

31.10.2018

EOAK/1668/2017

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

KAKSOISKANSALAISEN KOHTELU VALITTAESSA KORKEAKOULUHARJOITTELIJAA SUOMEN MOSKOVAN-SUURLÄHETYSTÖÖN

1 KANTELU

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan ulkoministeriön menettelyä valittaessa korkeakouluharjoittelijaa Suomen Moskovan-suurlähetystöön. Kantelijan mukaan hänelle oli tarjottu harjoittelijapaikkaa, mutta kantelijan kerrottua Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaisuudesta valintamenettely oli keskeytetty ja kaksoiskansalaisuus oli muodostunut valinnan esteeksi. Kantelijan mukaan menettely ei ollut perustunut lakiin ja oli syrjivä. Edelleen kantelija kertoo, että ministeriö oli kieltäytynyt kertomasta, mihin lakiin sen menettely oli perustunut ja antamasta perusteluja kirjallisesti.

Lähetystön ja ulkoministeriön virkamiesten kanssa käymänsä sähköpostikirjeenvaihdon perusteella kantelija on kertonut menettelystä muun muassa seuraavaa.

Kantelija oli hakenut korkeakouluharjoittelijan paikkaa Suomen Moskovan-suurlähetystöstä 30.11.2016. Kantelijaa oli haastateltu puhelimitse 23.01.2017. Kantelija oli kertonut inkeriläisistä sukujuuristaan ja Venäjällä asuvista sukulaisistaan. Hakuprosessin päätteeksi lähetystön hallintoyksikön esimies oli ilmoittanut kantelijalle 24.01.2017 suurlähetystön tarjoavan kyseistä paikkaa kantelijalle turvallisuusselvityksen varauksella. Kantelija oli hyväksynyt paikan sähköpostitse 25.01.2017.

Kantelija oli kertonut kaksoiskansalaisuudestaan sähköpostitse keskustellessaan viisumin hankkimisesta lähetystön työntekijän kanssa 25.01.2017. Lähetystön ministeri oli ilmoittanut kantelijalle sähköpostitse 25.01.2017, että Venäjän kansalaisuus oli sellainen tieto, jonka vuoksi kantelijan valintaa harkittiin uudelleen. Kantelija oli pyytänyt tarkempia perusteluja. Lähetystön ministeri oli kertonut kantelijalle puhelimitse 26.01.2017, että suurlähetystö oli päättänyt olla jatkamatta rekrytointiprosessia.

Perusteeksi päätökselle oli annettu kantelijan kaksoiskansalaisuus. Kantelija on kertonut nauhoittaneensa puhelun oikeusturvansa vuoksi. Kantelijalle ei ollut kerrottu, mihin lakiin päätös pohjautui. Kantelija oli pyytänyt lähetystön ministeriä lähettämään kirjalliset perustelut sähköpostitse.

Ulkoministeriön lakimies oli ottanut kantelijaan yhteyttä sähköpostitse 26.01.2017 ja pyytänyt aikaa, jolloin hän voisi soittaa keskustellakseen kantelijan kanssa tämän tilanteesta. Pyynnöstä huolimatta hän ei ollut halukas käymään keskustelua sähköpostitse. Keskustelu käytiin lopulta puhelimitse 27.01.2017.

Puhelun aikana syyksi rekrytointiprosessin keskeyttämiselle oli annettu kantelijan kaksoiskansalaisuus. Useista pyynnöistä huolimatta ulkoministeriön edustaja oli kieltäytynyt antamasta

päätöstä tai sen perusteluita kirjallisesti. Lakimies oli kieltäytynyt kertomasta, mihin lakiin päätös oli perustunut, viitaten ulkoministeriön sisäiseen ohjeeseen kaksoiskansalaisuudesta.

Ministeriön lakimies ei ollut osannut arvioida, miten laajasti ohjetta sovelletaan, tai voisiko kantelija hakea kaksoiskansalaisena muihin Suomen suurlähetystöihin harjoitteluun. Kantelija oli nauhoittanut tämänkin puhelun oikeusturvansa vuoksi.

Edelleen kantelija on kertonut, että ulkoministeriö tai suurlähetystö ei ollut halunnut tehdä turvallisuus selvitystä. Harjoittelijan tehtävässä ei käsitellä korkean turvallisuusluokituksen sisältäviä tietoja.

Kantelija on viitannut julkisen vallan käytön lakiperusteisuudesta säätävään perustuslain 2 §:n 3 momenttiin ja katsonut, ettei ulkoministeriön päätös rekrytointiprosessin peruuttamisesta Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaisuuden vuoksi ollut perustunut voimassa olevaan Suomen lakiin.

Kantelija on viitannut myös perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen ja 22 §:ssä säädettyyn perusoikeuksien turvaamiseen sekä yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä säädettyyn syrjinnän kieltoon katsoen, että kansallinen alkuperä ei saa vaikuttaa työnhakijan työhön ottamiseen, jos työnhakijalla on työssä tarvittava osaaminen ja jos hän muuten soveltuu työtehtäviin.

Edelleen kantelija on viitannut yhdenvertaisuuslain 11 §:ään, jossa säädetään erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista, ja katsonut, että ulkoministeriön toiminta ei ole täyttänyt näitä perusteita. Venäjän lainsäädännön mukaiset kansalaisvelvoitteet eivät kantelijan näkemyksen mukaan olisi ulkoministeriön Suomen Moskovan-suurlähetystön korkeakouluharjoittelijan tehtävässä vaikuttaneet siten, että ulkoministeriön päätöksellä keskeyttää rekrytointiprosessi kantelijan tapauksessa olisi ollut yhdenvertaisuuslain tarkoittama hyväksyttävä tavoite. Rekrytointiprosessin keskeyttäminen Venäjän kansalaisuuden vuoksi korkeakouluharjoittelijan työtehtävät huomioon ottaen ei ole myöskään ollut toimenpiteenä oikeasuhtainen. Lähetystön ministeri oli kertonut sähköpostitse kantelijalle 25.1.2017, että harjoittelijan työnkuvaan kuului avustavaan raportointiin liittyviä tehtäviä sekä muun muassa Suomi 100-juhlavuoteen liittyviä tapahtumajärjestelyjä.

Turvallisuus selvityslaki ohjaa henkilöturvallisuus selvityksen laatimista. Kyseisessä tapauksessa ulkoministeriö oli keskeyttänyt rekrytointin sen jälkeen, kun kyseistä tehtävää oli hakuprosessin päätteeksi tarjottu ja kantelija oli sen kirjallisesti hyväksynyt. Perusteeksi oli annettu kantelijan kaksoiskansalaisuus ja tätä koskeva ministeriön sisäinen ohjeistus. Ministeriö ei ollut kyennyt kertomaan, miten laajasti ohjeistusta sovelletaan ministeriössä. Ulkoministeriö on myös kieltäytynyt kertomasta, mihin lakiin perustuen päätös oli tehty sekä kieltäytynyt antamasta perusteluja kirjallisena.

Haun aikana ei ollut laadittu turvallisuus selvitystä, eikä kantelijan siis ollut todettu vaarantavan kansallista turvallisuutta. Ulkoministeriö oli tehnyt oletettaman turvallisuusuhasta kantelijan kaksoiskansalaisuuden perusteella. Asiassa ei ole ollut lakiin perustuvaa syytä keskeyttää rekrytointi, ja tehtäessä virkavalintoja tai työhönottoa koskevia päätöksiä tulee prosessin perustua lakiin.

Kantelijan mukaan hän olisi aloittanut korkeakouluharjoittelijan tehtävässä työskentelyn Suomen Moskovan-suurlähetystössä, jos hän ei olisi ollut Suomen ja Venäjän kaksoiskansalainen. Ulkoministeriön päätös olla jatkamatta rekrytointiprosessia Venäjän kaksoiskansalaisuuden vuoksi ei ollut perustunut voimassa olevaan Suomen lainsäädäntöön. Ulkoministeriö oli asettanut kantelijan yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon vastaisesti kansalaisuuden perusteella eriarvoiseen asemaan ilman lainmukaista hyväksyttävää perustetta.

2 SELVITYS

2.1 Hankittu selvitys ja sen julkisuus

Kantelun johdosta hankittiin Suomen Moskovan-suurlähetystön 11.5.2017 päivätty selvitys MOS7W0080–13 ja ulkoministeriön 11.5.2017 päivätty lausunto HEL7W0078–18. Kantelijalle varattiin tilaisuus antaa vastineensa 7.7.2017 mennessä.

Kantelija toimitti tänne sähköpostitse linkin videotiedostoon puhelinkeskustelustaan ulkoministeriön lakimiehen kanssa.

Asian käsittelyn vireillä ollessa oikeusasiamiehen kanslialle on tehty asiakirjapyyntö (EOAK/3458/2017), jossa pyydettiin toimittamaan jäljennökset kaikista tämän kanteluasian (pyyntöön mennessä kertyneistä) asiakirjoista.

Ulkoministeriö on tehnyt suurlähetystön selvitykseen ja ministeriön lausuntoon turvaluokkaa koskevan merkinnän. Lisäksi ministeriö on asiasta erikseen tiedusteltaessa ilmoittanut käsityksensä, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 1- ja 2-kohdan perusteella salassa pidettäviä ovat suurlähetystön selvityksen toisen sivun kappaleet 6–8 ja saman asiakirjan viimeinen virke, kun taas ministeriön lausunto on julkinen.

Päätin 2.6.2017 siirtää tietopyynnön salassa pidettäviksi ilmoitetuilta osin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 15 §:n nojalla ulkoministeriön ratkaistavaksi ja antaa muut asiakirjat pyytäjälle oikeusasiamiehen kansliasta.

Ulkoministeriöstä on tiedusteltu 10.10.2018, miten se on ratkaissut kyseisen sille siirtämäni tietopyynnön. Toistaiseksi ministeriöstä on saatu vain väliaikatieto, että asian ratkaisua ei ole löytynyt. Tiedossani ei siten ole, miten asia on ministeriössä käsitelty ja ratkaistu. Otan tämän kysymyksen erikseen tutkittavakseni.

Edellä todetun vuoksi suurlähetystön selvitystä selostetaan tässä päätöksessä lukuun ottamatta edellä mainittuja kohtia. Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

2.2 Suomen Moskovan-suurlähetystön selvitys

Moskovan-suurlähetystön rekrytoidessa korkeakouluharjoittelijaa kesäksi 2017 haastattelussa oli loppuvaiheessa kaksi hyvin tasaveroista hakijaa. Suurlähetystö valitsi kantelijan paremmaksi hakijaksi olettaen, että hän suorittaa harjoittelunsa Moskovassa ja Moskovan-suurlähetystössä statukseltaan Suomen kansalaisena. Kantelijalle ilmoitettiin, että työsopimuksen tekeminen edellyttää vielä turvaselvitystä.

Kun suurlähetystön tietoon tuli, että kantelija oli myös Venäjän kansalainen, hänelle ilmoitettiin välittömästi, että vasta tällöin suurlähetystön tietoon tullut Venäjän kansalaisuus muuttaa hänen asemaansa alla kuvattavista syistä. Suurlähetystö halusi ilmoittaa asiasta kantelijalle mahdollisimman nopeasti, koska hän antamiensa tietojen mukaan oli valitsemassa kahdesta tarjolla olevasta harjoittelupaikasta lopulta Moskovassa. Edustusto halusi nopealla ilmoituksella antaa kantelijalle mahdollisuuden valita sittenkin toinen harjoittelupaikka.

Moskovan-suurlähetystön ministeri oli keskustellut 26.1.2017 puhelimitse kantelijan kanssa valintatilanteen muuttumisesta, ja etenkin siitä, miksi harjoittelu ei – Venäjän kansalaisuuden tultua

ilmi – enää voisi vastata sisällöltään sen paremmin kantelijan itsensä odotuksia kuin edustuston tarpeita. Kantelijalle selvitetiin puhelun aikana mm. kaksoiskansalaisen asemaa vain Venäjän kansalaisena suhteessa Venäjän viranomaisiin ja tästä seuraavia esteitä harjoitteluun kuuluvien tehtävien hoidossa.

Moskovan-suurlähetystössä työskentelee Venäjän kansalaisia useissa erilaisissa tehtävissä: autonkuljettajina, kiinteistönhoidossa sekä lähinnä assistentti- ja taloushallinnon avustavissa tehtävissä. Sillä, ovatko henkilöt Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaisia tai vain Venäjän kansalaisia, ei ole juuri merkitystä, koska Venäjän lainsäädännön ja viranomaisten näkökulmasta kaksoiskansalaiset ovat Venäjällä vain Venäjän kansalaisia.

Korkeakouluharjoittelijat ja CIMO-harjoittelijat työskentelevät Moskovan-suurlähetystössä diplomaattivirkamiehiä tukevissa ja valikoidusti sijaistavissa tehtävissä. Näiden työtehtävien mahdollistamiseksi heidän statuksensa tulee olla virkamiesten kanssa yhdenmukainen eli Venäjän ulkoministeriössä suurlähetystön henkilökuntaan kuuluvaksi rekisteröity Suomen kansalainen. Tällöin he voivat suurlähetystön työntekijöinä toimia osin samoissa tehtävissä kuin diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen antamin toimintamahdollisuuksin ja suojan turvin toimivat lähetetyt virkamiehet.

Venäjän perustuslain mukaan (2 luku, 62 artikla) "Venäjän federaation kansalaisella voi olla vieraan valtion kansalaisuus (kaksoiskansalaisuus) Venäjän federaation lainsäädännön tai kansainvälisen sopimuksen mukaisesti. Vieraan valtion kansalaisuus ei vähennä Venäjän federaation kansalaisen oikeuksia ja vapauksia eikä vapauta häntä Venäjän federaation kansalaisuudesta johtuvista velvoitteista, ellei Venäjän federaation lainsäädännöstä tai kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu."

Suomen kansalaisina korkeakouluharjoittelijat rekisteröidään Venäjän ulkoministeriöön, josta he saavat Suomen suurlähetystön henkilökortin. Tätä rekisteröintiä Venäjän ulkoministeriö ei tee Venäjän kansalaisille, vaikka henkilöllä olisi myös Suomen passi. Suurlähetystö ei siksi voi rekisteröidä Venäjän kansalaista korkeakouluharjoittelijana Venäjän ulkoministeriöön, mikä on harjoitteluun liittyvien työtehtävien suorittamisen edellytys.

Edellä mainittujen esteiden lisäksi Venäjän kansalaisen työskentelyyn suurlähetystössä sisältyy muita sekä henkilön omaan että edustuston turvallisuuteen liittyviä seikkoja.

Venäjän perustuslain (2 luku, 59 artikla) mukaan "Jokaisen Venäjän kansalaisen vastuu ja velvollisuus on puolustaa maata (maanpuolustusvelvoite)". Venäjän kansalaisena korkeakouluharjoittelija olisi tämän velvoitteen piirissä omasta tahdostaan riippumatta.

Yhteenvetona Moskovan-suurlähetystö toteaa, ettei päätös olla ottamatta kantelijaa korkeakouluharjoitteluun johtunut kaksoiskansalaisuudesta sinänsä, vaan henkilön yksiselitteisestä asemasta Venäjällä Venäjän kansalaisena myös silloin kun hän työskentelee suurlähetystössä. Tämä ei korkeakouluharjoittelijan tehtävissä mahdollista niiden työtehtävien suorittamista, jotka normaalisti kuuluvat mielekkääseen korkeakouluharjoitteluun.

2.3 Ulkoministeriön lausunto

Ministeriö on todennut suurlähetystön selvityksen lisäksi, että edustuston korkeakoulu-/CIMO-harjoittelijoiden rekrytoinnista ei tehdä virkanimitystä vastaavia päätöksiä. Myöskään valitsematta jättämisestä ei tehdä erillistä kirjallista päätöstä, eikä valitsematta jättämistä muutoinkaan erikseen perustella. Moskovan suurlähetystö on selvityksessään tuonut esille ne tosiasialliset seikat, joiden vuoksi edustusto ei voinut rekrytoida kantelijaa.

Ministeriöllä tai ulkomaanedustustoilla ei ole olemassa minkäänlaista ohjeistusta siitä, että kaksoiskansalaisuuden omaavia henkilöitä ei voitaisi ottaa ministeriön tai edustuston palvelukseen. Kantelijan tapaus on yksittäistapaus, jossa edustusto rekrytoivana tahona oli toiminut virheellisesti viestiessään harjoittelupaikasta kantelijalle ennen aikaisesti, eli ennen kuin tarvittavat faktat päätöksentekoa varten olivat olleet olemassa. Edustusto ja ministeriö ovat pahoitelleet asiasta kantelijalle mahdollisesti aiheutunutta mielipahaa. Ministeriö kuitenkin on katsonut, ettei kantelijalla ole ollut tosiasiallisia edellytyksiä tulla rekrytoituksi kyseiseen tehtävään, joten rekrytoimatta jättäminen oli näin ollen ollut asianmukainen lopputulos asiassa.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslaki

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman pykälän 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.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuuslaki

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Yhdenvertaisuuslain 12 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa 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. Ikään tai asuinpaikkaan perustuva erilainen kohtelu on 2 momentin mukaan lisäksi oikeutettua, jos kohtelulla on objektiivisesti ja asianmukaisesti perusteltu työllisyyspoliittinen tai työmarkkinoita koskeva tavoite taikka jos erilainen kohtelu johtuu eläke- tai työkyvyttömyysetuuksien saamisedellytykseksi vahvistetuista ikärajoista.

Yhdenvertaisuuslakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 19/2014 vp) muutettiin oleellisesti eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antaman lausunnon (PeVL 31/2014 vp) perusteella. Myös työelämän oikeuttamisperusteita koskeva säännös muuttui eduskuntakäsittelyssä. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin tuoda esiin hallituksen esityksessä esitetyt perustelut sille, milloin kyse voisi olla työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskevista todellisista ja ratkaisevista vaatimuksista.

Hallituksen esityksessä on mainittu muun muassa, että uskonnollinen tai vakaumuksellinen yhteisö voi edellyttää sen ammatilliseen toimintaan osallistavalta yhteisön eetoksen mukaista uskontoa tai vakaumusta silloin, kun uskonto tai vakaumus on kyseisen ammatillisen toiminnan luonteen tai työn suorittamiseen liittyvien yhteyksien vuoksi työtä koskeva, organisaation eetokseen perustuva todellinen, perusteltu ja oikeutettu vaatimus. Edelleen hallituksen esityksessä viitataan esimerkiksi työturvallisuuden vuoksi työntekijöille asetettaviin terveydentilaa tai kielitaitoa koskeviin vaatimuksiin. Toisaalta todetaan, että erilainen kohtelu varsinkin etnisen alkuperän perusteella voi työelämässä tulla kysymykseen hyvin poikkeuksellisesti. Työntekijän erilaiselle kohtelulle työsuhteen aikana on vaikea löytää työstä johtuvia perusteita. Tilanne voi olla erilainen silloin, kun työntekijöitä ollaan vasta valitsemassa. Käytännössä hyväksyttävänä on pidetty sitä, että etnisen yhteisön edunvalvontatehtäviin valitaan tähän etniseen ryhmään kuuluva henkilö. Vastaavalla tavalla voitaisiin arvioida tilannetta, jossa palkataan työntekijää seksuaalivähemmistöihin kuuluvien oikeuksia ajamaan (HE 19/2014 vp, s. 73–74).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdotti mietinnössään palattavaksi pitkälti silloin voimassa olleen kaltaiseen työelämän oikeuttamisperusteita koskeneeseen sääntelyyn. Mietintöön ei sisälly esimerkkejä tilanteista, joissa voisi olla kyse työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskevista todellisista ja ratkaisevista vaatimuksista, eikä muutakaan säännöksen tulkintaa valaisevaa arviointia (ks. TyVM 11/2014 vp, s. 11).

Aiemman yhdenvertaisuuslain (21/2004) 7 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla tässä laissa tarkoitettuna syrjintänä ei pidetty sellaista 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syrjintäperusteeseen liittyvää erilaista kohtelua, jonka perusteena on työtehtävien laatuun ja niiden suorittamiseen liittyvä todellinen ja ratkaiseva vaatimus. Säännöksen perusteluissa todettiin muun muassa, että hyväksyttävää syytä arvioidaan työhön liittyvien ja työn tekijälleen asettamien todellisten vaatimusten perusteella. Työhön liittyviä vaatimuksia voidaan niin ikään arvioida työnantajan toiminnan luonnetta vasten. Eri asemaan asettamisen oikeutusta arvioidaan aina sen mukaan, onko käytetty peruste tarkoituspäältä perusoikeuksien toteutumisen kannalta hyväksyttävä (HE 44/2003 vp, s. 44).

Työsuojeluhallinnon verkkopalvelussa on kerrottu esimerkkejä tilanteista, joissa erilainen kohtelu työsuhteessa voi olla hyväksyttävää (<https://www.tyosuojelu.fi/tyosuuhde/yhdenvertaisuus/syrjinta>):

1. Työnantaja ei palkkaa ansioituneimpana pidettävää näyttelijää tämän korkean iän takia. Iäkstä työnhakijaa on kohdeltu valintatilanteessa epäsuotuisammin, mutta kyse ei ole kielletystä syrjinnästä, koska työtehtävänä on esittää näytelmässä teini-ikäistä.
2. Työnantaja voi palkata kiinalaisen työntekijän kiinalaiseen ravintolaan aidon vaikutelman luomiseksi, vaikka tämä ole ansioitunein hakija.
3. Työntekijältä voidaan edellyttää tiettyä uskonnollista vakaumusta niissä tapauksissa, joissa työntekijä on työssään tekemisissä vaaditun vakaumuksen kanssa tai edustaa uskonnollista vakaumusta ulospäin.
4. Työsuhteen päättäminen työntekijän terveydentilan perusteella voi olla oikeutettua silloin, kun sairaus on aiheuttanut työkyvyn merkittävän huononemisen eikä heikentymistä voida pitää tilapäisenä tai ohimenevänä.
5. Kunta työnantajana voi tarjota kesätyöpaikkoja vain oman kunnan nuorille.
6. Nuorten työmarkkinoilta syrjäytymistä ehkäisevät työllistämiskampanjat voivat sisältää oikeutettua erilaista kohtelua iän perusteella.
7. Laissa säädettyä 68 vuoden eroamisikää virasta ei ole EU-tuomioistuimen käytännössä pidetty syrjivänä.

Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että se, missä määrin eri syrjintäperusteet voivat olla erilaisen kohtelun oikeuttavia, riippuu syrjintäperusteen luonteesta. Uskontoon, vakaumukseen ja kieleen liittyvien vaatimusten perusteleminen on yleensä helpompaa kuin erilaisen kohtelun oikeuttaminen etnisen tai kansallisen alkuperän tai sukupuolisen suuntautumisen perusteella (Kari-Pekka Tiitinen – Tarja Kröger: Työsopimusoikeus, 2012, s. 190).

Työsopimuslaki

Työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Saman pykälän 3 momentin mukaan yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään yhdenvertaisuuslaissa. Tasa-arvosta ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa.

Hallintolaki

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus

Asetuksella 4/1970 voimaansaatetun diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen 1 artiklan b-kohdan mukaan "edustuston jäsenillä" tarkoitetaan edustuston päällikköä ja edustuston henkilökunnan jäseniä, "edustuston henkilökunnan jäsenillä" tarkoitetaan c-kohdan mukaan diplomaattisen henkilökunnan, hallinnollisen ja teknillisen henkilökunnan sekä edustuston palveluskunnan jäseniä, ja d-kohdan mukaan "diplomaattisen henkilökunnan jäsenellä" tarkoitetaan niitä edustuston henkilökunnan jäseniä, joilla on diplomaattinen asema.

Yleissopimuksen 8 artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan edustuston diplomaattisen henkilökunnan jäsenten tulee periaatteessa olla lähettäjävaltion kansalaisia. Saman artiklan toisen kappaleen mukaan edustuston diplomaattisen henkilökunnan jäseniksi ei saa määrätä vastaanottajavaltion kansalaisia, ellei vastaanottajavaltio anna siihen suostumustaan, jonka se milloin tahansa voi peruuttaa.

Yleissopimuksen 10 artiklan ensimmäisen kappaleen a-kohdan mukaan vastaanottajavaltion ulkoasiainministeriölle tai muulle sovitulle ministeriölle on ilmoitettava edustuston jäsenten nimityksestä, heidän saapumisestaan ja lopullisesta lähdöstään tai heidän tehtäviensä päättämisestä edustustossa.

3.2. Onko kantelijaa syrjitty?

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella kantelijaa ei ollut valittu suurlähetystön korkeakouluharjoittelijan tehtävään sen vuoksi, että hän oli myös Venäjän kansalainen.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä muun muassa kansalaisuuden vuoksi. Toisaalta, työsuhteeseen ottamisessa kiellettyä syrjintänä ei kuitenkaan pidetä esimerkiksi kansalaisuuteen liittyvää erilaista kohtelua, jos työnantaja voi esittää erilaiselle kohtelulle yhdenvertaisuuslain 12 §:ssä säädetyn oikeuttamisperusteen. Tämän oikeuttamisperusteen lähtökohta on, että kiellettyihin syrjintäperusteisiin perustuva erilainen kohtelu on oikeutettua vain työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskevilla todellisilla ja ratkaisevilla perusteilla, minkä lisäksi kohtelun on oltava oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi.

Totean, että erilainen kohtelu työelämässä voi lisäksi olla oikeutettua iän tai asuinpaikan perusteella tietyin edellytyksin (yhdenvertaisuuslain 12 §:n 2 momentti). Näillä ikää ja asuinpaikkaa koskevilla poikkeuksilla ei kuitenkaan ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa.

Arvioitaessa sitä, voidaanko syrjiväksi väitettyä kohtelua pitää työhönottomenettelyssä oikeutettuna ja oikeasuhtaisena toimenpiteenä, huomiota on käsitykseni mukaan mahdollista kiinnittää muun muassa siihen, mistä työstä tai tehtävistä on kysymys, millainen on työnantajan toiminnan luonne, mitä vaatimuksia työn suorittaminen asettaa ja miten työnhakijan henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat työssä tai tehtävässä suoriutumiseen.

Tässä tapauksessa kyse oli ollut korkeakouluharjoittelijan työsopimussuhteisesta tehtävästä suurlähetystössä. Saadun selvityksen mukaan korkeakouluharjoittelijat työskentelevät Moskovan-suurlähetystössä diplomaattivirkamiehiä tukevissa ja valikoidusti sijaistavissa tehtävissä.

Seuraavaksi on kyse siitä, millaisia vaatimuksia hakijalle on voitu asettaa tehtävien laadun ja niiden suorittamisen näkökulmasta.

Saadun selvityksen perusteella tarkastelussa olevien työtehtävien mahdollistamiseksi korkeakouluharjoittelijan statuksen tulee olla lähetystön virkamiesten kanssa yhdenmukainen. Tämä tarkoittaa sitä, että hänen tulee olla Venäjän ulkoministeriössä Suomen suurlähetystön henkilökuntaan kuuluvaksi rekisteröity Suomen kansalainen, koska tällöin hän voi suurlähetystön työntekijänä toimia osin samoissa tehtävissä kuin diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen antamin toimintamahdollisuuksin ja suojan turvin toimivat lähetetyt virkamiehet. Suomen kansalaisina korkeakouluharjoittelijat rekisteröidään Venäjän ulkoministeriöön, josta he saavat Suomen suurlähetystön henkilökortin. Selvityksen mukaan tätä rekisteröintiä Venäjän ulkoministeriö ei kuitenkaan tee Venäjän kansalaisille, vaikka henkilöllä olisi myös Suomen passi.

Edellä todetun perusteella kantelijaa ei olisi voitu rekisteröidä Venäjän ulkoministeriössä Suomen suurlähetystön henkilökuntaan kuuluvaksi Suomen kansalaiseksi hänen Venäjän kansalaisuutensa vuoksi.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella katson, että syynä kantelijan valitsematta jättämiselle tässä yksittäisessä tapauksessa ovat olleet ne tosiasialliset rajoitteet, jotka kantelijan Venäjän kansalaisuudesta olisivat Suomen Moskovan-suurlähetystöstä riippumattomista syistä aiheutuneet asianomaisen täytettävänä olevan tehtävän hoitamiselle lähetystössä. Suurlähetystö ei olisi voinut rekisteröidä Venäjän kansalaista korkeakouluharjoittelijana Venäjän ulkoministeriöön, mikä taas olisi ollut harjoitteluun liittyvien työtehtävien suorittamisen edellytys lähetystössä. Harjoittelu ei siten olisi vastannut sisällöltään edustuston tarpeita työnantajana. Lisäksi

selvityksessä on viitattu siihen, että Venäjän kansalaisen työskentelyyn suurlähetystössä sisältyy muita sekä henkilön omaan että edustuston turvallisuuteen liittyviä seikkoja. Minulla ei ole perusteita epäillä ministeriön selvitystä näiltäkään osin.

Edellä todetun perusteella katson, että kantelijan erilainen kohtelu hänen kansalaisuutensa perusteella on laissa edellytetyllä tavalla kytkeytynyt nimenomaan tehtävien laatuun ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin.

Tämän jälkeen tulee vielä arvioida, onko erilainen kohtelu kansalaisuuden perusteella ollut oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi.

Yhdenvertaisuuslain 12 §:n 1 momentin vaatimus työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskevista todellisista ja ratkaisevista vaatimuksista, sekä vaatimus kohtelun oikeasuhtaisuudesta oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi kytkeytyvät tässä tapauksessa läheisesti toisiinsa. Kun Venäjän kansalaisuus olisi muodostunut rekisteröinnin ja siten tehtävien hoitamisen esteeksi, katson, että tässä tilanteessa kansalaisuuteen perustuva erilainen kohtelu ei ole voinut olla myöskään vastoin vaatimusta oikeasuhtaisuudesta oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi.

Edellä esitetyn ja saamani selvityksen perusteella katson, että lähetystöllä on ollut lakiin nojautuva oikeuttamisperuste kantelijan erilaiseen kohteluun työhönotossa kansalaisuuden perusteella.

3.3 Onko valintamenettely muuten ollut hyvän hallinnon mukainen?

Asiassa on vielä arvioitava valintamenettelyn muuta asianmukaisuutta.

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan kantelija oli tiedustellut mahdollisesta harjoittelupaikasta. Hänelle oli vastattu, että harjoittelijan ottaminen oli epävarmaa. Tämän jälkeen kantelijaan oli otettu yhteyttä ja tiedusteltu halukkuudesta harjoitteluun sekä ilmoitettu haastattelumahdollisuudesta. Puhelinhaastattelun jälkeen kantelijalle oli 24.1.2017 ilmoitettu valinnasta harjoittelijaksi kesä-elokuuksi 2017. Lisäksi oli tuotu esiin erinäisiä käytännön seikkoja ja todettu myös seuraavaa: ”Voit jo alustavasti kertoa yliopiston urapalveluihin, että sinut tällä turvallisuusselvitysvarauksella valitaan harjoittelijaksi Moskovan-suurlähetystöön.”

Kantelija oli pyytänyt vielä miettimisaikaa ja lisätietoja tulevista työtehtävistä ja niiden painotuksista. Tämän jälkeen kantelija oli ilmoittanut valitsevansa Moskovan-lähetystön harjoittelupaikaksi ja maininnut viisumiin liittyen, että hänellä on myös Venäjän kansalaisuus. Sen johdosta kantelijalle oli ilmoitettu, että Venäjän kansalaisuus oli sellainen tieto, jonka takia kantelijan valintaa harkitaan uudelleen. Tätä seuraava viestinvaihto oli liittynyt siitä sopimiseen, milloin kantelijalle kerrottaisiin puhelimitse asian tarkemmat perustelut.

Siihen, mitä jo kantelijaa haastateltaessa mahdollisesti oli tullut ilmi hänen kaksoiskansalaisuudesta, en voi enemmälti ottaa kantaa. Edellä selostetun sähköpostikirjeenvaihdon perusteella asia näyttäisi tulleen nimenomaisesti ilmi vasta, kun valintamenettely oli jo edennyt hyvin pitkälle ja kantelijan kanssa oli ryhdytty sopimaan käytännön järjestelyistä.

Käsitykseni mukaan viranomaisessa avoinna olevan työsopimussuhteisen tehtävän täyttämistä voidaan pitää asiana, jonka käsittelyyn voidaan soveltaa paitsi hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteita myös tapauskohtaisesti lain menettelysäännöksiä, joilla turvataan perustuslain tarkoittama asian asianmukainen käsittely, vaikka itse työsopimuksen tekeminen onkin yksityisoikeudellinen oikeustoimi.

Kantelijalle oli perustellusti voinut syntyä sittemmin perusteettomaksi osoittautunut odotus tehtävään valinnasta. Hallinnon asiakkaan on voitava luottaa viranomaisilta saamiensa neuvojen ja ilmoitusten paikkansapitävyyteen, ja viranomaisten tulee viran puolesta selvittää asiat asianmukaisesti. Siten lähetystön olisi mielestäni tullut oma-aloitteisesti selvittää jo esikysymyksenä, onko kantelijan työhön ottamiselle olemassa jokin jo ennalta lähetystön tiedossa oleva yleinen tehtävän hoitamisen näkökulmasta ratkaiseva este. Kun näin ei nyt ollut tapahtunut vaan valintamenettely oli keskeytetty vasta sen jatkuttua – sinänsä lyhyen ajan sisällä – varsin pitkälle, menettely ei mielestäni ole ollut hyvän hallinnon mukainen. Edustusto ja ministeriö ovatkin pahitelleet asiasta kantelijalle mahdollisesti aiheutunutta mielipahaa.

Totean myös, että mielestäni valinnan epäämisen perusteet olisi kantelijan pyynnöstä tullut ilmoittaa hänelle myös kirjallisesti.

Muilta osin menettelyssä ei ole tullut ilmi sellaista, josta minulla olisi aihetta lausua enemmän.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Suomen Moskovan-suurlähetystön tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni ulkoministeriölle edelleen suurlähetystön tietoon saatettavaksi.