sopimusvaltion alueella, jossa he asuvat, samat oikeudet ja velvollisuudet kuin tämän sopimusvaltion muilla kansalaisilla.” Tässä suhteessa on myös otettava huomioon YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 8/1976) 25 artiklan c) kohta, jonka mukaan jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman minkäänlaisia tämän yleissopimuksen 2 artiklassa mainittua erottelua ja ilman kohtuuttomia rajoituksia päästä periaatteessa yhdenvertaisina maansa julkisiin virkoihin.

**a2) Muutetaan virkamieslain 7 §:ää siten, että siinä säädettyihin virkoihin voidaan nimittää vain sellainen Suomen kansalainen, jolla ei ole lisäksi Euroopan Unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion kansalaisuutta.**

Muutosta puoltavat seikat:

- Muutoksen jälkeen järjestelmä olisi monikansalaisuuden kannalta yksiselitteinen ja selkeä valtion virkoihin nimitettäessä.
- Muutoksen myötä suurin osa monikansalaisuuteen liittyvistä mahdollisista riskeistä poistuisi.
- EU / ETA -kansalaisten osalta rajauksen kohderyhmä olisi pieni. Tämä johtuu siitä, että henkilöitä, joilla on EU / ETA -valtion kansalaisuuden ja Suomen kansalaisuuden lisäksi kolmaskin asianomaisen alueen ulkopuolinen kansalaisuus, on hyvin vähän.

Muutosta vastaan puhuvat seikat:

- Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäsääntely rajoittaa mahdollisia lainsäädäntötoimia asiassa. Monikansalaisuudesta johtuva virkakielto olisi ongelmallinen mainitun sääntelyn kannalta. Jos kielto olisi laaja-alainen (vrt. virkamieslain 7 §) ja luonteeltaan ehdoton, se olisi ongelmallinen perustuslain 6 §:ssä edellytetyn hyväksyttävän perusteen ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta.
- Työryhmän enemmistön käsityksen mukaan tämä vaihtoehto olisi kansalaisuudesta tehdyn Eurooppalaisen yleissopimuksen vastainen, jonka 17 artiklassa todetaan, että ”Sopimusvaltion kansalaisilla, joilla on jonkin toisen valtion kansalaisuus, on sen sopimusvaltion alueella, jossa he asuvat, samat oikeudet ja velvollisuudet kuin tämän sopimusvaltion muilla kansalaisilla.” Tässä suhteessa on myös otettava huomioon YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 8/1976) 25 artiklan c) kohta, jonka 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.

**b) Lisätään virkamieslakiin uusi edellytys toiseen valtioon liittyvän sidonnaisuuden vaikutuksesta nimitykseen. Säännöksessä voitaisiin jatkovalmistelussa tarkemmin selvitettävien tavoin esimerkiksi asettaa virkaan nimittämisen esteeksi viran hakijaa koskeva toiseen valtioon liittyvä sidonnaisuus, josta voi aiheutua erityinen vaikutus virkaan kuuluvien tehtävien edellyttämälle luotettavuudelle taikka aiheutua eturistiriita virkaan kuuluvien tehtävien kannalta.**

Harkinta olisi tapauskohtaista ja oikeasuhtaista tehtävien laatuun nähden. Esimerkiksi puolustushallinnon ja Rajavartiolaitoksen toiminnassa voidaan asettaa painavaa merkitystä lojaaliudelle. Eri hallinnonaloilla luotettavuuden merkitys korostuu eri tavoin, jolloin on tärkeää, että nimittävällä viranomaisella säilyy harkintavalta tässäkin suhteessa.

Muutosta puoltavat seikat:

- Viranomaistoiminnalta edellytettävä luotettavuus ja valtion etujen turvaaminen tulisivat näkyvästi esille rekrytointimenettelyssä ja olisivat kaikkien hakijoiden tiedossa etukäteen.
- Näiden asioiden selvittäminen rekrytointiprosessissa saisi tuen suoraan lainsäädännöstä ja se helpottaisi selvitysprosessia.

- Säännös mahdollistaisi tietyn joustavuuden ja erityyppisten tilanteiden ottamisen huomioon.

Muutosta vastaan puhuvat seikat:

- Säännöksen muotoileminen riittävän tarkaksi voi olla vaikeaa. Tämä olisi selvitettävä jatkovalmistelussa.

**c) Säädetään valtioneuvoston asetuksella valtion virkamieslain 8 c §:n asetuksenantovaltuuden nojalla viroista, joihin nimittämiseen on edellytyksenä, että virkaan nimittävänä on saanut turvallisuusselvityslaissa tarkoitetun henkilöturvallisuusselvitystodistuksen.**

Muutosta puoltavat seikat:

- Vahvistaa turvallisuusselvityslaissa tarkoitetulla perustellulla tavalla valtion mahdollisuutta ottaa lukuun valtion turvallisuusintressit.

