



ASIA Virkasuhteeseen nimittäminen Maahanmuuttovirastossa

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 21.6.2017 osoittamassaan kirjoituksessa Maahanmuuttoviraston (Migri) menettelyä määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan vuoden 2017 alussa alkaneet määräaikaisuudet on täytetty vain 30.9.2017 asti, ja niitä seuraavat määräaikaiset tehtävät/virkasuhteet ovat tulleet Migrissä sisäiseen haakuun 7.4.2017 ilmoitusmenettelyllä. Kantelun mukaan määräaikaisuuksia täytettäessä ei Migrin ylijohtajan määräyksestä ole huomioitu muita Migristä virkavapaalla olevia kuin perhevapailta olevat. Kantelija itse on kertomansa mukaan hoitanut tulosalueen johtajan tehtävää 1.1.2016 – 31.12.2016, ja hänen virkasuhdettaan oli jatkettu 1.1.2017 – 30.9.2017. Hän on saanut 1.4.2017 alkaen maistraatista viran, jossa on kuuden kuukauden koeaika. Kantelija on ollut virkavapaalla Maahanmuuttovirastosta 1.4.2017 – 30.9.2017.

Kantelija katsoo, että Migrin Saimaa 2 -tulosalueen johtajan määräaikaisen virkasuhteen täyttämässä ajalle 1.10.2017 – 30.6.2018 on menetelty syrjivästi sekä vastoin hyvää hallintoa ja avointa, objektiivista rekrytointitapaa. Nimityksistä ei myöskään ole laadittu nimitysmuistioita.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 11.10.2017 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksestä 30.10.2017 päivätyn vastineen.

RATKAISU

1. Yhdenvertainen kohtelu virkasuhteeseen nimittämisessä

Perustuslain 125 §:n mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaisuus.

Virkamieheksi nimittämisestä ja yleisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 3 luvussa. Virkamieslain 6 §:n mukaan viranomaisen ei saa nimittämisestä päättäessään perusteettomasti asettaa ketään toisiin nähden eri asemaan 11 §:ssä mainittujen syiden nojalla. Tällaisia syitä ovat syntyperä, etninen alkuperä, kansalaisuus, sukupuoli, sukupuolinen suuntautuminen, uskonto, vakaumus, vammaisuus, ikä tai poliittinen tai ammattiyhdistystoiminta taikka muu näihin verrattava seikka.

Määräaikaista virkasuhdetta koskevasta hakumenettelystä ei ole säännöksiä. Valtiovarainministeriö (VM) on antanut ohjeen virantäytössä noudatettavista periaatteista (VM/2118/00.00.00/2016), jota on tarkoitus soveltuvin osin soveltaa myös määräaikaisiin nimittämiin. Jos määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetään yli vuoden määräajaksi, ohjeena on, että hakumenettelystä noudatetaan samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä. Tilanne on ohjeen mukaan sama riippumatta siitä, koostuuko määräaika yhdestä yli vuoden kestävästä nimityksestä vai useammasta määräaikaisesta nimityksestä, joiden yhteenlaskettu aika on yli vuoden mittainen (em. ohjeen s. 8). Virkamies on virkamieslain 9 §:n 3 momentin mukaan nimitettävä koko määräaikaisuuden perusteena olevaksi ajaksi, jollei erityisestä syystä toisin päätetä.

Tässä tapauksessa on kyse Saimaa 2 -tulosalueen johtajan kahdeksan kuukautta pitkään määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä. Ilmeisesti sama henkilö on hoitanut Saimaa 2 -tulosalueen johtajan tehtävää 1.4.2017 lukien, jolloin määräaikaisten nimitysten yhteenlaskettu aika olisi yksi vuosi ja kolme kuukautta (1.4.2017 – 30.6.2018). Kun määräaikaisten nimitysten yhteen laskettu aika on yli vuoden mittainen, edellä mainittu valtiovarainministeriön ohje tulee sovellettavaksi.

Maahanmuuttovirasto esittää selvityksessään, että turvapaikkayksikön määräaikaisin ylitarkastajan ja osastosihteerin tehtäviin nimetyt henkilöt on haettu tehtäviin julkisen haun kautta. Tulosalueen johtajan määräaikaisiin tehtäviin on käytetty viraston sisäistä hakua, sillä tehtävässä tarvitaan juuri turvapaikkayksikköä tai Maahanmuuttovirastoa koskevaa asiantuntemusta. Selvityksen mukaan Maahanmuuttovirasto päätyi keväällä 2017 ratkaisuun, että kaikki ne henkilöt, jotka sillä hetkellä olivat turvapaikkayksikössä ja jotka olivat menestyksekkäästi hoitaneet tehtäviään, voisivat halutessaan saada suorat jatkonimitykset eli seuraavan määräaikaisuuden ajalle 1.10.2017 – 30.6.2018 juuri hoitamiinsa tehtäviin. Maahanmuuttovirasto esittää, että suoriin jatkonimityksiin päädyttiin, sillä noin 250 määräaikaisen hakeminen eri tehtäviin ja eri yksiköiden välillä on hallinnollisesta näkökulmasta hyvin haasteellinen ratkaisu ja olisi pysäyttänyt päätöstoiminnan eli tuloksenteon sekä kuormittanut esimiestyötä. Linjauksena oli, että kaikki perhevapailla olevat henkilöt ovat voineet ilmoittaa kiinnostuksensa tehtäviin. Muilla virkavapailla olevia henkilöitä ei pyydetty ilmoittautumaan tehtäviin, sillä heidän siirtymisensä pysyvästi tai määräajaksi muihin organisaatioihin tai valtion virastoihin katsottiin olevan osoitus siitä, että motivaatio ja sitoutuminen suuntautuivat juuri silloin muihin kuin Maahanmuuttoviraston tehtäviin.

