



## Valtion virka-ansiomerkkihakemusten käsittelyn järjestäminen

### KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 25.5.2021 osoittamassaan kantelussa sekä 13.12.2021 lähettämässään lisäkirjoituksessa arvostellut valtiovarainministeriön menettelyä. Kantelija kertoo, että hänen työnsä valtion virka-ansiomerkkihakemusten tallentajana on päättynyt, eikä hänelle ole annettu asiasta kirjallista perusteltua päätöstä. Kantelija katsoo, että häntä ei ole kuultu asiassa hallintolain mukaisesti ja ilmeisesti asiassa olisi pitänyt soveltaa lakia yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa. Kantelija vaatii, että hänet otetaan valtion virka-ansiomerkkihakemusten tallentajaksi ja hänelle korvataan kyseisen työn loppumisesta aiheutunut ansionmenetykset.

### SELVITYS

Valtiovarainministeriö on antanut asiassa 6.5.2022 päivätyn selvityksen.

### VASTINE

Kantelijalle on varattu tilaisuus antaa hankitusta selvityksestä vastine. Vastinetta ei kuitenkaan ole annettu.

## RATKAISU

### Oikeusohjeita

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Hallintolain 3 §:n mukaan kyseistä lakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.

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.

### Valtiovaraministeriön selvitys

Virka-ansiomerkkihakemusten käsittelyyn liittyvien tehtävien järjestäminen suullisin sopimuksin vuonna 2012 tapahtui liittyen eräiden Valtiokonttorin tehtävien siirtoon Kevaan, ja oli tarkoitettu väliaikaiseksi. Tallennus- ja tarkastustyötä on tehnyt sivutyönään kolme Kevan työntekijää, jotka ovat saaneet käyttöönsä työvälineet tehtävän ajaksi. Korvaus työstä on maksettu työntekijän valtiovarainministeriölle osoittamassa palkkiolaskussa ilmoitettujen työtuntien perusteella. Kahden muun työntekijän kanssa on tehty kirjalliset toimeksiantosopimukset kesällä 2021.

Valtiovarainministeriön tavoitteena on ollut lisätä virka-ansiomerkkihakemusten käsittelyn sähköistä tukea siten, että hakemukset toimitettaisiin ministeriöön sähköisessä muodossa, jolloin tarkistamisessa voidaan hyödyntää suoraan sähköisiä rekistereitä. Muutoksen aiheuttamasta tarkistustyön vähenemisestä lähivuosina on vuonna 2019 ilmoitettu tarkistustyötä tehneille henkilöille. Kesäkuussa 2020 kantelijalle ilmoitettiin tehtävämäärän vähenemisestä, sekä perus-

teista sille, ettei tarkistustehtävissä tarvita enää kolmea työntekijää. Sähköisen tuen käyttöönotto valtion virka-ansiomerkkien hakemusmenettelyssä toteutuu nyt vuonna 2022 siten, että hakemukset tehdään sähköisinä, jolloin tallennustyö jää kokonaan pois. Tämä koskee myös kahta kirjallisen toimeksiantosopimuksen tehnyttä työntekijää.

Valtiovarainministeriö on todennut, ettei kantelijaa voida enää ottaa ansiomerkkien talletus- ja tarkistustehtävään, koska kyseistä tehtävää ei enää ole. Lisäksi valtiovarainministeriö on pahoitellut sitä, että noudatettu toimeksiantomenettely ei ole ollut kantelijan kannalta toimiva.

Selvityksen mukaan virka-ansiomerkkihakemusten käsittelymenettelyyn liittyneiden sopimusten valmistelussa on pyritty toimimaan hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti ja turvaamaan riittävällä tavalla niiden henkilöiden oikeudet sopimusvalmistelussa, joita asia koskee. Valtiovarainministeriö on kuitenkin katsonut tämän kanteluasian osoittavan, ettei edellä mainitussa ole täysin onnistuttu. Lisäksi lausunnossa on todettu, ettei valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastolla myöskään enää tehdä toimeksiantoja suullisiin sopimuksiin perustuen, vaan toimeksiannot perustuvat kirjalliseen sopimukseen ja hankintapäätökseen.

## Arviointi

Kantelija on kantelussaan vaatinut, että tallennustyön loppumisesta aiheutunut ansionmenetys korvattaisiin hänelle. Oikeuskanslerilla ei ole kuitenkaan toimivaltaa määrätä korvauksia eikä tässä ratkaisussa oteta kantaa tähän vaatimukseen, vaan arvioidaan ministeriön menettelyä lain ja hyvän hallinnon kannalta.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan virka-ansiomerkkien tallennus- ja tarkistustehtävä on järjestetty suullisella toimeksiantosopimuksella. Kantelusta tai selvityksestä ei ilmene, mitä osapuolten välillä on sovittu sopimuksen irtisanomisen edellytyksistä tai muustakaan toimeksiantosuhteen yksityiskohdista. Kantelu osoittaa, että ainakaan sopimuksen irtisanomishetkellä sopimuspuolten välillä ei ole ollut yhteisymmärrystä tehdyn sopimuksen luonteesta ja sisällöstä.

Valtiovarainministeriö on todennut kantelun osoittavan, että asiassa ei ole täysin onnistuttu toimimaan hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti ja turvaamaan riittävällä tavalla niiden henkilöiden oikeuksia sopimusvalmistelussa, joita asia koskee. Edellä mainitun perusteella valtiovarainministeriö vaikuttaisi viittaavan siihen, mitä hallintolain 3 §:ssä on säädetty hallintosopimusta tehtäessä noudatettavista velvollisuuksista.

Hallintolain 3 §:n mukaan hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyt-

töön. Lainkohdassa tarkoitettussa julkisessa hallintotehtävässä on kyse sellaisesta julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle koskevassa perustuslain 124 §:n tarkoitettusta hallintotehtävästä, jonka antaminen yksityiselle on mahdollista vain lailla tai lain nojalla.

Julkisen vallan käyttöön liittyvässä sopimuksessa on puolestaan kyse sopimuksesta, jonka välittömänä kohteena on lähtökohtaisesti vain viranomaiselle kuuluva toimivalta lain soveltamiseen ja julkisen vallan käyttöön.

Virka-ansiomerkkien tallennus- ja tarkistustyötä koskeva sopimus ei kantelun ja saadun selvityksen valossa vaikuttaisi sisältönsä perusteella liittyvän julkisen vallan käyttöön eikä sen kohteena vaikuttaisi olevan myöskään julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Kyse vaikuttaisi olevan enemmänkin muun tyyppisestä sopimusperustaisesta palvelun hankinnasta, jonka valtiovarainministeriö on tehnyt virka-ansiomerkkihakemusten käsittelemiseksi. Järjestelyssä ei siten ole ollut kyse hallintolain 3 §:ssä tarkoitettusta hallintosopimuksesta, eivätkä sellaisia koskevat velvoitteet tule tässä sovellettavaksi.

Kantelun ja selvityksen perusteella vaikuttaisi olevan epäselvää, tulisiko kantelijan ja valtiovarainministeriön välillä olleeseen tallennus- ja tarkistustyön tekemisen käsittäneeseen oikeussuhteeseen edes suhtautua oikeudellisesti toimeksiantosuhteena. Muun ohella järjestelyn vaikiintuneisuus ja tietty henkilökohtaisuus, työsuorituksen luonne ja työn tekeminen valtionvarainministeriön lukuun sen tarjoamilla työvälineillä ilman toiminimeä tai taustayhtiötä ovat pikemminkin työsuhteen, kuin toimeksiantosuhteen tunnusmerkkejä. Huomionarvoista on myös, että selvityksen perusteella kantelija on järjestelyn syntyhetkellä ollut työsuhteessa saman hallinnonalan toimielimeen, jonka lukuun myös tarkastus- ja talletustyötä on tehty. Lisäksi se, että kantelija on kantelussaan ilmeisesti katsonut, että työn tekemistä koskevaa sopimusta irtisanottaessa olisi tullut noudattaa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain mukaista yhteistoimintamenettelyä kertoo siitä, että kantelija on itse saattanut käsittää järjestelyn työsuhteena. Sen ratkaiseminen, onko oikeussuhteessa ollut kyse toimeksianto- vai työsuhteesta asiaan liittyvine oikeusvaikutuksineen kuuluu kuitenkin yleisten tuomioistuinten, ei oikeuskanslerin tehtäviin. Se, että edellä selostetut kysymykset ovat olleet epäselviä ja ratkaisematta kertoo kuitenkin ministeriön noudattaman järjestelyn ongelmallisuudesta hyvän hallinnon kannalta.

Tallennus- ja tarkistustyön järjestäminen vaikuttaisi joka tapauksessa olevan järjestetty yksityisoikeudellisella sopimuksella. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viranomaisen valmistellessa oikeustoimeen ryhtymistä, päättäessä siihen ryhtymisestä tai oikeustoimen muuttamisesta tai oikeussuhteen irtisanomisesta, sen toimintaan sovelletaan hallintolakia. Viranomaisen ei näin ollen jää hallintolain soveltamisen ulkopuolelle, kun se valmistelee taloudellisia toimia, ryhtyy yksityisoikeudellisiin suhteisiin tai irtautuu niistä. Sen sijaan varsinaisen yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekeminen – esimerkiksi sopimuksen allekirjoittaminen – ei ole hallintoasian

käsittelyä. Yksityisoikeudellisen oikeustoimien sisältöä käsiteltäessä ja siitä päätettäessä viranomaisen on sitä vastoin noudatettava hallintolakia. Erityisesti hyvän hallinnon perusteet ovat keskeisiä viranomaisen taloudellisessa toiminnassa, jossa on siis noudatettava muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 6. painos 2021, s. 44-45).

Perustuslain 2 §:n 3 momentista on erotettavissa kaksi erillistä julkishallintoa koskevaa periaatetta: hallinnon lainalaisuusperiaate ja hallinnon lakisidonnaisuusperiaate. Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta on oikeuskirjallisuudessa todettu, että sen kohteena oleva julkisen vallan käyttö on perusteltua ymmärtää laajasti. Kaikki yksipuolinen viranomaisen toiminta, jolla on vaikutusta yksityisen oikeussubjektin asemaan, kuuluu lähtökohtaisesti lainalaisuusperiaatteen piiriin riippumatta sen ulkoisesta muodosta. Lisäksi on katsottu, että jotta lainalaisuusperiaatteen toteutuminen pystytään käytännössä turvaamaan, viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta on voitava valvoa riittävän tehokkaasti. Tämän vuoksi lainalaisuusperiaatteeseen kytkeytyvät erityisesti riittävän julkisuuden ja tehokkaan oikeusturvan vaatimukset (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 6. painos 2021, s. 78-79).

Hallinnon lakisidonnaisuusperiaatteen on puolestaan todettu edellyttävän, että viranomaisen noudattaa sitä koskevaa lainsäädäntöä ja toimii lain määrittelemissä rajoissa. Viranomaisen on toteutettava lain sille määrittelemät tehtävät. Lakisidonnaisuus edellyttää myös, että viranomaisen ottaa toiminnassaan huomioon perus- ja ihmisoikeudet. Hyvällä hallinnolla ja asianmukaisella menettelyllä on keskeinen merkitys erityisesti julkiseen toimintaan kohdistuvana perusoikeutena. Lisäksi on todettu, että lakisidonnaisuus koskee yhtä hyvin hallinnollista päätöksentekoa ja päätösten valmistelua kuin julkisten palvelujen toteuttamista tai hallinnon toimielimiä yksityisoikeudellisen oikeustoimen osapuolena. Laki, jota julkisessa toiminnassa tulee noudattaa, on tarkoitettu laaja-alaiseksi käsitteeksi. Lakisidonnaisuus koskee kaikkia voimassa olevia oikeusnormeja ja koko oikeusjärjestystä (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 6. painos 2021, s. 80-81).

Hallinnon oikeusperiaatteita koskevan 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 oikeutetuja odotuksia. Säännöksen perusteluissa (Hallituksen esitys [HE 72/2002 vp](#), s. 60) on todettu luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä olevan, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan.

Koska tallennus- ja tarkistustyön tekemisen käsittäneessä oikeussuhteessa vaikuttaisi olleen kyse yksityisoikeudellisesta oikeussuhteesta, ei kantelijalla tällä perusteella ole ollut hallinto-oikeudellista asianomaisasemaa viranomaisen käsitellessä ja päättäessä työsuoritusta koskevien oikeussuhteen sisällöstä, siihen ryhtymisestä ja siitä irtautumisesta. Kantelijalla ei siten ole myöskään ollut hallintoasian asianomaisasemaan kytkeytyviä, esimerkiksi kuulemiseen liittyviä oikeuksia. Asianomaisaseman puuttumisesta huolimatta on viranomaisen asiassa julkista valtaa käyttäen tekemillä päätöksillä kuitenkin ollut vaikutusta kantelijan oikeusasemaan yksityisoikeudellisen suhteen osapuolena. Tältä osin voidaan yleisestikin ottaen pitää kyseenalaisena sitä, että viranomaisen järjestää työsuoritetta koskevan oikeussuhteensa luonnolliseen henkilöön tavalla, jossa tämän oikeusasema muodostuu poikkeavaksi suhteessa siihen, mitä se on julkishallinnon tavanomaisista käytäntöistä ja toimintatapoista noudattaessa.

Perustuslain 2 §:n mukaisen hallinnon lakisidonnaisuusperiaatteen ja hallintolain 6 §:stä johtuvan luottamuksensuojaperiaatteen mukaista ei ole, että julkista valtaa käyttäen päätetään ryhtyä niin epämääräisiin oikeussuhteisiin, ettei sen osapuolten välillä ole yhteisymmärrystä suhteen luonteesta, eikä sen tarkasta sisällöstä ole jälkikäteen käytännössä mahdollista saada selvyyttä. Virka-ansiomerkkihakemusten tallennus- ja tarkistustyön tekemisen käsittäneen oikeussuhteen syntymisestä, sen sisällöstä ja sen päättymisestä ei ole ainakaan kantelun ja saadun selvityksen perusteella missään vaiheessa tehty kirjallista päätöstä tai sopimusta, vaikka itse työtä on ilmeisesti tehty noin 14 vuoden aikana.

Esimerkiksi kunnallishallinnossa, jossa toimeksiantosopimusten käyttö on yleisempää, edeltää toimeksiantosopimuksen syntymistä tyypillisesti hallintopäätös sopimussuhteeseen ryhtymisestä. Kun hallintolain säädökset koskien hallintoasian käsittelyä on pitkälti kirjoitettu keskeisesti hallintopäätöksen syntymisen ympärille, voidaan hallintoasian käsittelyä ilman hallintopäätöksen tekemistä pitää tällaisessa asiassa jo itsessään ongelmallisena. Tällainen järjestely vaarantaa hyvän hallinnon vaatimusten ja viranomaisten muiden velvollisuuksien toteutumisen itse asiaa käsiteltäessä, sekä tekee myös menettelyn laillisuuden jälkikäteisestä arvioinnista vaikeaa eikä edistä osapuolten oikeusturvaa. Vaikka laki ei suoraan velvoittaisikaan tekemään kantelussa tarkoitetun kaltaisesta järjestelystä hallintopäätöstä tai kirjallista sopimusta, olisi tällaisten tekeminen hyvän hallinnon vaatimusten sekä julkishallinnon kanssa solmitun oikeussuhteen osapuolena olevan yksityisen henkilön oikeuksien ja luottamuksen suojan turvaamisen näkökulmasta perusteltua.

Valtiovarainministeriön menettelyn moitittavuudesta kertoo myös se, että se on antamassaan selvityksessä itsekään katsonut, että asiassa on epäonnistuttu toimimaan hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti ja turvaamaan riittävällä tavalla kantelijan oikeudet sopimusvalmistelussa. Asiallista on, että valtiovarainministeriö on luopunut kantelussa tarkoitetusta käytännöstä, ja nykyään toimeksiannot perustuvat kirjalliseen sopimukseen ja hankintapäätökseen.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän valtiovarainministeriön huomiota hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn taloudellisia toimeksiantosuhteita järjestäessään.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijä

Leo Lahtinen