Muutosta vastaan puhuvat seikat:

- Nimittävän viranomaisen oma ja itsenäinen harkintavalta kapenee.
- Jos henkilöturvallisuusselvitystodistusta edellytetään laajasti, hallinnollinen työ lisääntyy.

Muuta huomioon otettavaa:

- Henkilöturvallisuusselvitystodistusten myöntämistä koskeva käytäntö ei ole vielä muotoutunut.
- Henkilömäärä, jota vaatimus koskisi, ei välttämättä ole kattava suhteessa valtion turvallisuusintresseihin.

### Kansalaisuuslaki

Voimassa oleva kansalaisuuslaki mahdollistaa monikansalaisuuden aiempaa lainsäädäntöä laajemmin. Nykyisessä laissa omaksuttu linjanmuutos, jossa monikansalaisuuteen suhtaudutaan aiempaa myönteisemmin, on ollut merkittävä. Muista Pohjoismaista vain Ruotsin lainsäädännössä suhtaudutaan monikansalaisuuteen yhtä myönteisesti kuin Suomessa.

**Muutetaan kansalaisuuslakia siten, että pääsääntönä olisi, että hakemuksesta Suomen kansalaisuuden saisi vain, jos luopuisi aiemmista kansalaisuuksistaan.**

Muutosta puoltavat seikat:

- Lainmuutoksen voimaantulon jälkeen uusia monikansalaisia ei tulisi niistä ulkomalaisista, jotka saavat Suomen kansalaisuuden hakemuksen perusteella. Tällöin monikansalaisuuteen liitetty turvallisuusriski pienenesi.

Muutosta vastaan puhuvat seikat:

- Kansalaisuuslainsäädännön mahdollinen muuttaminen on periaatteellisesti tärkeä ja monien näkökulmien punnitsemista ja kokonaisharkintaa edellyttämä hanke, jonka tarpeellisuutta ei tämän työryhmän toimeksiannon puitteissa ole ollut tarkoituksenmukaista/mahdollista arvioida.
- Kansalaisuuslaki on laaja kokonaisuus eikä sitä ole perusteltua avata yksistään tiettyihin valtion virkoihin liittyvien kysymysten vuoksi.
- Monikansalaisuuden mahdollisuudesta luopuminen ei muuttaisi sitä tilannetta, että henkilöllä saattaa olla muita sidonnaisuuksia muihin valtioihin. Se ei myöskään muuttaisi sitä, että vaikka henkilö luopuisi aiemmasta kansalaisuudestaan Suomen kansalaisuuden saatuaan, hänelle edelleen jäisi siteitä aiemman kansalaisuutensa maahan.
- Euroopan neuvoston kansalaisuutta koskevan yleissopimuksen 16 artiklan mukaan sopimusvaltio ei aseta toisen valtion kansalaisuudesta vapautumista tai sen menettämistä sopimusvaltion kansalaisuuden saamisen tai säilyttämisen ehdoksi, jos tällainen vapautuminen tai menettäminen ei ole mahdollista tai jos sitä ei voida kohtuudella edellyttää.

Muuta huomioon otettavaa:

- Jos kansalaisuuslakia ei katsota voitavan avata vain tiettyihin valtion virkoihin liittyvillä turvallisuusperusteilla, olisi turvallisuusnäkökohdat pyrittävä ottamaan huomioon muilla näissä johtopäätöksissä ja ehdotuksissa olevilla keinoilla.

### Turvallisuusselvityslaki

Turvallisuusselvityslaki on tullut voimaan 1.1.2015. Lain soveltamisesta ei vielä ole juurikaan käytännön kokemusta. Oikeusministeriön yhteydessä toimii lain 12 §:n mukaan turvallisuusselvitysasioissa valtioneuvoston asettama arviointikriteerilautakunta. Sen tehtävänä on muun muassa antaa yleisiä tulkintasuosituksia tehtävistä, joista laissa säädetty edellytykset huomioon ottaen voidaan laatia turvallisuusselvitys sekä seikoista, jotka voivat vaikuttaa turvallisuusselvitystodistuksen antamiseen.

Arviointikriteerilautakunnalla on merkittävä rooli tulkintasuositusten antajana.

Työryhmä hahmottelee kuitenkin seuraavassa mahdollista muutosehdotusta lakiin sekä tarkastelee turvallisuusselvityslain perusteella annettavaa valtioneuvoston asetusta.

**a) Henkilöturvallisuusselvitystodistuksesta säädetään turvallisuusselvityslain 43 ja 44 §:ssä. Turvallisuusselvityslaisissa voitaisiin säätää tarkemmin perusteista, joiden nojalla henkilöturvallisuusselvitystodistuksen antaminen voidaan evätä turvallisuusselvityslain 16 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa (valtionhallinnon viranomaisen velvollisuus hakea henkilöturvallisuusselvitystä, liittynyt valtion virkamieslain 8 c §:än). Erillisellä turvallisuusselvityslain säännöksellä evättäisiin henkilöturvallisuusselvitystodistus henkilöltä, jolla on tai on aikaisemmin ollut Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion kansalaisuus. Poikkeamisesta tästä pääsäännöstä tietyin edellytyksin säädettäisiin erikseen.**



Muutosta puoltavat seikat:

- Monikansalaiset (muut kuin EU:n tai ETAn jäsenvaltioiden) eivät voisi tulla nimitettyiksi tiettyihin valtion turvallisuuden kannalta tärkeisiin valtion virkoihin, eikä tätä kautta voisi syntyä monikansalaisuuteen liitettyä uhkaa Suomen valtion turvallisuudelle.
- Henkilöturvallisuusselvitystodistuksen kautta huomioon voitaisiin ottaa myös henkilön aikaisempi kansalaisuus.
- Henkilöturvallisuusselvitystodistuksen kautta virkaa hakevan henkilön kokonaistilanne tulisi kattavasti arvioiduksi.
- Erityistilanteita varten olisi mahdollista myöntää erivapaus, jolloin välttyttäisiin yksittäistapauksissa mahdollisesti ilmeneviltä epätarkoituksenmukaisuuksilta.

Muutosta vastaan puhuvat seikat:

- Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäsääntely rajoittaa mahdollisia lainsäädäntötoimia asiassa. Monikansalaisuudesta johtuva virkakielto olisi ongelmallinen mainitun sääntelyn kannalta. Jos kielto olisi laaja-alainen (vrt. virkamieslain 7 §) ja luonteeltaan ehdoton, se olisi ongelmallinen perustuslain 6 §:ssä edellytetyn hyväksyttävän perusteen ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta.
- Työryhmän enemmistön käsityksen mukaan tämä vaihtoehto olisi kansalaisuudesta tehdyn Eurooppalaisen yleissopimuksen vastainen, jonka 17 artiklassa todetaan, että ”Sopimusvaltion kansalaisilla, joilla on jonkin toisen valtion kansalaisuus, on sen sopimusvaltion alueella, jossa he asuvat, samat oikeudet ja velvollisuudet kuin tämän sopimusvaltion muilla kansalaisilla.” Tässä suhteessa on myös otettava huomioon YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 8/1976) 25 artiklan c) -kohta, jonka 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.
- Turvallisuusselvityslaki on tullut voimaan vasta 1.1.2015. Lain nopeaa muuttamista ennen kuin sen soveltamisesta on kokemusta ei voida pitää perusteltuna.
- Sama lopputulos voitaisiin saavuttaa säätämällä asiasta kääntäen eli siten, että erityistilanteissa todistusta ei myönnettäisi monikansalaiselle, jos tietyt laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät.

**b) Annetaan turvallisuusselvityslain 16 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston asetus, jossa säädetään viroista, joihin nimitettäessä valtionhallinnon viranomaisen on hankittava hakijasta turvallisuusselvitys. Turvallisuusselvityslain 16 §:n mukaan kyse on henkilöstä, jolla on muutoin kuin satunnaisesti oikeus käsitellä suojaustason I ja II luokiteltuja asiakirjoja taikka muutoin hoitaa sellaisia tehtäviä, joissa hän salassa pidettäviä tietoja paljastamalla tai muulla lainvastaisella teolla voi merkittäväällä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, kansainvälisiä suhteita, poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja taikka mainittujen etujen suojaamiseksi toteutettuja turvallisuusjärjestelyjä.**

Muutosta puoltavat seikat:

- Vahvistaa turvallisuusselvityslaisissa tarkoitetulla perustellulla tavalla valtion mahdollisuutta ottaa lukuun valtion turvallisuusintressit.

Muutosta vastaan puhuvat seikat / Muuta huomioon otettavaa:

- Turvallisuusselvitys ei yksinomaan välttämättä riitä turvaamaan valtion intressejä.

### Uudenlainen sidonnaisuusilmoitusvelvollisuus

Jotta edellä hahmoteltu virkamieslainsäädännön muutos (ks. edellä s. 38, kohta b) myös käytännössä edistäisi valtion turvallisuuteen liittyvien näkökohtien ja virkamiehen toiseen valtioon liittyvien sidonnaisuuksien arviointia, yksi vaihtoehto olisi uudenlainen sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus. Koska tiedetään, että yksin rekistereistä ei ole saatavissa varmaa kansalaisuustietoa eikä rekistereitä voida hyödyntää mahdollisten toiseen valtioon liittyvien muiden sidonnaisuuksien selvittämiseksi, voitaisiin harkita uudenlaisen sidonnaisuusilmoituksen säätämistä tiettyihin virkoihin. Tämäntyyppisellä määräämuotoisella sidonnaisuusilmoituksella saataisiin henkilön oma ilmoitus mahdollisesta muusta kansalaisuudesta, mutta myös mahdollisista muista sidonnaisuuksista toiseen valtioon.

## 6 Työryhmän vastaukset toimeksiannon kysymyksiin sekä ehdotukset

Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli selvittää:

- 1) onko kaksoiskansalaisuuden omaavan henkilön nimittämistä valtion virkaan ja virkasuhteeseen rajoitettava niissä tehtävissä, joissa lain mukaan edellytetään Suomen kansalaisuutta, ja jos on, niin missä valtion tehtävissä ja millä perusteilla,
- 2) ovatko kaksoiskansalaisuuden omaavan henkilön virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevat mahdolliset rajoitukset toteutettavissa valtion virkamieslain muutoksilla,
- 3) onko tarvetta muuttaa muuta lainsäädäntöä ja
- 4) asettavatko Suomea sitovat muut säädökset tai sopimukset mahdollisille muutoksille rajoituksia.

Työryhmä on käsitellyt toimeksiannossa esitetyt, edellä luetellut kysymykset ja esittää vastauksinaan seuraavan.

Työryhmä katsoo muistiossa esitetyn perusteella, että henkilön nimittämistä valtion virkaan ja virkasuhteeseen on syytä joissain tapauksissa rajoittaa. Olisi perusteltua arvioida henkilön sidonnaisuuksia muihin valtioihin virkaan nimittämisprosessin aikana. Työryhmän enemmistö katsoo, ettei monikansalaisuus yksinään voi olla erotteleva tekijä valtion virkaan nimitettäessä, vaan kyse on aina kokonaisharkinnasta yksittäistapauksissa.

Työryhmän käsityksen mukaan ei ole tarvetta muuttaa muuta lainsäädäntöä, jos kaikki työryhmän jäljempänä eriteltyt virkamieslainsäädäntöön kaavailut kehitysehdotukset toteutuvat tehokkaasti.

Työryhmä on muistiossa tunnistanut monta eri keinoa, joilla voidaan ehkäistä monikansalaisuuteen mahdollisesti liittyvää riskiä valtion turvallisuudelle silloin, kun kyseessä on valtion virkamies.

Työryhmän ehdotuksissa on pyritty ottamaan huomioon Suomen lainsäädännön ja Suomea sitovien sopimusten rajoitukset, jolloin ehdotusten jatkokehittämiselle ei työryhmän käsityksen mukaan pitäisi olla esteitä.

## Työryhmän ehdotukset

Ottaen huomioon Suomea sitovat kansainväliset veloitteet sekä perustuslain yhdenvertaisen kohtelun periaate työryhmä ehdottaa seuraavaa:

**Annetaan turvallisuusselvityslaissa ja virkamieslaissa tarkoitettut valtioneuvoston asetukset niistä viroista, joihin nimitettävistä henkilöistä tehdään turvallisuusselvitys sekä viroista, joihin nimittämisen edellytyksenä on henkilöturvallisuusselvitystodistus (ks. Johtopäätöksiä s. 39 ja 41).**

Tämän lisäksi työryhmä katsoo, että seuraaviin toimenpiteisiin ryhtymistä tulisi harkita:

**Lisätään virkamieslakiin uusi edellytys toiseen valtioon liittyvän sidonnaisuuden vaikutuksesta nimitykseen. Säännöksessä voitaisiin jatkovalmistelussa tarkemmin selvitettävien tavoin esimerkiksi asettaa virkaan nimittämisen esteeksi viran hakijaa koskeva toiseen valtioon liittyvä sidonnaisuus, josta voi aiheutua erityinen vaikutus virkaan kuuluvien tehtävien edellyttämälle luotettavuudelle taikka aiheutua eturistiriita virkaan kuuluvien tehtävien kannalta (ks. Johtopäätöksiä s. 38).**

**Ryhdytään valmistelemaan virkamieslakiin muutosta, jossa edellytetään joidenkin virkojen kohdalla virkamieheltä uudenlaista sidonnaisuusilmoitusta (ks. Johtopäätöksiä s. 42).**

Lisäksi työryhmä ehdottaa toimeksiannon ulkopuolisena asiana, että valtiovarainministeriössä harkittaisiin erikseen, olisiko valtion virkamieslain nykyistä 7 §:ää tarpeen päivittää.





**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-698-5 (pdf)

Kesäkuu 2015