Kantelija katsoo, että häneltä on viety koeajan suoma mahdollisuus arvioida, haluaako hän sitenkin palata takaisin entiseen tehtäväänsä Maahanmuuttovirastoon. Koeaika ei kantelijan mukaan ole vain työnantajan mahdollisuus arvioida, onko uusi työntekijä sovelias, vaan työntekijälläkin on mahdollisuus arvioida, onko uusi työ sittenkään hänelle sopiva. Hänen virkavapautensa on päättynyt 30.9.2017. Maahanmuuttovirasto puolestaan katsoo, että jos kantelija olisi koeajalla palannut Maahanmuuttovirastoon, hän olisi palannut omaan virkaansa turvapaikkayksikön ylitarkastajaksi.

Maahanmuuttoviraston selvityksessä käytetään termiä ”suorat jatkonimitykset”, mutta kantelun liitteenä olevan yksikönjohtajan koko turvapaikkayksikölle osoitetun sähköpostiviestin mukaan yksikön esimiehet kuitenkin suorittavat ansiovertailun jatkamaan halukkaiksi ilmoittautuneiden kesken. Tiiminvetäjistä viestissä toisaalta todetaan, että ”tulosalueita on nykyinen määrä ja siis myös tulosalueen johtajia ja l. sijaisia – jos nämä ilmoittavat halunsa jatkaa, tehdään suora jatkopäätös”. Maahanmuuttovirasto perustelee suoria jatkonimityksiä sillä hetkellä määräaikaista tehtäviä hoitaville henkilöille sillä, että noin 250 määräaikaisen viranhaltijan hakeminen olisi ollut työlästä (”hallinnollisesta näkökulmasta hyvin haasteellinen ratkaisu”), ja että avoin rekrytointi olisi pysäyttänyt päätöstoiminnan (”eli tuloksenteon”) sekä kuormittanut esimiestyötä.

Virantäytössä keskeisenä tavoitteena on pidettävä sitä, että julkisyhteisön palvelukseen saadaan pätevä ja ammattitaitoinen henkilö. Hakuilmoituksen julkaiseminen tukee tätä tavoitetta siten, että mahdollisimman moni edellytykset täyttävä henkilö saisi tiedon täytettävänä olevasta tehtävästä ja voisi hakea sitä. Menettelyn viran tai virkasuhteen täytössä tulee olla, kuten viranomaistoiminnan muutenkin, avointa, luotettavaa, ennakoitavaa ja säännöksiin perustuvaa. Viranomaisen tulee menettelyssään toteuttaa keskeisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita ja huolehtia hakijoiden oikeusturvan toteutumisesta. Virkaan tai virkasuhteeseen nimittäminen perustuu läpinäkyvään menettelyyn. Myös määräaikaisen virkasuhteen täyttämisen tulee pääsääntöisesti olla avointa ja julkista.

Menettelystä määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä ei ole säännöksiä laissa. Edellä esitetyin tavoin nimittämismenettelyssä olisi kuitenkin tullut soveltaa valtiovarainministeriön ohjeen mukaisesti samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä. Yksi keskeisimmistä periaatteista koskee nimitysmenettelyn avoimuutta. Vain poikkeuksellisesti virka voidaan täyttää tai yli vuoden mittainen määräaikainen virkasuhde (taikka useammat eri määräaikaiset nimitykset yhteen laskettuina) täyttää ilman julkista hakumenettelyä. Tässä tapauksessa ei ole esitetty, että käsillä oleviin nimityksiin olisi liittynyt jokin virkamieslaissa säädetty poikkeusperuste. Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan ns. suorahaku soveltuu valtionhallinnossa valinnan apuvälineeksi vain rajoitetusti, koska virkojen hakumenettely on avointa ja julkista. Suorahakua voidaan ohjeen mukaan käyttää kuitenkin julkisen ilmoittelun rinnalla tavoitteena löytää parhaat mahdolliset hakijat avoimna oleviin tehtäviin. Muutoin hakumenettely toteutetaan kuitenkin tavanomaista virantäyttömenettelyä noudattaen.

Totean, että Maahanmuuttoviraston menettely ei ole ollut tältä osin valtiovarainministeriön ohjeen mukaista. Sen lisäksi nyt tehtyä rajausta, jonka mukaan edes kaikkia Maahanmuuttovirastosta virkavapaalla olevia ei ole nimitystä tehtäessä huomioitu, ei voida pitää oikeudellisesti perusteltuna. Parhaiten hyvää virkasuhteeseen nimittämistapaa olisi vastannut menettely, jossa tieto avoimeksi tulevista määräaikaisuuksista olisi ilmoitettu julkisesti. Hakuprosessin työläyttä ei voi pitää hyväksyttävänä perusteena poiketa nimitysmenettelyn avoimuudesta.

2. Nimitysmuistion laatiminen

Virkamieslaissa tai -asetuksessa ei ole nimitysmuistiota koskevia säännöksiä. Virkanimitystä koskevat päätökset ovat kuitenkin hallintopäätöksiä, joihin sovelletaan hallintomenettelyä koskevia yleisiä säännöksiä. Päätös on perusteltava hallintolain (434/2003) 45 §:n mukaisesti ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Perusteluvollisuudesta voidaan poiketa vain laissa säädetyissä tapauksissa. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka
- 5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolain esitöissä todetaan perusteluvollisuudesta muun ohessa, että sillä on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta (HE 72/2002 vp, s. 100). Hallituksen esityksen mukaan perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittu vaatimus päätösten perusteleminen on yksittäistapauksissa kaventanut perusteluvollisuutta koskevien poikkeussäännösten soveltamisalaa. Perusteluvollisuudesta poikkeamista sillä perusteella, että perusteluvollisuutta voidaan pitää muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeettomana, arvioidaan tapauskohtaisesti asianosaisen oikeusturvan ja tiedontarpeen kannalta (em. HE, s. 101 – 102).

Valtiovarainministeriön edellä mainitussa ohjeessa (s. 19) todetaan nimitysmuistion merkityksestä muun ohessa, että 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. Mikäli virkaa hakenut henkilö tekee viranomaisen menettelystä myöhemmin kantelun, nimitysmuistiolla on suuri merkitys kanteluasian ratkaisemisessa.

Maahanmuuttovirasto esittää selvityksessään, että kantelussa tarkoitettuja nimityksiä tehtäessä päädyttiin ratkaisuun, että kaikki ne henkilöt, jotka sillä hetkellä olivat turvapaikkayksikössä ja jotka olivat menestyksekkäästi hoitaneet tehtäviään, voisivat halutessaan saada suorat jatkonimitykset eli seuraavan määräaikaikaisuuden (ajalle 1.10.2017 – 30.6.2018) juuri hoitamiinsa tehtäviin. Kyseisiä jatkonimityksiä koskevan Maahanmuuttoviraston linjauksen mukaan, jos samassa tehtävässä olevia henkilöitä ja jatkomääräyksestä kiinnostuneita oli enemmän kuin tehtäviä oli tarjolla, tehtiin valinnoista nimitysmuistiot. Selvityksen mukaan turvapaikkayksikön tulosalueen johtajien määrä pysyi ennallaan, joten tulosalueen johtajan tehtävää hoitaneet henkilöt saivat suorat jatkonimitykset hoitamaansa tehtävään. Maahanmuuttoviraston jatkonimityksiä koskeva linjaus oli selvityksen mukaan laajuudessaan poikkeuksellinen edellisen vuodenvaihteen ison ja erittäin työlään rekrytointiponnistuksen vuoksi, eikä samanlaisia suorita nimityksiä yhtä laajasti ollut aiemmin tehty.

Kantelussa tarkoitettussa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä ei ole ollut kysymys sellaisesta tapauksesta, jossa olisi ollut perusteita poiketa laissa säädetystä perusteluvollisuudesta. Nimityksen perustelut olisi tullut kirjata muistioon, päätökseen tai muuhun vastaavaan asiakirjaan. Asianmukaiset perustelut turvaavat valintamenettelyn läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta. Nimitysmuistion perusteluissa selostetaan hakijoiden ansiot, vertaillaan niitä ja tehdään vertailun perusteella arviointi ansioituneimmasta hakijasta. Huolellisesti laaditut perustelut varmistavat osaltaan sekä hakijoiden että päätöksentekijän oikeusturvaa, ja voivat myös vähentää tarvetta asian jälkikäteiseen selvittämiseen ja kanteluihin.

3. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maahanmuuttoviraston olisi tullut edellä esitetyn mukaisesti täyttää kantelussa tarkoitettu määräaikainen virkasuhde avoimella ja julkisella hakumenettelyllä ja laatia nimityksestä muistio, jossa selostetaan nimityksen perustelut.

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota edellä esitettyihin näkökohtiin ja valtiovarainministeriön ohjeeseen virantäytössä noudatettavista periaatteista.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi