



Maahanmuuttoviraston menettely rekrytoinnissa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 2.3.2021 osoittamassaan kantelussa arvostellut Maahanmuuttoviraston määräaikaisen virkasuhteen rekrytointiprosessia. Kantelijalle oli ilmoitettu, ettei häntä voida rekrytoida hänestä annetun turvallisuusselvityslausunnon vuoksi.

Kantelija pitää virheellisenä ja syrjivänä sitä, ettei häntä nimitetty tehtävään avioliiton, perheenjäsenten välisen yhteydenpidon ja aviopuolison sidonnaisuuksien perusteella. Kantelijan mukaan on lisäksi erikoista, että hänet rekrytoitiin kuitenkin aiemmin toiseen Maahanmuuttoviraston viransijaisuuteen, vaikka sama turvallisuusselvitys oli Maahanmuuttoviraston käytettävissä jo tuota nimitystä tehtäessä.

Kantelija kertoo pyytäneensä kopiota turvallisuusselvityksestään, mutta hän ei ole kantelun mukaan saanut pyyntöönsä vastausta.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on 11.8.2021 antanut asiasta siltä pyytämäni selvityksen.

VASTINE

Kantelija on 14.10.2021 antanut selvityksestä vastineensa.

RATKAISU

Maahanmuuttoviraston selvitys

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan Maahanmuuttovirastossa oli ollut haettavana määräaikainen virkasuhde. Kantelija oli toiminut aiemmin samankaltaisissa tehtävissä kuin mitä haettavana olevaan tehtävään kuului. Ansiovertailun perusteella kantelija oli arvioitu vahvimaksi hakijaksi avoinna olleeseen tehtävään, mutta kokonaisharkinnan perusteella tehtävään oli päätetty kuitenkin lopulta valita toinen hakija. Tähän oli päädytty siksi, että kantelijasta laaditun turvallisuusselvityksen perusteella hänen ei katsottu täyttävän viran kelpoisuusvaatimuksia valtion virkamieslain 8 c §:n 1 momentin mukaisesti.

Maahanmuuttovirasto oli tilannut Suojelupoliisilta kantelijaa koskevan turvallisuusselvityksen, kun kantelijaa oli oltu valitsemassa aiemmin avoinna olleeseen viransijaisuuteen. Turvallisuusselvityksen valmistuttua kantelija oli nimitetty kyseiseen tehtävään. Nimityksen jälkeen kantelija oli käynyt lukemassa turvallisuusselvityksen Maahanmuuttoviraston tiloissa ja keskustellut lausunnon sisällöstä viraston silloisen turvallisuuspäällikön kanssa. Kantelijan ilmoittaman mukaan turvallisuuspäällikkö oli tuolloin todennut, etteivät turvallisuusselvityksessä mainitut seikat olleet este kantelijan rekrytoinnille.

Maahanmuuttoviraston apulaispäällikkö oli saanut tiedon kantelijaa koskevan turvallisuusselvityksen sisällöstä vasta sen jälkeen, kun kantelija oli jo aloittanut määräaikaisessa tehtävässään. Koska kyseessä oli ollut verrattain lyhyt viransijaisuus, ei asiassa selvityksen mukaan ollut ryhdytty virkasuhteen päättämiseen turvallisuusselvityksen perusteella, vaan Maahanmuuttovirasto päätti ottaa asiassa hallitun riskin, jossa se tunnisti ja hyväksyi kantelijan aiheuttaman riskitason kohoamisen.

Täyttäessään myöhemmin haettavaksi tullutta määräaikaista virkasuhdetta Maahanmuuttovirasto arvioi, että kantelija ei kokonaisharkinnan perusteella täyttänyt viran kelpoisuusvaatimuksia hänestä keväällä 2020 tilatun turvallisuusselvityksen perusteella. Tuolloin kantelijasta laadittu turvallisuusselvitys oli otettu nimitysharkinnassa huomioon asianmukaisesti ennen nimityspäätöksen tekemistä. Maahanmuuttovirasto arvioi kantelijan ulkomaansidonnaisuuksien olevan este hänen rekrytoinnilleen.

Maahanmuuttoviraston selvityksessä todetaan, että sisäministeriö on antanut määräyksen turvallisuustoiminnan periaatteista sisäministeriön hallinnonalalla (SM Dno-2017-170). Määräyksen mukaan hallinnonalalla työskentelevistä henkilöistä tehdään turvallisuusselvityslain mukainen henkilöturvallisuusselvitys. Selvityksen tarkoituksena on varmistaa henkilöiden olevan taust-

taltaan hallinnonalan tehtäviin sopivia sekä ennaltaehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa keskeisiä yleisiä etuja. Maahanmuuttovirasto teettää kaikille uusille virkamiehilleen perusmuotoisen turvallisuusselvityksen ennen palvelussuhteen aloittamista. Turvallisuusselvitykset laatii Suojelupoliisi. Kaikille virkamiehille, jotka tulevat työssään käyttämään ulkomaalaisasioiden asiankäsitteily- ja asiakashallintajärjestelmää (UMA-järjestelmä) teetetään myös ulkomaansidonnaisuuksien selvitys (UMS-selvitys).

Selvityksensä mukaan Maahanmuuttovirasto arvioi tapauskohtaisesti Suojelupoliisin antaman kirjallisen turvallisuusselvityksen merkitystä sen pohjalta, minkä tehtävän täyttämistä varten kyseinen turvallisuusselvitys on tilattu. Maahanmuuttovirastolla ei ole yleisiä linjauksia siitä, miten kirjallisesti annettu turvallisuusselvitys vaikuttaa tehtävän täyttämiseen. Maahanmuuttovirasto arvioi kokonaisharkinnan perusteella, vaikuttaako Suojelupoliisin antama lausunto henkilön mahdollisuuksiin hoitaa virkaan kuuluvia tehtäviä asianmukaisesti ja luotettavasti.

Säännökset

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. 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.

Kaikkia virkoja koskevista yleisistä nimitysperusteista säädetään perustuslain 125 §:n 2 momentissa. Nämä ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Taidolla tarkoitetaan koulutuksen tai työkokemuksen avulla hankittuja tietoja ja taitoja. Kyvyllä viitataan tuloksellisen työskentelyn edellyttämiin henkilön ominaisuuksiin. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava yhteydessä viran kelpoisuusvaatimuksiin ja otettava huomioon viran nimike, tehtäväpiiri ja konkreettiset työtehtävät (perustuslaki 125 §, [HE 1/1998](#) vp s. 179-180).

Hallintolain (434/2003) 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.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 12 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu muun muassa 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.

Valtion virkamieslain (750/1994) 8 c §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on nimitysharkinnassa otettava huomioon nimitettävän tai tehtävään määrättävän nuhteettomuus sekä varmistettava, ettei hänellä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Viranomaisen edellä tarkoitettua velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon täytettävänä olevan viran tai tehtävän luonne, nimitettävänä olevan henkilön aikaisemmat palvelussuhteet valtioon ja niiden hoitamisen asianmukaisuus sekä viranomaisen käytettävissä olevat keinot nimitettävän taustan selvittämiseksi.

Valtion virkamieslain 8 c §:n 2 momentin mukaan virkaan nimittämisen edellytyksenä on, jos niin valtioneuvoston asetuksella säädetään, että virkaan nimitettävällä on voimassa oleva turvallisuusselvityslain (726/2014) tarkoitettu henkilöturvallisuusselvitystodistus.

Ulkomaansidonnaisuuksien arvioinnista säädetään turvallisuusselvityslain (726/2014) 11 §:n 3 momentissa. Sen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on selvityksen lopputulosta harkitessaan otettava erityisesti huomioon:

- 1) selvityksen kohteen ulkomaansidonnaisuuksien merkitys selvityksen perusteena olevan tehtävän kannalta;
- 2) ulkomaansidonnaisuuden luonne, kesto ja jatkuvuus;
- 3) todennäköisyys sille, että sidonnaisuus altistaa selvityksen kohteen hyväksikäytölle, painostukselle, lahjomiselle tai muulle epäasialliselle vaikuttamiselle;
- 4) sen todennäköisyys, että ulkomaansidonnaisuus muulla kuin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla on omiaan vaarantamaan selvityksen kohteen mahdollisuuksia ja kykyä huolehtia selvityksen perusteena olevaan tehtävään kuuluvista velvollisuuksista riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti.

Turvallisuusselvityslain 6 §:n 2 momentin mukaan turvallisuusselvityksen hakijan on ilmoitettava selvityksen kohteelle selvityksen lopputuloksesta. Jos selvitys on annettu kirjallisena, selvitys on annettava myös nähtäväksi tai pyydettyäessä kopiona.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista lain 11 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyn rajoituksen, jollei laissa toisin säädetä.

Arviointi

Valtion virkamieslain ja turvallisuusselvityslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan ([HE 70/2017](#) vp, s. 21) sidonnaisuuksiin viittaamisella korostetaan riippumattomuutta. Nimitettävällä henkilöllä ei saa olla esimerkiksi sellaisia taloudellisia sidonnaisuuksia tai ulkomaansidonnaisuuksia, jotka altistaisivat hänet epäasialliselle ulkopuoliselle painostamiselle tai muulle vaikuttamiselle. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että henkilön taustalla on erilainen merkitys ja painoarvo eri viroissa ja tehtävissä. Esimerkiksi erityissuojattavien tietoa-ineistojen tietoja jatkuvasti työssään käyttäviltä edellytetään erityisen korkeaa luotettavuuden tasoa. Sama koskee ennen muuta julkishallinnon turvallisuustehtävissä toimivia taikka muita henkilöitä, jotka työtehtävissään saavat salassa pidettäviä keskeisiin turvallisuusetiuihin vaikuttavia tietoja. Henkilön nuhteettomuuden ja muun luotettavuuden arviointi on siten aina tehtäväsidonnaista.

Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan nimittävä viranomainen harkitsee turvallisuusselvityksestä saamansa tiedot osana nimitysharkintaansa (s. 27).

Turvallisuusselvityslain 12 §:n 1 momentin mukaan oikeusministeriön yhteydessä toimii turvallisuusselvitysasioissa valtioneuvoston asettama arviointikriteerilautakunta. Sen tehtävänä on pykälän 2 momentin mukaan käsitellä ja esittää yleisiä tulkintasuosituksia toimivaltaisten viranomaisten päätöksenteon tueksi sekä yhtenäisen ja johdonmukaisen tulkintakäytännön edistämiseksi.

Arviointikriteerilautakunta on antanut tulkintasuosituksia ulkomaansidonnaisuuksien arvioinnista henkilöturvallisuusselvityksissä ([Arviointikriteerilautakunnan tulkintasuosituksia 2/2017](#)). Suosituksissa todetaan muun muassa, että laissa ei ole lueteltu tyhjentävästi arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja, mikä korostaa tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä (s. 28). Suositusten mukaan ulkomaansidonnaisuudella on erilainen merkitys sen mukaan, mihin valtioon, alueeseen tai muuhun ulkomaiseen toimijaan sidonnaisuus liittyy. Tältä osin huomiota voidaan kiinnittää esimerkiksi valtion viranomaisten yleisiin toimintaedellytyksiin, valtion ulko- ja turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen, valtion harjoittamaan tiedustelutoimintaan, kyseisen valtion ja Suomen välisiin suhteisiin sekä yleisen oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Riskialttiimpia valtioita ovat suositusten mukaan sellaiset, joiden suunnalta entuudestaan tiedetään kohdistuvan tiedustelua Suomeen sekä valtiot, joiden ulko- ja turvallisuuspoliittinen tilanne on epävakaa (s. 30-31). Ulkomaansidonnaisuuksien arvioimisessa tulee suositusten mukaan lisäksi ottaa huomioon niiden merkitys tehtävän kannalta sekä niiden luonne, kesto ja jatkuvuus (s. 39-40).

Sidonnaisuuksien arviointia on käsitelty myös valtiovarainministeriön 30.4.2019 antamassa ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista ([VM/2643/00.00.00/2018](#)). Ohjeen mukaan

virkamieslain 8 c §:n 1 momentin säännös ohjaa osaltaan viranomaisen nimitysharkintaa. Tarkoituksena on, että kaikissa nimityksissä ja määrättäessä virkamies tehtävään otetaan huomioon henkilön nuhteettomuuden vaatimus. Viranomaisen on myös varmistettava, ettei henkilöllä ole virkaan kuuluvien tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia ja että hänellä on muissakin suhteissa edellytykset hoitaa tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Nuhteettomuus sisältyy vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain yleisiin nimitysperusteisiin kuuluvaan koeteltuun kansalaiskuntoon. Virkamieslain nimenomaisen säännöksen tarkoituksena on toteuttaa ja tehostaa perustuslain nimitysperusteiden toteutumista käytännössä ja aikaisempaa selkeämmin ilmaista viranomaisen velvollisuus varmistaa nimitettävän luotettavuus (s. 19).

Perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja viran erityisten kelpoisuusvaatimusten täyttymisen arviointi on oikeudellista harkintaa. Muulta osin virkaan nimittäminen sisältää nimittävälle viranomaiselle kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jonka käyttöä ohjaavat lain säännökset ja hallinnon oikeusperiaatteet. Tämä tarkoittaa erityisesti hakijoiden tasapuolista, objektiivista ja asiallista kohtelua nimitysharkinnassa ja nimitysharkinnan lainmukaista perustelemista. Perustuslain yleisten nimitysperusteiden ja erityisten kelpoisuusvaatimusten tulkinta sekä niiden keskinäinen painottaminen sisältää harkintavaltaa, joka kuuluu nimittävälle viranomaiselle.

Virkanimitysasioissa oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu arvioida, onko nimitysmenettely ollut oikeudellisesti moitteeton. Oikeuskanslerin tehtävänä ei kuitenkaan ole esimerkiksi osallistua sen arvioimiseen, kenet tulisi valita niiden hakijoiden joukosta, jotka täyttävät lainsäädännössä asetetut yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Tämä on virkaan nimittäjän tehtävä. Laillisuusvalvonnassa arvioidaan nimittäjälle kuuluvan harkintavallan asianmukaista käyttöä.

Saadun selvityksen mukaan Maahanmuuttoviraston apulaispäälikkö sai tiedon kantelijaa koskevan turvallisuusselvityksen sisällöstä vasta sen jälkeen, kun kantelija oli jo aloittanut määräaikaisessa virkasuhteessaan. Turvallisuusselvityksen sisältö otettiin huomioon kantelijan haussa myöhemmin avoimeksi tullutta määräaikaista virkasuhdetta. Käytettävissäni olevan asiakirja-aineiston perusteella Maahanmuuttovirasto ei ole menetellyt lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti tai ylittänyt harkintavaltaansa arvioidessaan kantelijan turvallisuusselvityksen merkitystä viimeksi mainitussa nimityksessä. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt viitteitä siitä, että hakijaa olisi syrjitty yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettulla tavalla.

Kantelija oli pyytänyt saada turvallisuusselvityksen kopion itselleen. Hänelle annetussa vastauksessa oli todettu, että hän oli kuitannut selvityksen nähdyksi. Hänelle ei lähetetty kopiota selvityksestä.

Turvallisuusselvityslain 6 §:n 2 momentin mukaan selvitys on annettava nähtäväksi tai pyydetäessä kopiona. Julkisuuslain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista. Totean, että Maahanmuuttovirasto on menetellyt virheellisesti, kun se ei antanut turvallisuusselvityksen kopiota kantelijalle hänen pyynnöstään huolimatta.

Toimenpide

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota edellä turvallisuusselvityksen antamisesta sen kohteelle lausumaani.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama