



Hyvän hallinnon mukainen menettely työsuhteeseen ottamisessa valtion viranomaisessa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 25.1.2024 osoittamassaan kantelussa arvostellut Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin menettelyä. Kantelun mukaan Valtorin sähköpostitse lähettämässä työtehtävään valittuja henkilöitä koskeneessa päätöksessä ei ole ollut valitusosoitusta, eikä henkilövalintoja ole perusteltu.

SELVITYS

Valtiovarainministeriö on antanut 11.9.2024 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on ollut valtiovarainministeriön Valtorilta pyytämä 14.8.2024 päivätty selvitys kantelun kohteena olevasta ratkaisuarkkitehdin työtehtävän rekrytoinnin päätösmenettelystä liitteineen.

Selvitykset lähetetään kantelijalle ohessa tiedoksi lukuun ottamatta Valtorin selvityksen liitteenä olevia työhakemuksia. Näiden osalta kantelija voi saattaa tiedon antamisen asiakirjasta erikseen Valtorin ratkaistavaksi.

RATKAISU

Selvitys

Valtorin selvitys

Valtorin antaman selvityksen mukaan Valtorissa oli ollut 10.8.–28.8.2023 avoinna neljä ratkaisuarkkitehdin vakituista työtehtävää (ID 28-943-2023). Hakuilmoitus oli julkaistu Valtiolle.fi-sivustolla ja Valtorin vakiintuneilla viestintäkanavilla (esimerkiksi Oikotie). Avoinna oleviin työtehtäviin tuli yhteensä 16 hakemusta. Tehtävän osaamisvaatimuksiin peilattuna ensimmäiselle haastattelukierrokselle valikoitui 7 henkilöä. Niille hakijoille, jotka eivät menestyneet haussa, lähetettiin 25.2.2024 (pitänee olla 25.1.2024) Tieto valinnasta -kirje Palkeiden rekrytointijärjestelmän kautta.

Valtorin mukaan ratkaisuarkkitehdin tehtävän täyttämisessä on kyse yksityisoikeudellisesta, työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvasta tehtävän täyttämisestä, jota edeltää Valtorin tekemä ansiovertailu. Valtori on ilmoittanut käsityksensä, ettei tällaisessa päätöksessä ole kyse valituskelpoisesta päätöksestä. Valtorin mukaan se on tulkinnut työsuhteen solmimisen prosessin kaksivaiheisuuden vuoksi, että päätös virastoon valittavista henkilöistä koskee asian valmistelua. Siitä, ettei valmistelua koskevaan päätökseen saa hakea valittamalla muutosta, olisi kuitenkin ollut oikein ilmoittaa päätöksen yhteydessä hallintolain 48 §:n mukaisesti.

Valtorin selvityksen mukaan päätös perusteluineen on sisällytetty käytäntöjen mukaisesti samaan asiakirjaan eli perustelumuistioon. Perustelumuistion esittelyn ja allekirjoituksen jälkeen ansioituneimmista valituista henkilöistä on teetetty turvallisuusselvitykset ja heidän kanssaan on allekirjoitettu työsopimukset. Kyseisen rekrytoinnin jälkeen viraston rekrytointeja koskevaa ohjeistusta ja viestintää on tarkennettu. Perustelumuistion valinnoista ja rekrytoinnista saa lisätietoja pyytämällä kirjaamosta. Valtorin selvityksen mukaan tällaista pyyntöä kantelija ei ollut toistaiseksi esittänyt.

Valtorin 9.4.2023 päivätyn työjärjestyksen (Valtori/1512/00 01 01/2023) kohdan 6.1 mukaan toimitusjohtaja tai tulossyksiköiden johtajat antavat luvan tehtävien täyttämiseen hyväksymällä rekrytoinnin käynnistämisen (= rekrytoinnin perustelumuistio). Kohdan 6.4 mukaan palvelussuhteeseen otettavan henkilön osalta nimittämismuistio allekirjoitetaan yksi yli yhden periaatetta noudattaen. Työsopimuksen valmistelee henkilöstökokemusyksikkö ja sen allekirjoittavat työntekijä sekä rekrytoiva esihenkilö.

Valtorin ilmeisesti kesällä 2024 päivitetyn Henkilöstökokemus-yksikön ohjeen mukaan rekrytointiprosessissa noudatetaan ohjeen kohdan 6 mukaan hyvän hallinnon periaatteita (perustus-

laki 21 § ja hallintolaki 2 luku), vaikka palvelussuhteiden laji onkin yksityisoikeudellinen työsuhte. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että hakijoita on rekrytointiprosessissa kohdeltava tasapuolisesti sekä sitä, että valinta on perusteltava nimitysmuistiossa niin huolellisesti, että tehtävän hakijat saavat riittävät tiedot valinnan perusteista. Ohjeen mukaan turvallisuusselvityksestä saatua tulosta ei kirjata nimitysmuistioon. Rekrytoija esittelee nimitysmuistion ja perustelun valinnasta omalle esihenkilölle. Jos valinta hyväksytään, hakijalta varmistetaan, ottaako hän tehtävän vastaan. Nimitysmuistio allekirjoitetaan sähköisesti asianhallintajärjestelmässä. Nimitysmuistio suositellaan allekirjoitettavaksi vasta turvallisuusselvitysten vastausten jälkeen.

Ohjeen rekrytointiprosessin päättämistä koskevan kohdan 10 mukaan yhteistyökumppanina toimiva Palvelukeskus Palkeet lähettää ”Ei kiitos -kirjeet” hakijoille, saatuaan valitun nimen TOP Palveluportaalien kautta.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan Valtori on työnantajana noudattanut kantelun kohteena olevassa ratkaisuarkkitehdin rekrytoinnissa omia rekrytointiohjeitaan ja työjärjestystään, työsopimuslaissa ja yhdenvertaisuuslaissa säädettyjä syrjäntäkieltoja sekä soveltuvin osin valtiovarainministeriön ohjetta virantäytössä noudatettavista periaatteista. Valtiotyönantajalla ei ole erityisiä ohjeita työsuhteeseen rekrytointiin liittyvistä menettelyistä.

Valtiovarainministeriö on todennut lausuntonaan, etteivät Valtorin menettelyt ole olleet virheellisiä. Valtiovarainministeriö on viitannut Valtorin selvitykseen todeten, että Valtori on selvityksen mukaan tulkinut, ettei rekrytoinnin kuluessa tehtävä hallintopäätös edellytä valitusosoitusta, koska päätös koskee vain asian valmistelua. Valtiovarainministeriö on vedonnut lausunnossaan oikeuskirjallisuuteen, jossa on katsottu, että valtion viranomaisen päätöksenteko, jonka kohteena on yksityisoikeudellinen toimi tai oikeussuhde, ei ole valituskelpoinen, koska se ei sisällä hallintoasian ratkaisua. Ministeriö on todennut lisäksi, että kyseisen rekrytoinnin jälkeen Valtori on tarkentanut rekrytointeja koskevaa ohjeistustaan ja viestintäänsä. Jatkossa valintapäätökseen sisällytetään tieto, millä perusteella päätökseen ei voi hakea muutosta.

Oikeusohjeita

Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, Tori-laki) 6 §:n 1 momentin mukaan edellä 5 §:ssä tarkoitettu valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottava ja kehittävä valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva palvelukeskus on virasto, jonka palvelutuotannossa, ohjaamisessa ja johtamisessa, seurannassa ja valvonnassa sekä rahoituksessa ja kustannuslaskennassa noudatetaan liiketoiminnallisia periaatteita.

Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (132/2014, Tori-asetus) 4 §:n mukaan valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) 5 §:ssä tarkoitettu palvelukeskus on Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori.

Tori-lain 9 §:n (113/2020) mukaan toimitusjohtaja on virkasuhteessa palvelukeskukseen. Palvelukeskuksen muu henkilöstö on työsopimussuhteessa.

Hallintolain (434/2003) 2 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Saman pykälän 2 momentin (637/2021) mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen). Lain 3 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemasta.

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 7 luvussa säädetään asian ratkaisemisesta. Lain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään. Lain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Lain 48 §:n mukaan, jos valittaminen on erityisen säännöksen nojalla kielletty tai päätös ei ole valituskelpoinen, päätökseen on sisällytettävä ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista.

Hallintolain 54 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukielto.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, hallintoprosessilaki) 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Saman pykälän 2 momentin mukaan valittamalla ei saa

hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.

Työsopimuslain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan sopimukseen (työsopimus), jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työkuntana sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Työsopimuslaissa säännelty oikeussuhde perustuisi velvoiteoikeudelliseen sopimukseen, jossa työntekijä ja työnantaja sopivat työnteosta ([HE 157/2000 vp](#), s. 55). Työsuhteeseen ottamista koskevasta haku-menettelystä ei säädetä työsopimuslaissa, eikä sitä ohjata lainsäädännöllä samalla tavoin kuin virkanimityspäätöksiä.

Asian arviointi

Hallintolain 5 §:n 1 momentin soveltamisalasäännöksen mukaan hallintolakia ei sovelleta, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä. Valtorin mukaan ratkaisuarkkitehdin tehtävän täyttämässä on kyse yksityisoikeudellisesta, työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvasta tehtävän täyttämisestä. Ratkaisuarkkitehdin tehtävän täyttämiseen ei siten sovelleta hallintolain säännöksiä siltä osin, kuin kysymys on tehtävän valintamenettelystä ja sitä koskevasta päätöksenteosta. Hallintolakia sovellettaisiin Valtoriin kuitenkin muilta osin.

Hallintolain esitöiden mukaan julkisyhteisö on yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa toisena osapuolena eikä julkisen vallan käyttäjän ominaisuudessa. Julkisyhteisön sisällä joudutaan kuitenkin usein tekemään erikseen päätös tai päätöksiä oikeustoimeen ryhtymisestä ja oikeustoimen sisällöstä. Tällainen päätöksenteko muodostaa oikeustoimen tekemisestä erillisen vaiheen, jossa sovellettaisiin hallintolain säännöksiä. ([HE 72/2002 vp](#), s. 55) Itse oikeustoimeen – kuten tässä työsopimuksen tekemiseen – sovelletaan kuitenkin tätä oikeustoimea koskevaa lainsäädäntöä, eli työsopimuslakia, eikä hallintolakia.

Hallintopäätös on vanhastaan määritelty hallintoviranomaisen yksittäisessä asiassa tekemäksi yksipuoliseksi oikeudelliseksi toimenpiteeksi, jolla ratkaistaan jonkun oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen vaikuttava asia. Valituksen kohteeksi tämä toimenpide soveltuu silloin, kun se sisältää ratkaisun asiassa tai päätöksen sen tutkimatta jättämisestä. ([HE 226/2009 vp](#), s. 36)

Työsuhteeseen ottamista koskeva Valtorin päätös on luonteeltaan oikeudellinen kannanotto siitä, kenen tai keiden kanssa se on valmis sopimaan työsopimuksen. Tällainen päätös ei itsessään synnytä työsuhdetta eikä se siten ole myöskään hallintolain tarkoittama yksipuolinen oikeudellinen toimenpide. Kyse ei silloin ole hallintolain tarkoittamasta hallintopäätöksestä, vaan päätöksestä tai päätöksistä yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen ryhtymisestä ja oikeustoimen

sisällöstä. Se ei myöskään koske vielä kenenkään yksilöitävissä olevan asianosaisen etua, velvollisuutta tai oikeutta. Työsopimuksen solmimiseen – eli asianosaisen etua, velvollisuutta tai oikeutta perustavaan oikeustoimeen – sovelletaan kuitenkin hallintolain perusteella erityislainsäädäntöä eli tässä tapauksessa työsopimuslain säännöksiä.

Päätöksen tekeminen virastoon valittavista henkilöistä on sisältynyt Valtorin antaman selvityksen mukaan sen laatimaan perustelumuistioon. Valtorin selvityksensä liitteenä toimittamasta 1.11.2023 päivätystä muistioksi otsikoidusta asiakirjasta (Valtori/1947/02 03 00 00/2023) ilmenee, että päätösesitys on esitelty rekrytoivan esimiehen esimiehelle yksi-yli-yhden periaatetta noudattaen ja hän on sen hyväksynyt. Muistio on allekirjoitettu 20.6.2024 eli noin puoli vuotta sen jälkeen, kun kantelijalle oli 25.1.2024 lähetetyssä sähköisessä viestissä ilmoitettu ratkaisuarkkitehdin rekrytointiprosessin päättymisestä. Viestissä kantelijalle ilmoitettiin jo tuolloin myös tehtäviin valittujen tutkinnot ja nimet. Valtorin selvityksestä ei ilmene, että kantelijalle olisi annettu päätöksen allekirjoittamisen jälkeenkään päätöksen sisältävää perustelumuistiota tiedoksi.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan todennut, että valtion viranomaisen päätöksenteko, jonka kohteena on yksityisoikeudellinen toimi tai oikeussuhde, ei ole valituskelpoinen, koska se ei sisällä hallintoasian ratkaisua. Ministeriö on kertonut lisäksi, että kyseisen rekrytoinnin jälkeen Valtori on tarkentanut rekrytointeja koskevaa ohjeistustaan ja viestintäänsä. Jatkossa valintapäätökseen sisällytetään tieto, millä perusteella päätökseen ei voi hakea muutosta.

Nämä toimenpiteet ovat Valtoria velvoittavan hyvän hallinnon mukaisia. Muistutan kuitenkin siitä, että ratkaisu päätöksen valituskelpoisuudesta kuuluu viime kädessä toimivaltaisten hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi.

Johtopäätös ja toimenpiteet

Saatan Valtorin tietoon edellä esittämäni käsityksen hyvästä hallinnosta rekrytointimenetelyissä.

Kantelu ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel