

5.10.2017

EOAK/3992/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

VIRKASUHTEESEEN NIMITTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Maahanmuuttoviraston menettelyä ylitarkastajan virkasuhteisiin nimittämisessä. Kantelija katsoi, ettei virkasuhteisiin nimitettäessä ollut noudatettu yleisiä nimitysperusteita ja että nimityspäätös oli siksi lainvastainen. Kantelija kiinnitti erityistä huomiota nimitysmuistion kohtaan, jossa on arvioitu hänen aikaansaavuuttaan ja yhteistyö- ja vuorovaikutustaitojaan. Kantelija piti erityisen tuomittavana sitä, että leimaava luonnehdinta oli julkisessa asiakirjassa. Kantelija katsoi, että yhtenä nimittämiseen vaikuttavana tekijänä on saattanut olla hänen toimintansa varaluottamusmiehenä.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys Maahanmuuttovirastolta.

3 RATKAISU

3.1 Virantäyttöä koskevista säädöksistä

Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Valtiovarainministeriön (VM/2118/00.00.00/2016) ohjeen mukaan nimitysperusteista taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja sekä muulla tavoin osoitettua tietopuolista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Kyvyllä tarkoitetaan henkilökohtaisia ominaisuuksia kuten esimerkiksi luontaista lahjakkuutta, työkykyä, aloitteellisuutta, kykyä tulokselliseen työskentelyyn, johtamistaitoa sekä kansainvälisiä valmiuksia. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan sekä nuhteetonta käytöstä että yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja, viran tehtävien hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita. Nimittämisperusteita tulee arvioida täytettävänä olevan virkatehtävän näkökulmasta.

Valtion virkojen edellyttämistä yleisistä kelpoisuusvaatimuksista (kansalaisuus, ikä ja kielitaito) säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 3 luvussa. Valtion virkamieslain 6 §:n (1334/2014) 2 momentissa viitataan yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon osalta yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädettyyn sekä tasa-arvon ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon osalta naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädettyyn.

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.

Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista on virka- tai nimikekohtaisia säännöksiä asianomaista virastoa koskevassa laissa tai viraston hallintoasetuksessa. Säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi voi olla muita ominaisuuksia, jotka edesauttavat virkatehtävien hoitamista. Tällaisia ovat esimerkiksi tehtävien hoidon edellyttämä vieraiden kielten taito,

yhteistyökyky sekä suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito. Sikäli kuin nämä otetaan huomioon nimitysharkinnassa, ne tulee mainita jo viran hakuilmoituksessa.

Nimitysharkintaa ohjaavat lisäksi hallintolaki (434/2003) ja sen hyvän hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset. Hyvän hallinnon perusteet velvoittavat viranomaista muun muassa tasapuoliseen ja puolueettomaan kohteluun.

Valtiovarainministeriön edellä mainitun ohjeen mukaan haastatteluun valitaan hakijat, joiden ominaisuudet, koulutus ja ansiot vastaavat parhaiten tehtävän menestykselliseen hoitamiseen vaadittavia asioita. Ohjeen mukaan nimitysmuistiossa vertaillaan hakijoiden ansiot ansioituneimman hakijan osoittamiseksi. Vertailu tehdään yleisten nimitysperusteiden, kelpoisuusvaatimusten ja virkaan kuuluvien tehtävien asettamien muiden vaatimusten perusteella tarkastelemalla hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta sekä muita ansioita.

Ohjeessa korostetaan, että muistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun. Hakijoiden saman tyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa, jotta vertailu olisi muistion perusteella mahdollista. Muistiossa tulisi käydä ilmi, millä perusteilla virkaan nimitettäväksi ehdotettu on siihen ansioitunein ja miten perustuslain, valtion virkamieslain ja tasa-arvolain vaatimukset täyttyvät.

Edelleen valtiovarainministeriön ohjeessa todetaan, että 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. Virkanimitysasian ratkaisu perustuu aina kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden pätevyyden ja ansioituneisuuden pohjalta tehtävään kokonaisarviointiin, johon kuuluu myös virkatehtävien hoidon kannalta merkityksellisten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi.

Ohjeen mukaan hakijoiden mahdollisia kielteisiä henkilökohtaisia ominaisuuksia on kuvailtava harkiten. Suositeltavampaa on kuvata perusteellisemmin parhaan/parhaiden hakijoiden viran menestyksellisen hoitamisen kannalta myönteisiä ominaisuuksia.

3.2 Asian arviointi

Nimityspäätöksen perustelujen tarkoituksena on selvittää, miksi tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Nimitysasian valmistelussa ja esittelyssä kokonaisarviointiin ratkaisevasti vaikuttaneet seikat on esitettävä ja perusteltava asianmukaisesti. Perustelut muodostuvat hakijoiden ansioiden selostamisesta ja vertailemisesta sekä vertailun perusteella tehdystä arvioinnista ansioituneimmasta hakijasta. Perustelut tulee kirjata päätösasiakirjaan tai muistioon, jotta esimerkiksi kanteluviranomainen saa tiedon nimityksen perusteista ja voi arvioida sekä ottaa kantaa nimitysratkaisun lainmukaisuuteen ja ratkaisijan harkintavallan käyttöön. Hyvin tehty ja kirjattu hakijoiden ansioiden vertailu paitsi osaltaan varmistaa

ratkaisun lainmukaisuutta ja antaa tietoa viranhakijoille, myös osaltaan varmistaa ratkaisijan oikeusturvaa päätöksentekijänä. Se myös vähentää tarvetta asian jälkikäteiseen tutkimiseen.

Nimitysmuistion mukaan Maahanmuuttovirastossa oli haettavana kahdeksan ylitarkastajan määräaikaista virkasuhdetta. Nimitysmuistion mukaan tehtävään ei ole säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Tehtävän luonteesta johtuen sopivana koulutuksena pidetään esimerkiksi oikeustieteellistä tai hallintotieteellistä ylempää korkeakoulututkintoa.

Nimitysmuistion mukaan Maahanmuuttoviraston kansalaisuusyksikön ylitarkastajan tehtäviin kuuluu henkilökohtainen kansalaisuusasioiden ratkaisu ja/tai esittelytoiminta, asiakaspalvelu ja asiantuntijana toimiminen kansalaisuusasioihin liittyvissä kysymyksissä. Tehtävään nimitettävältä odotetaan osaamista tuloksellisessa, tavoitteellisessa ja laadukkaassa työssä lainsäädännön soveltajana sekä kykyä itsenäiseen työskentelyyn, tehtävien priorisointiin ja kokonaisuusien hallintaan. Lisäksi nimitettävältä odotetaan hyviä vuorovaikutus- ja viestintätaitoja, yhteistyökykyä ja joustavuutta sekä tiedonhankinta- ja analysointikykyä. Tehtävän hoidossa katsotaan eduksi kokemus ja osaaminen kansalaisuusyksikön tehtävistä ja päätöksenteosta sekä kokemusta ja osaamista hallintomenettelystä, maahanmuuttohallinnosta ja Maahanmuuttoviraston toimialoista.

Nimitysmuistion mukaan määräpäivään mennessä avoinna olevia tehtäviä haki 140 henkilöä. Muistion mukaan hakijoista haastateltiin kantelijan lisäksi 12 muuta henkilöä. Haastateltaviksi pyydettiin hakijoita, jotka työskentelivät Maahanmuuttovirastossa toisissa tehtävissä tai joilla oli aikaisempaa kokemusta Maahanmuuttovirastosta työskentelystä tai muuta kokemusta maahanmuuttoasioiden parissa.

Nimitysmuistiossa on vertailtu haastateltuja hakijoita kertomalla heidän koulutuksensa ja työkokemuksensa. Tämän jälkeen muistiossa todetaan, että hakuasiakirjojen ja hakijoiden aiemman työkokemuksen vertailun, hakijoista tehtyjen tiedustelujen sekä haastattelujen jälkeen päädyttiin nyt tehtyyn esitykseen. Muistion mukaan kaikki haastatellut joko ovat työskennelleet tai työskentelevät parhaillaan Maahanmuuttovirastossa yhtä lukuun ottamatta, joka on työskennellyt maahanmuuttotehtävissä Suomen suurlähetystössä ja kunniakonsulaatissa.

Nimitysmuistion mukaan kaikki määräaikaiseen tehtävään esitetyistä henkilöistä olivat haastattelussa tuoneet ilmi motivoituneisuutensa kansalaisuusyksikön ylitarkastajan tehtäviin. Haastatelluista kantelijalla on pitkä ura maahanmuuttohallinnon tehtävissä ja erityisesti kansalaisuusasioiden parissa. Kuitenkaan kantelijan aikaansaavuus ei muistion mukaan ollut aiemmissa tehtävissä kaikilta osin yltänyt pitkästä kokemuksesta huolimatta tasolle, jota ylitarkastajalta odotettiin. Myöskään hänen yhteistyö- ja vuorovaikutustaitonsa eivät olleet muistion mukaan osoittautuneet aiemmassa viranhoidossa riittäviksi tehtävien sisältö ja työskentelytapa huomioon ottaen.

Maahanmuuttoviraston mukaan luottamusmiestehtävillä ei ole negatiivista vaikutusta viraston nimitysvalinnoissa. Monesti luottamusmiestoiminnassa mukana olevat henkilöt ovat aktiivisia toimijoita, joiden luottamusmieskokemuksesta on hyötyä myös virkatehtävissä.

Maahanmuuttovirasto katsoo noudattaneensa kantelun kohteena olevassa virantäyttöprosessissa yleisiä nimitysperusteita ja virantäyttöprosessin olleen asianmukainen. Tehtäviin on valittu henkilöt, joiden on katsottu täyttävän yleiset nimitysperusteet (taito, kyky ja koeteltu kansalaisuus) ja joiden on katsottu soveltuvan avoinna olleisiin ylitarkastajan tehtäviin parhaiten. Maahanmuuttovirasto on pyrkinyt nimitysmuistiossa tuomaan esille selkeästi ja asiallisesti perustelut henkilöiden valinnalle. Nimitysesitys on tehty

hakuasiakirjojen, hakijoiden aikaisemman työkokemuksen, Maahanmuuttovirastossa olevan aikaisemman kokemuksen sekä haastattelujen perusteella. Haastatelluista kantelijalla on pitkä kokemus Maahanmuuttoviraston kansalaisuusyksikön ylitarkastajan tehtävistä ja lisäksi hänellä on kokemusta sisäministeriön maahanmuutto-osaston tehtävistä. Näin ollen on katsottu, että nimitysmuistiossa tuli perustella, miksi hän ei merkittävän pitkistä ja tehtävään sopivasta aiemmasta työkokemuksestaan huolimatta tullut valituksi avoinna olleisiin Maahanmuuttoviraston ylitarkastajan tehtäviin. Luonnehdinta oli pyritty tekemään arvostavalla tavalla.

Maahanmuuttoviraston mukaan rekrytoinnin haastatteluvaiheessa voidaan luoda alustava mielikuva tehtävään parhaiten soveltuvasta henkilöstä. Nimitysesitys tehdään kokonaisuuden perusteella: asiakirjojen, haastattelun ja mahdollisesti henkilöstä aiemmin saadun kokemuksen perusteella. Kantelija on työskennellyt Maahanmuuttovirastossa aiemmin, ja virastolla on hänestä nimitysmuistioon nostettu näkemys.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että muiden kuin kantelijan osalta ei ole mainintaa muun muassa yhteistyökyvyn ja vuorovaikutustaidon osalta, mitä voidaan viraston mukaan pitää puutteena muistiossa. Muiden haastateltujen yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja sekä näyttöjä aikaansaavuudesta oli pidetty nimitysesitysvaiheessa riittävinä ja sopivina kansalaisuusyksikön ylitarkastajan tehtävien menestykselliseen hoitamiseen. Muita haastateltuja oli pidetty avoinna olleisiin tehtäviin kantelijaa ansioituneimpina.

Totean hallintolain 45 §:n perusteluelvoite ja hyvän hallinnon vaatimukset sekä valtiovarainministeriön edellä mainittu ohje huomioon ottaen, että nimitysmuistio on puutteellinen. Muistiossa ei ole selostettu tasapuolisesti haastateltujen ansioita, sillä vain kantelijan aikaansaavuutta sekä yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja on arvioitu. Nimitysmuistio ei ole valtiovarainministeriön ohjeen mukainen, koska siinä ei ole kuvattu virkasuhteeseen nimitettävien myönteisiä ominaisuuksia, vaan yksittäisen hakijan eli kantelijan niitä ominaisuuksia, joiden perusteella hänen ei ollut katsottu täyttävän ylitarkastajan virkasuhteeseen nimitettävälle asetettuja odotuksia.

Laillisuusvalvojan tehtävänä on ottaa kantaa siihen, onko virkamies käyttänyt harkintavaltaansa lain sallimissa rajoissa. Nimittäjällä on harkintavaltaa muun ohella sen suhteen, miten virkaan kuuluvien tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita painotetaan. Tämä koskee myös esimerkiksi hakijoiden koulutuksen, työkokemuksen sekä viran tehtäviin perehtyneisyyden keskinäistä painotusta hakijoita vertailtaessa. Oikeusasiamies voi arvioida suoritettuja ansiovertailuja lähinnä nimitysmuistioiden ja asiassa saatujen selvitysten perusteella siitä näkökulmasta, onko ansiovertailu tehty harkintavallan rajoissa. Sen sijaan oikeusasiamies ei voi tehdä ansiovertailua viranhakijoiden kesken uudelleen, eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin tai kuka hakijoista olisi tullut nimittää virkaan.

Nimityspäätöstä tehtäessä kysymys on kokonaisarviointista. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella katson, ettei Maahanmuuttoviraston voida osoittaa ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä väärin. Asiassa ei ole myöskään havaittavissa viitteitä siitä, että kysymys olisi ollut syrjinnästä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2. esittämäni käsityksen Maahanmuuttoviraston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Maahanmuuttovirastolle.