



19.1.2015

Valtiovarainministeriö

TULLIN SELVITYSRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Taustaa

Valtiovarainministeriö (VM) asetti 6.11.2014 selvitysryhmän selvittämään Tullin toimintakulttuuria, johtamista ja rekrytointikäytäntöjä. Selvitysryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 31.1.2015 mennessä.

Selvitysryhmän tehtävänä oli:

1. kartoittaa ja arvioida Tullin toimintakulttuuria, johtamista ja rekrytointikäytäntöjä suhteessa hyvän hallinnon periaatteisiin,
2. selvittää ja arvioida pääjohtaja Antti Hartikaisen toimintaa puolisonsa palkkaamisessa Tullin palvelukseen hyvän hallinnon periaatteiden kanalta samoin kuin hänen toimintaansa virkavapaalla ollessaan liittyen Tullin johdon toimintaan ja henkilöstöpäällikön nimittämiseen,
3. selvittää ja tehdä esityksiä Tullin työilmapiirin ja henkilöstön työhyvinvoinnin edistämiseen tarvittavista toimenpiteistä,
4. tehdä valtiovarainministeriölle alustavat johtopäätökset ja toimenpidesuosituksia Tullin toimintakulttuurin, johtamisen ja rekrytointikäytäntöjen kehittämiseksi.

Selvitysryhmän työn toteutus

Selvitysryhmä on kuullut Tullin nykyistä johtoa, yksiköiden ja toimipaikkojen päälliköitä, Tullin sidosryhmien ja henkilöstöjärjestöjen edustajia sekä virkavapaalla olevaa pääjohtaja Antti Hartikaista ja hänen puolisoaan. Selvitysryhmän kuultavana on ollut kaikkiaan 47 henkilöä.

Selvitysryhmän työn osana toteutettiin koko Tullin henkilöstölle osoitettu kysely, jonka avulla selvitysryhmä halusi saada kokonaiskuvan Tullin johtamisesta, esimiestyöstä, työyksikköjen toimivuudesta, tasa-arvoisesta kohtelusta, henkilöstön työtyytyväisyydestä ja ylipäänsä Tullin toimintakulttuurista.



Kysely toteutettiin Tullin aikaisempien henkilöstökyselyjen tapaan Työterveyslaitoksen Parempi Työyhteisö -kyselyn pohjalta, jotta tuloksia voitaisiin verrata aikaisempiin vuosiin. Kysely toteutettiin yksikkökohtaisesti ja vastauksia saatiin kaikkiaan 1 717. Vastausprosentti oli 73, jota voidaan pitää hyvänä.

Henkilöstökyselyyn sisältyi mahdollisuus kommentoida avoimesti Tullin toimintaa. Lisäksi eri tahoille tuli yksittäisiä Tullin toimintaa koskevia kannanottoja tai selvityspyyntöjä, joita ei ole voitu yksittäisinä tapauksina käsitellä selvitysryhmän työssä. Kuitenkin lähetetyt kannanotot ja selvityspyynnot sekä henkilöstökyselyn avoimet vastaukset huomioitiin kokonaiskuvan muodostamisessa Tullin toiminnasta.

Lisäksi selvitysryhmä hyödynsi työssään mm. Tullin henkilöstöhallinnon ohjeita työhyvinvoinnin edistämisestä ja rekrytointikäytännöistä sekä Tullin järjestämää koulutusta koskevaa aineistoa.

Yleistä Tullin toiminnasta ja toimintaympäristöstä

Suomen tulli on osa Euroopan unionin tullijärjestelmää. Tulli on valtiovarainministeriön ohjaama virasto, joka toimii yhteistyössä elinkeinoelämän sekä kotimaisten ja ulkomaisten viranomaisten kanssa. Tullin palveluksessa on noin 2 300 henkilöä.

Tullin tehtävänä on

1. edistää tavarakaupan sujuvuutta ja varmistaa sen oikeellisuus,
2. kantaa tehokkaasti tavaraverot,
3. tarjota palveluita asiakaslähtöisesti ja
4. suojata yhteiskuntaa, ympäristöä ja kansalaisia.

Tullin perusstrategiat

Tullin toiminta perustuu kolmeen perusstrategiaan:

Asiakasstrategia määrittää asiakaslähtöisen toimintatavan ja sen keinoina ovat asiakasryhmittely, palvelut ja palveluprosessit sekä asiakastiedon ja laadun hallinta.

Valvontastrategia määrittää, miten valvotaan kohderyhmien toiminnan lainmukaisuutta, suojataan yhteiskuntaa ja torjutaan tullirikollisuutta. Tulli-valvonta kohdistuu tavara- ja liikennevirtoihin ja rikostorjunta kohdistuu rikollisiin ja näiden muodostamiin organisaatioihin.

Resurssistrategia määrittää henkilöstön, tietohallinnon ja viestinnän kehittämisen painopisteet ja se tukee asiakas- ja valvontastrategioiden toteuttamista.

Tullin arvoja ovat ammattitaitoisuus, luotettavuus, palveluhalukkuus ja yksilön arvostus. Arvot on muodostettu vuorovaikutuksessa koko henkilöstön kanssa.

Tehtävä, organisaatio ja ydinprosessit

Tullin tehtävänä on huolehtia tulliselvityksestä, maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaanliikenteen tullivalvonnasta ja muista tullitoimenpiteistä sekä sen mukaan kuin erikseen säädetään toimittaa valmisteverotus, autoverotus ja maahantuotavien tavaroiden arvonlisäverotus, valvoa valtion etua ja oikeutta, estää ja paljastaa tullirikoksia ja suorittaa niiden esitutkintaa.

Lisäksi Tulli huolehtii ulkomaankaupan tilastoinnista, muusta toimialaansa liittyvästä tilastoinnista ja tehtävissään tarvitsemistaan laboratoriotutkimuksista.

Tullin organisaatio on uudistettu vuoden 2013 alusta alkaen vastaamaan nykyistä paremmin sähköisen asioinnin ja liikkuvan valvonnan tarpeita.

Tullin tehtävät on järjestetty kolmen osaston (ulkomaankauppa- ja verotusosaston, valvonta-osaston ja hallinto-osaston) ja niihin kuuluvien valtakunnallisten toimintojen sekä toimipaikkaosaston hoidettaviksi.¹

Tullilla on valmistelu- ja seurantayhteistyötä eri ministeriöiden ja virastojen kanssa, koska Tulli toteuttaa monen eri sektorin lainsäädäntöä ja niiden päävastuulla olevia politiikka-alueita. Yhteistyöalueita ovat mm. kauppapolitiikkaan liittyvät asiat, rajat ylittävän liikenteen sujuvuuteen ja viranomaistoimiin liittyvät kysymykset sekä lainsäädännön valmisteluyhteistyö valmisteveroihin ja autoverotukseen liittyvissä kysymyksissä ja menettelyissä. Tullilainsäädännön ja sen soveltamisen sekä sähköisten ratkaisujen osalta Tulli osallistuu Euroopan unionin komission työryhmien työskentelyyn. Tulli vastaa myös väylämaksujen kannosta linkittyen näin osaksi alusliikenteen valvontaa.

Tullin henkilöstö

Tullissa työskenteli vuoden 2013 lopussa yhteensä 2 319 henkilöä. Todellisia työvoimapanoksia mittaava henkilötyövuosimäärä oli 2 267. Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna Tullin henkilöstömäärää on vähennetty huomattavasti mm. valtion tuottavuusohjelmasta johtuen. Vuodesta 2008 vähennystä on yhteensä 270 henkilöä (-257,8 htv).

Vuonna 2013 naisten osuus Tullin henkilöstöstä oli 46,2 % ja miesten osuus 54,8 %. Sukupuolijakauma on pysynyt vuodesta 2008 lähtien samalla tasolla, ja se vastaa suuruusluokaltaan valtion tilannetta yleisesti. Asiantuntijatehtävissä toimivista naisia on noin 49 %. Esimies- ja johtotehtävissä

¹ Ks. Liite 1: Tullin organisaatio 1.1.2015 ja Liite 2: Tullitoimipaikat 2015.

naisten osuus henkilöstöstä on Tullissa selvästi korkeampi kuin yleisesti valtionhallinnossa. Esimiestehtävissä toimivista naisia oli 47,5 % (valtionhallinto 26,7 %) ja johtotehtävissä toimivista 45,5 % (valtionhallinto 34,2 %). Vuodesta 2008 naisten osuus esimiehistä on noussut 16,4 prosenttiyksikköä.

Tullin henkilöstön keski-ikä on noussut tasaisesti vuodesta 2008, jolloin se oli 43,5 vuotta. Vuonna 2013 keski-ikä oli 46,5 vuotta. Tullin henkilöstöstä suurimman ikäryhmän muodostaa 45–54-vuotiaat, joita oli henkilöstöstä 34,5 %. Pääosa Tullin henkilöstöstä (95,1 %) työskentelee virkasuhteessa.

Tulosohjaus valtiovarainministeriön hallinnonalalla

Valtiovarainministeriön kehittämis- ja hallintotoiminto (KHT) johtaa, kehittää ja koordinoi VM:n hallinnonalan tulosohjausta. KHT valmistelee hallinnonalan suunnitteluasiakirjat kuten strategia-asiakirjat ja tulossopimukset sekä kehys- ja talousarvioehdotukset. Lisäksi KHT kokoaa ministeriön tilinpäätöskannanoton edellisen vuoden tavoitteiden toteutumisesta. Muut osastot antavat tulosohjaukseen substanssiosaamisensa, kuten Tullin kohdalla vero-osasto, jonka tehtävänä on vastata vero- ja tullilainsäädännön valmistelusta. Osastolla nimetyt tulosohjaajat valmistelevat kannanoton viraston kehys-, talousarvio- ja lisätalousarvioehdotuksesta sekä tilinpäätöksestä ja osallistuvat virastojen kanssa käytäviin tulosneuvotteluihin. Tulosohjaajat KHT:sta ja osastoilta muodostavat hallinnonalan tulosohjausryhmän, joka käsittelee hallinnonalan tulosohjauksen kehittämistä, yhteisiä linjauksia ja ajankohtaisia asioita.

Virastojen kanssa käydään vuoden aikana kaksi tulosneuvottelukierrosta. Kevään tulosneuvottelujen pääaiheina ovat ministeriön palaute edellisen vuoden tavoitteiden toteutumisesta ja viraston talousarvioehdotus. Syksyn kierroksella käsitellään viraston kehysehdotusta ja valmistellaan yhdessä ministeriön ja viraston välistä tulossopimusta.

Perinteisistä hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmista (TTS) on luovuttu vuoden 2012 alusta lukien. Ne on korvattu ministeriön ja viraston välisellä hallituskauden mittaisella hallitusohjelman tavoitteisiin ja kehyspäätökseen kytkeytyvällä strategia-asiakirjalla ja siihen liittyvällä monivuotisella tulossopimuksella. Strategia-asiakirjan tavoitteisiin tehdään tarkistuksia vain tarvittaessa esimerkiksi toimintaympäristön mahdollisesti muuttuessa. Jatkossa ministeriön ja yksittäisen viraston välinen strategia-asiakirja on tarkoitus korvata koko hallinnonalan yhteisellä strategialla.

Tullin tulosohjaus on prosessiltaan yhdenmukainen muiden VM:n hallinnonalan virastojen tulosohjauksen kanssa lukuun ottamatta aluehallintovirastoja, joiden ohjaus on poikkihallinnollista johtuen niiden toiminnan luonteesta ja tehtävistä. Tulevaisuudessa koko valtionhallinnon tulosohjauksen kehittyessä poikkihallinnollisuus saa vahvemman painon ja hallinnonalojen yhteisten strategisten tavoitteiden asettaminen korostuu. Tämä tukee myös Tullin tulosohjausta, koska Tullin tehtävät ulottuvat eri hallinnonaloille.

Tullin toimintaympäristö Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi

Vuoden 1995 alussa Suomi liittyi Euroopan unioniin ja tuli osaksi yhdyntävän Euroopan sisämarkkinoita. Tuolloin myös Suomen tullista tuli EU-viranomainen. Tullin tehtäväksi muodostui EU:n toimivaltaan kuuluvaa tullilainsäädäntöä soveltamalla varmistaa EU:n sisämarkkinoiden häiriötön toiminta sekä kantaa toimialaansa kuuluvat verot ja maksut. Tullin keskeinen tehtävä on kansainvälisen tavarakaupan sujuvuuden edistäminen ja ulkomaankauppaan liittyvien säännösten noudattaminen. EU:n määrittämään toimintaympäristöön mukautuminen on ollut ja on myös jatkossa merkittävintä Tulliin vaikuttava tekijä.

Suomen EU-jäsenyyden alkamisen jälkeen Tulli on toistuvasti uudistanut organisaatiotaan. Viimeisin suuri uudistus toteutettiin vuoden 2013 alussa, jolloin Tulli siirtyi valtakunnalliseen organisaatioon, minkä vuoksi mm. alueelliset tullipiirit lakkautettiin. Tullin henkilöstövuosien määrä on edelleen säilynyt suurempana kuin ennen Suomen EU-jäsenyyttä vuonna 1994. Tullin henkilöstövuosimäärä oli tuolloin 2 176. Nyt henkilöstövuosien määrä on noin 2 300 eli noin 150 htv suurempi. Tullin henkilöstövuosien määrä nousi ajanjaksolla 1997–2004. Tullin henkilöstövuodet kääntyivät laskuun vuoden 2006 jälkeen vuosina 2005–2011 voimassa olleen valtion tuottavuusohjelman ja vuoden 2011 jälkeen hallituksen tekemien säästöpäätösten takia.

Syitä Tullin henkilöstömäärän kasvuun on ollut useita. Pääasiallisena syynä ovat olleet Suomen EU-jäsenyyden aiheuttamat uudet tehtävät ja velvoitteet. Tullin tehtävät lisääntyivät merkittävästi 1990-luvun lopussa ja 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä myös maahan saapuvan ja maasta lähtevän tavara- ja henkilömäärän nousun vuoksi, ja varsinkin Suomen kautta Venäjälle suuntautuvan kauttakulku- eli transitoliikenteen kasvun takia. Tulli on joutunut lisäämään henkilöstöään satamatoimintojen (Kotka ja Vuosaari) ja raja-asemien laajentumisen takia sekä henkilö- ja tavaraliikenteen eriyttämisen (Nuijamaa, Imatra ja Vaalimaa) ja 24/7-palveluun siirtymisen takia.

Lisäksi useiden vuosien ajan Tullia ovat työllistäneet maahantuotujen käsitettyjen autojen verotuksen oikaisuvaatimukset, joiden käsittelyä hidasti lainvoimaisen päätöksen saaminen. Vuoden 2009 loppuun mennessä käsittelyä odottavia oikaisuvaatimuksia oli noin 10 000 kpl. Lisäksi autoverovalituksia oli vireillä vajaa 1 400 kpl. Vielä vuoden 2009 aikana uusia oikaisuvaatimuksia kertyi noin 500 kappaletta kuukausittain. Laillisuusvalvojat ja valtiontalouden tarkastusvirasto puuttuivat toistuvasti pitkiin oikaisuvaatimusten käsittelyaikoihin ja velvoittivat Tullia huolehtimaan käsittelyaikojen kohtuullisuudesta.

Tullin tietohallinnon uudistaminen vuosina 2006–2010 edellytti Tullin rahoituksen vahvistamista. Tulli laati vuonna 2006 kehittämissuunnitelman vuosille 2006–2010 Tullin toimintavarmuuden turvaamiseksi sekä jo käynnistettyjen välttämättömien kehityshankkeiden toteuttamiseksi. Vuoden 2006 aikana Tullin rahoituskehystä vuosille 2007–2011 nostettiin yhteensä noin 85 miljoonalla eurolla. Tullin tietohallinnon menot nousivat vuoden

2005 noin 9 miljoonasta eurosta 27 miljoonaan euroon vuonna 2009, millä tasolla Tullin tietohallintomenot ovat edelleen.

Tulli on toteuttanut valtion tuottavuusohjelman ja hallitusten säästöpäätösten henkilöstövähennykset sähköistämällä erityisesti tullaus- ja verotustoimintoja, siirtymällä riskiperusteiseen valvontaan ja lakkauttamalla toimipaikkojaan. Niin ikään vuoden 2008 jälkeen koettu kansainvälisen talouskasvun heikkeneminen ja Suomen ulkomaankaupan ja Suomen kautta kulkeeneen transitoliikenteen hiipuminen ovat mahdollistaneet Tullille toiminnan sopeuttamisen.

Seuraava suuri tietojärjestelmä uudistus on alkamassa vuoden 2015 aikana, jolloin Tullin tulee aloittaa järjestelmiensä uudistaminen EU:n uudistetun tullikoodeksin vaatimusten mukaiseksi. Uudistukset on tehtävä vuoden 2020 loppuun mennessä.

Tullin henkilöressurssien riittävyydelle on tuonut haasteita myös rikosmäärien voimakas kasvu viime vuosina. Tullin tietoon tulleiden rikosten määrä oli 10 724 kpl vuonna 2013, mikä on yli 130 % suurempi kuin vuonna 2007. Erityisesti internet-kaupan kasvu on lisännyt valvonnan tarvetta, koska lääkkeiden ja lääkevääreännösten, huumeiden, kemikaalien ja ylipäänsä kuluttajille tai muulle yhteiskunnalle vaarallisten tai laittomien tuotteiden tilaaminen internetin kautta on lisääntynyt.

TULLIN ORGANISAATIOTA KOSKEVAT HUOMIOT JA SUOSITUKSET

Toimintakulttuuri ja työhyvinvointi

Tulli siirtyi Tullihallituksesta ja itsenäisistä tullipiireistä valtakunnalliseen organisaatioon vuoden 2013 alussa. Tullin tehtävät järjestettiin kolmelle osastolle (ulkomaankauppa ja verotus, valvonta ja hallinto-osasto) ja niihin kuuluviin valtakunnallisiin toimintoihin sekä toimipaikkaosaston hoidettaviksi. Toimipaikkaosastoon kuuluu yhdeksän paikallista tulliyksikköä.

Aikaisemman organisaation aikana tullipiirien, osastojen ja jopa yksiköiden toimintakulttuurit poikkesivat toisistaan. Jokaisella tullipiirillä oli oma hallintonsa. Toteutettu organisaatiomuutos on yhtenäistänyt Tullin toimintakulttuuria. Tämä koskee myös hallinto- ja henkilöstöpolitiikkaa.

Yhtenäinen koko Tullia koskeva toimintamalli on tarkoittanut myös yhteisten koko valtionhallintoa koskevien toimintamallien käyttöönottoa. Näistä esimerkkinä on varhaisen välittämisen toimintamalli vuoden 2011 alusta. Varhainen välittäminen on työnantajan, työntekijän ja työterveyshuollon yhdessä sopima toimintamalli, jolla edistetään työkykyä uhkaavien ongelmien tunnistamista ja niihin tarttumista mahdollisimman varhain. Selvitysryhmän arvion mukaan näitä on sovellettu Tullissa hyvin.

Ohjaava ministeriö ja asiakkaat ovat kokeneet Tullin organisaatiomuutoksen positiivisena ja välttämättömänä. Henkilöstön mielipiteet uudistuksen onnistumisesta vaihtelevat. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella osa henkilöstöstä kokee muutosten tapahtuneen liian nopeasti. Osa pitää Tullia uudistuksesta huolimatta jähmeänä, vanhanaikaisena ja byrokraattisena.

Selvitysryhmä toteaa, että julkisen hallinnon organisaatioiden on kyettävä uudistamaan toimintaansa jatkuvasti. Koko ajan muuttuva toimintaympäristö edellyttää sekä johdolta että koko henkilöstöltä kykyä vastata nopeasti uusiin vaatimuksiin. Tulli on jatkanut organisaation kehittämistä myös vuonna 2013 voimaan tulleen organisaatiouudistuksen jälkeen. Esimerkiksi valvontaosaston organisaatiota on uudistettu vuoden 2015 alusta.

Työtyytyväisyystutkimus (Parempi Työyhteisö -kysely) on järjestetty Tullissa vuosina 2010 ja 2013. Seuraavan kerran kysely on tarkoitus järjestää vuoden 2015 loppupuolella. Kyselyn laatijana on ollut Työterveyslaitos.

Selvitysryhmän teettämän henkilöstökyselyn tulosten perusteella tyytyväisyys Tullin toimintaan on jonkin verran parantunut. Työtyytyväisyys oli tässä kyselyssä 3,7 ja edellisessä vuoden 2013 kyselyssä 3,6 (asteikko 1-5). Kokonaistulosta voidaan pitää hyvänä.

Tullia koskevat työtyytyväisyystulokset ovat jatkuvasti parantuneet. Tämä on osaltaan johtunut Tullissa tehdystä työstä henkilöstön hyvinvoinnin hyväksi. Selvitystyön yhteydessä tehdyn kyselyn ja aikaisempien kyselyjen tulokset ovat kuitenkin vaihdelleet merkittävästi eri yksiköiden ja toimipaikkojen välillä. Työtyytyväisyys on selkeästi huonompi rajatoimipaikoissa, joissa työ on luonteeltaan raskaampaa fyysistä vuorotyötä. Rajatoimi-

paikkojen henkilöstö on kokenut, että Tullissa on panostettu enemmän sähköisiin toimintatapoihin ja asiantuntijatyöhön kuin raja-asemilla tehtävään fyysisesti raskaampaan työhön. Resurssien pienentyessä vuorovahvuuksien ylläpitäminen riittävinä on vuorotyötehtävissä ollut hankalaa ja välillä mahdotontakin sairaustapausten yllättäessä ja erityisesti lomakausina.

Resurssipula näkyy itärajan raja-asemilla varsinkin ruuhka-aikoina. Itärajan raja-asemilla Tulli vastaa tavaraliikenteen ja Rajavartiolaitos henkilöliikenteen tarkastuksista. Koska Tullin ja Rajavartiolaitoksen työntekijät tekevät raja-asemilla tiivistä yhteistyötä keskenään, myös henkilöstöllä on mahdollisuus arvioida kahden viranomaisen työskentelyolosuhteita. Selvitysryhmän saaman käsityksen mukaan Tullin henkilöstö kokee, että Rajavartiolaitoksella on suuremmat henkilöstöresurssit käytössään Tulliin verrattuna, minkä lisäksi Rajavartiolaitoksen työntekijät sotilaseläkejärjestelmän piiriin kuuluvina jäävät huomattavasti aikaisemmin eläkkeelle Tullin työntekijöihin verrattuna.

Vuonna 2013 Tullin henkilöstölle kertyi sairauspoissaoloja 11,9 työpäivää henkilötyövuotta kohden, mikä oli 0,5 työpäivää/htv eli 4,2 % vähemmän kuin edellisellä vuonna. Sairauspoissaolojen vähentyminen näyttää myös jatkuneen vuoden 2014 puolella. Vuodesta 2008 sairauspoissaolot ovat vähentyneet noin yhden työpäivän/htv verran. Koko valtionhallinnon sairauspoissaolojen määrä oli 9,0 työpäivää/htv (vuosi 2012: 9,3 tp/htv). Sairauspoissaolojen määrä on edelleen korkeampi kuin muualla valtionhallinnossa.

Tullin henkilöstön määrän vähentäminen lyhyessä ajassa on vaikuttanut henkilöstön jaksamiseen ja töiden priorisointiin. Esimerkiksi valvontatehtävistä osa on jätetty tekemättä, koska ei ole ollut riittävästi henkilökuntaa. Etelä-Suomen satamissa lauttaliikenteen valvonta on Tullin vastuulla, eivätkä Tullin partiot ole ehtineet suorittaa kaikkia ennakkotietoihin pohjautuvia priorisoituja tarkastuspyyntöjä. Alkoholiuomien ylisuurten matkustajatuomisten valvonta ja verotus ovat lisänneet resurssitarpeita.

Tulli joutuu hoitamaan sisärajaliikenteessä valitsemiensa valvontakohteiden lisäksi yhteistyöviranomaisten kiireellisten toimenpidepyyntöjen täytäntöönpanot. Sähköisten palveluiden ja sanomaliikenteen valvonnan toimivuus edellyttää tietojärjestelmien toimivuuden turvaamista sekä ajantasaista ja nopeaa reagointikykyä esille nousevien sanomien käsittelemiseksi. Tässä on esiintynyt viiveitä, ja toimipaikoissa annettava palvelu on ajoittain ruuhkautunut henkilöpulan vuoksi.

Eri Tullin yksiköissä havaittuja työilmapiiriin ja sairauspoissaoloihin liittyviä ongelmia on pyritty aktiivisesti korjaamaan viime vuosina. Korjaavia toimenpiteitä on toteutettu mm. Lentotullissa, Kotkan tullissa ja Nuijamaan tullissa. Nuijamaalla toteutettiin Valtiokonttorin rahoittama Valoa Idästä -niminen työhyvinvointi- ja toiminnankehityshanke Kaiku-hankkeena. Toiminnan tavoitteena oli työyhteisön parempi toimivuus, avoin ja viihtyisä työyhteisö, keskeneräisyyden ja erilaisuuden hyväksyminen sekä sairauslomien vähentyminen. Yhteenvetotilaisuudessa helmikuussa 2014 todettiin positiivisia muutoksia tapahtuneen: töiden suunnitelmallisuuteen on kiinnitetty huomiota kuten myös parempaan ergonomiaan. Tämän johdosta hyvä työilmapiiri ja eri ryhmien välinen yhteistyö on parantunut samalla vähen-

täen sairauspoissaoloja. Kaiku-hanke jatkuu yhä ja sovittujen asioiden etenemistä seurataan säännöllisesti. Myös vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa (VATU) Tullin Valoa idästä -hanke on nostettu säännöllisesti esille urauurtavana, työyhteisön tilaa parantavana hankkeena.

Selvitysryhmä toteaa, että Tullissa on tehty hyvää työtä työhyvinvoinnin edistämiseksi, ja se näkyy työhyvinvoinnin paranemisena. Tullin on kuitenkin edelleen jatkettava aktiivisia toimia sairauspoissaolojen määrän vähentämiseksi.

Rekrytointikäytännöistä

Tullissa on muiden yhtenäisten toimintamallien lisäksi yhdenmukaistettu entisten tullipiirien ja Tullihallituksen rekrytointitavat yhdeksi Tullin tavaksi toimia. Tätä kehitystä on tuettu viestimällä yhtenäisistä toimintatavoista intranetin kautta sekä varmistamalla rekrytointiprosessin yhdenmukaisuutta ohjeistuksella ja standardoiduilla dokumenttipohjilla.

Tullin rekrytointiprosessissa on viime vuosina kiinnitetty erityisesti huomiota hakuilmoitusten ja nimitysmuistioden laatimiseen. Nimitysmuistio toimii nimityspäätöksen perusteluna hallintolain (434/2003, HL) 45 §:n edellyttämällä tavalla. Siten nimitysmuistio kuuluu jokaiseen nimittämismenettelyyn. Rekrytointimenettely ja nimitysmuistiot ovat selvitysryhmän saaman käsityksen perusteella lähtökohtaisesti hyvällä tasolla.

Tullin noudattaman rekrytointiprosessin erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että nimitysmuistiot käsitellään yhteistoimintamenettelyssä henkilöstöryhmien edustajien kanssa. Selvitysryhmä toteaa, että tämänkaltainen menettely voi toisaalta lisätä avoimuutta organisaation sisällä, mutta menettely voi samalla aiheuttaa työnantajan toimivaltaan kuuluvan nimitystoimivallan ja direktio-oikeuden rajojen hämärtymistä.

Tullin organisaatio on ollut muutosten kohteena usean vuoden ajan, mikä on edellyttänyt tehtävien uudelleen järjestelyjä ja virkojen sijoittamista organisaation sisällä. Tullin tehtävien painopiste on siirtynyt alueellisesti Suomenlahden satamiin (Kotka ja Vuosaari) ja erityisesti Kaakkois-Suomen raja-asetille ensin EU-jäsenyyden ja sitten 2000-luvun alussa Venäjän rajan kasvaneen liikenteen vuoksi.

Kun ulkoiset rekrytointimahdollisuudet ovat menosäästöjen vuoksi olleet pitkään vähäiset, Tulli on joutunut tekemään sisäisiä henkilöstöjärjestelyjä. Näihin liittyvät toimintatavat olisi hyvä selventää Tullin henkilöstölle.

Koska henkilöstö on kyselyssä tuonut esille huolensa esimiesvalintoja koskevien menettelyiden asianmukaisuudesta erityisesti muutostilanteissa, selvitysryhmä painottaa myös sisäisten valintojen avoimuutta ja objektiivisuutta.

Johtaminen

Selvitysryhmä on arvioinut Tullin johtamista useasta näkökulmasta, erityisesti perustehtävässä onnistumisen ja henkilöstön kannalta.

Viraston johtoryhmä johtamisen tukena

Valtion virastot ovat päällikkövirastoja. Viraston toimialaa ja toimintaa koskeva keskeinen päätöksenteko on säädetty viraston päällikön tehtäväksi. Päätöksentekoa on kuitenkin delegoitu eriasteisilla säädöksillä siten, että viraston yksiköiden tehtäviä ja toimintaa koskeva päätöksenteko on kunkin yksikön päälliköllä. Johtamisen tukena virastoissa toimii johtoryhmä, johon kuuluvat yleensä viraston päätöksiä tekevät yksiköiden päälliköt, usein myös viestintä ja muita, nk. tukitehtävistä vastuussa olevia henkilöitä. Johtoryhmässä voi olla edustettuna myös henkilöstön edustaja. Toimialasta riippuen erikseen voi olla perustettu esim. viraston ICT-asioita valmisteleva tietohallinnon johtoryhmä.

Johtoryhmässä virastolle ja sen yksiköille kuuluvia päätettäviä asioita valmistellaan tai ainakin niistä keskustellaan yhdessä. Johtoryhmän tehtävänä on myös asettaa viraston yhteiset tavoitteet, viestiä niistä yhtenäisesti sekä edistää niiden toteutumista yli yksikkörajojen riippumatta siitä, mitä toimintoa tai osaamisaluetta kukin jäsen edustaa.

Johtoryhmät työskentelevät kuitenkin hyvin eri tavoin eikä tavoitteellisuus viraston yhteisen päämäärän saavuttamiseksi ole aina selkeä. Harvinaista ei ole myöskään, että johtoryhmän jäsenet keskittyvät oman toimintonsa ja osaamisalueensa edustamiseen ja puolustamiseen sen sijaan, että edistäisivät viraston yhteisiä tavoitteita ja sitä kautta omankin toiminnon tavoitteiden saavuttamista. Näin tapahtuu erityisesti silloin, kun kyse on viraston resurssien leikkaamisesta ja leikkausten kohdentamisesta viraston yksiköille.

Tullin johtoryhmätyöskentely

Tullissa johtoryhmä on muodostettu organisaatiouudistuksen jälkeen uudelleen ja edustaa Tullin keskeisiä toimintoja. Johtoryhmän työskentelyä selvitettäessä on käynyt ilmi, ettei sen toiminta poikkea muiden virastojen johtoryhmätyöskentelystä. Myös Tullin johtoryhmätyöskentelyä on leimannut omien toimintojen korostaminen, kun kyse on ollut resurssien leikkaamisesta ja resurssien kohdentamisesta uudelleen. Joissakin haastatteluissa on käynyt myös ilmi, että valtakunnalliset yksiköt eivät riittävästi ole koordinoineet tekemisiään keskenään, jolloin ohjaustoiminto on näkynyt operatiivisissa toiminnoissa joiltain osin päällekkäisenä, mutta parantunut kuitenkin aikaisempaan verrattuna. Johtoryhmän jäsenet ovat kokeneet johtoryhmän työskentelyn kehittyneen ja todenneet sen toimivan avoimesti ja vuorovaikutteisesti sekä tasapuolisesti Tullin yhteisten tavoitteiden saavuttamista tukien.

Organisaation johtaminen ja esimiestyö

Yksittäisten johtajien arviointi kuuluu valtiovarainministeriölle (virastopäällikön arviointi) ja Tullille (muu johto ja henkilöstö). Tältä osin selvitysryhmä toteaa vain, että myös ylimmälle johdolle tulisi asettaa nimittämisen yhteydessä henkilökohtaiset tavoitteet. Toiminnan tuloksellisuutta ja johtajuutta tulisi arvioida asetettujen tulos- ja kehittymistavoitteiden pohjalta.

Henkilöstökyselyssä kysyttiin henkilöstön kokemuksia ylimmän johdon ja lähiesimiehen toiminnasta sekä työyksikön toimivuudesta. Tyytyväisyys johdon toimintaan on heikentynyt aikaisempaan kyselyyn verrattuna. Kyselyn tulokseen saattoi vaikuttaa kyselyn toteutus selvitysryhmän työnä poikkeuksellisessa tilanteessa, jota edelsi vilkas julkisuudessa käyty keskustelu Tullin johdon toiminnasta. Myös Tullin taloustilanne oli edelleen kiristynyt vuoden 2014 aikana. Johdon määrittely kyselyssä poikkesi aikaisemmista kyselyistä, joissa johdolla tarkoitettiin oman osaston tai yksikön johtoa. Selvitysryhmän kyselyssä johdolla tarkoitettiin Tullin ylintä johtoa eli pääjohtajaa ja muita johtoryhmän jäseniä. Lisäksi kyselyyn vastanneille saattoi jäädä epäselväksi, kuuluiko kyselyssä tarkoitettuun johtoon virkavapaalla vai virassa oleva pääjohtaja.

Joka tapauksessa johto koettiin etäiseksi, ja johdon ja henkilöstön välisessä tiedonkulussa nähtiin ongelmia. Lisäksi johto ei ole ollut kiinnostunut henkilöstön mielipiteistä työhön liittyvissä asioissa. Johtoa moitittiin myös siitä, ettei se arvosta kaikkien työtä. Kyselyn mukaan luottamus johdon päätöksentekokykyyn heikkeni samoin kuin tyytyväisyys johdon toimintaan esimerkkinä ja suunnannäyttäjänä.

Selvitysryhmän mielestä Tullin johdon tulee johtaa Tullia kokonaisuutena ja edelleen parantaa yhteistyötä.

Lähiesimiestyötä koskevat kyselytulokset paranivat selvästi aikaisempaan verrattuna. Tuloksissa näkyvät Tullissa tehty hyvä työ ja valmennus esimiestyön kehittämiseksi. Myös työntekijöiden tasa-arvoisen kohtelun koettiin parantuneen. Henkilöstö kaipaa kuitenkin tasapuolisuutta töiden jaossa, alaisten kuuntelemista, läsnäoloa, esimiehen antamaa palautetta ja kannustamista sekä uskallusta johtaa eli vastuun ottamista ja asioihin puuttumista tarvittaessa.

Kyselyyn vastanneiden mukaan Tullissa on organisaatiomuutoksen jälkeen edelleen liikaa organisaatiotasoja, yksiköitä ja esimiehiä, mikä hämärtää eri toimijoiden rooleja ja vastuita.

Organisaation tehtävänä on huolehtia johtamisvalmennuksesta ja huolellisesta johtamisosaamisen arvioinnista ja kehittää näin johtamisen ja esimiestyön tasoa. Johtamisosaamisen arvioinnin tulee olla näkyvä osa myös johtaja- ja esimiesnimitysten prosessia.

Selvitysryhmän saamien tietojen mukaan Tulli on pitkään panostanut eri esimiesportailla toimivien esimiesten ja johtajien johtamisvalmennukseen. Tullissa on erillisten esimiesvalmennuksien lisäksi tarjolla esimerkiksi työ-

hyvinvointivalmennuksia, joita järjestetään henkilöstön tai esimiesten pyynnöstä paikallisesti. Tähän kokonaisuuteen kuuluu muun ohella muutostilanteen hallintaan liittyvä koulutus.

Organisaatiossa tulee asettaa johtamistavoitteet ja arvioida niiden toteutumista säännöllisesti. Tämän toteuttamiseksi johtamissopimukset tulisi tehdä kaikilla johtamisportilla ja käydä säännölliset kehityskeskustelut.

Tullin toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta arvioidaan tulosohjauksen yhteydessä. Asiakasvaikuttavuutta arvioidaan kyselyin yhteistyökumppaneille ja sidosryhmille. Kansainvälisesti Suomen tulli on usein arvioitu korkeatasoiseksi. Myös kotimaiset asiakkaat ja sidosryhmät ovat olleet varsin tyytyväisiä Tullin toimintaan. Yhteistyö Tullin kanssa on sidosryhmien mukaan toiminut hyvin.

Viestintä johtamisen tukena

Viestintä on avainasemassa nykyaikaisen viraston johtamisessa. Viestinnän avulla johto tekee toimintaansa ja tavoitteensa tunnetuksi asiakkailleen, sidosryhmilleen ja henkilöstölleen. Viestinnän tulee olla viraston strategiaa tukevaa, tulevaisuuden muutoksia ennakoivaa ja myös tarpeeksi ketterää, jotta tarvittaessa kyetään toimimaan nopeastikin. Viestinnän tulee olla osa avointa johtamista ja johtoryhmän toimintaa, ja sille tulee varata riittävät resurssit.

Johdon tulee kiinnittää huomiota sekä ulkoiseen että sisäiseen viestintään. Vastuu viraston viestinnästä on viraston johdolla, mutta jokainen työntekijä on oman työpaikkansa viestijä ja siten työpaikkansa maineen vaalija. Jokaisella työntekijällä on moraalinen vastuu omasta viestinnästään.

Tulli, kuten nykyisin myös muut valtionhallinnon virastot, toimii jatkuvasti muuttuvassa ja monimutkaistuvassa toimintaympäristössä, jossa tieto kulkee nopeasti eri kanavia pitkin eri tahoille. Tietoa on myös paljon, ja se on usein ristiriidassa keskenään.

Tullissa viestinnän rooli johtamisen tukena on tiedostettu. Tullissa on valmisteilla kriisiviestintästrategia ja ohje henkilöstön toimimisesta sähköisessä viestinnässä. Selvitysryhmä pitää näitä tärkeinä.

PÄÄJOHTAJA ANTTI HARTIKAISEN TOIMINTAA KOSKEVAT HUOMIOT

Tullin pääjohtajan virkaan nimitettiin 1.5.2012–30.4.2019 väliseksi ajaksi yleisesikuntaupseeri Antti Hartikainen. Hän jäi pääjohtajan virasta virkavapaalle 8.4.2013–31.5.2015 väliseksi ajaksi. Selvitysryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida pääjohtaja Antti Hartikaisen toimintaa puolisonsa palkkaamisessa Tullin palvelukseen hyvän hallinnon periaatteiden kannalta samoin kuin hänen toimintaansa virkavapaalla ollessaan liittyen Tullin johdon toimintaan ja henkilöstöpäällikön nimittämiseen.

Lähtökohtaisesti hyvän hallinnon käsitteellä viitataan hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin ja käytäntöihin.² Oikeudesta hyvään hallintoon säädetään perustuslain (731/1999) 21 §:ssä. Säännös jättää hyvän hallinnon sisällön kuitenkin osin avoimeksi. Perustuslain lisäksi hyvän hallinnon perusteista säädetään yleisesti hallintolailla, joka osaltaan konkretisoi hyvän hallinnon käsitteen sisältöä. Hallintolain 2 luvussa on lueteltu hyvän hallinnon perusteet, minkä lisäksi hyvän hallinnon sisältöä täsmentävät useat muut hallintolain säännökset.

Hallintolain 6 §:ssä on lueteltu hallinnon oikeusperiaatteet, joita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Nämä periaatteet ilmentävät jo ennen hallintolain voimaan tuloa yleisesti hyväksytyjä ja keskeisiä arvopäämääriä suomalaisessa hallinto-oikeudessa. Hallinnon oikeusperiaatteiden tarkoituksena on perinteisesti ollut rajoittaa harkintavallan käyttöä viranomaistoiminnassa, mutta nykyisin periaatteet on tarkoitettu ohjaamaan hallinnollista toimintaa yleensäkin.³

Valtioneuvoston vuonna 2001 tekemässä periaatepäätöksessä Valtion henkilöstöpolitiikan linjasta valtiolle työnantajana asetettiin tavoitteeksi, että julkinen toiminta on arvolähtöistä ja eettisesti korkeatasoista. Periaatepäätöksellä on vahvistettu valtionhallinnon arvoperusta, joka muodostuu seuraavista arvoista: toiminnan tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus. Valtionhallinnon yleistä arvoperustaa täydentävät johtamisen arvot, jotka määrittävät toiminnan tarpeista yksikkökohtaisesti. Periaatepäätöksessä todetaan, että johtavassa asemassa olevilla virkamiehillä on erityinen vastuu myös omalla esimerkillään vahvistaa yhteistä arvoperustaa.⁴

² Ks. Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2011, s. 285.

³ Ks. Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 5. painos. WSOY Lakitieto. Helsinki 2004, s. 162–163, 172.

⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös Valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001, s. 4, 26–27.

Puolison rekrytointiin liittyvät toimet

Antti Hartikaisen puoliso oli työskennellyt Eteläisessä tullipiirissä lentotullissa eripituisissa määräaikaisissa palvelussuhteissa vuosina 2008–2010. Sitten hän oli hakenut Tullin palvelukseen useita kertoja ennen puolisonsa Antti Hartikaisen nimittämistä Tullin pääjohtajaksi tulematta kuitenkaan uudestaan valituksi.

Rajaeversti Antti Hartikainen oli lähettänyt 26.4.2011 silloiselle Tullin pääjohtajalle Tapani Erlingille sähköpostiviestin koskien hänen vaimonsa rekrytointia. Viestissä Antti Hartikainen esittää epäilyksensä Eteläisen tullipiirin rekrytointitoimien oikeudenmukaisuudesta.

Antti Hartikainen aloitti työskentelyn Tullin pääjohtajana 1.5.2012. Pääjohtaja oli pyytänyt 7.8.2012 lähettämässään sähköpostiviestissä selvitystä erään Tullissa työskennelleen henkilön rekrytointiin liittyen. Tämän johdosta 3.9.2012 oli järjestetty tilaisuus, jossa oli ollut tarkoitus käsitellä pääjohtajan pyytämää selvitystä. Keskustelussa oli kuitenkin noussut esille myös Antti Hartikaisen puolison rekrytointi.

Pääjohtaja Antti Hartikaisen puoliso oli sitten nimitetty Itäisen tullipiirin Vainikkalan junaryhmään vuorotteluvapaan sijaiseksi 22.10.2012–31.3.2013 väliseksi ajaksi. Tämän jälkeen hänet on nimitetty myös uusiin määräaikaisiin palvelussuhteisiin.

Hallintolain 27 § sisältää virkamiehen esteellisyyttä koskevan yleisen periaatteen, jonka mukaan esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä.⁵ Virkamies on esteellinen, jos hän itse tai hänen läheisensä on asianosainen kyseessä olevassa asiassa. Läheisellä tarkoitetaan muun muassa virkamiehen puolisoa (HL 28 §). Esteellisyyssäännösten tarkoituksena on korostaa hallinnon henkilöstön objektiivisuutta ja estää asiaankuulumattomien seikkojen vaikutus asian käsittelyyn. Lisäksi säännösten yleisenä tarkoituksena on vahvistaa hallinnon toiminnan riippumattomuutta, mistä johtuen esteellisyytilanne pitää aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai edes voisi vaikuttaa asian käsittelyyn tai siinä tehtävään päätökseen.⁶

Selvitysryhmän arvio

Selvitysryhmä toteaa hyvän hallinnon periaatteiden sekä valtionhallinnon arvojen näkökulmasta, että erityisesti organisaation johtotehtävissä toimivan osoittama mielenkiinto puolisonsa tai muun lähipiiriinsä kuuluvan rekrytointiin tai palvelussuhdetta koskeviin asioihin samassa organisaatiossa voi vaikuttaa myös epäsuorasti henkilöstön toimintaan ja aiheuttaa epävarmuutta päätöksenteossa. Tästä syystä erityisesti pääjohtajan asemassa toimivan virkamiehen tulee pidättäytyä osoittamasta minkäänlaista kiinnostus-

⁵ HE 72/2002 vp, s. 79.

⁶ Ks. Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 5. painos. WSOY Lakitieto. Helsinki 2004, s. 276.

ta puolisonsa asiaan, vaikka tämän tarkoituksena ei olisikaan suoraan vaikuttaa omaa läheistään koskevaan asiaan tai päätöksentekoon.

Antti Hartikaisen pääjohtaja Erlingille 26.4.2011 lähettämällä sähköpostiviestillä ei olisi ollut selvitysryhmän toimeksiannon näkökulmasta merkitystä, jos Antti Hartikainen pääjohtajan virkaan valituksi tultuaan olisi pidättäytynyt kokonaan keskustelemasta puolisoonsa liittyvästä asiasta.

Selvitysryhmän saaman selvityksen perusteella Antti Hartikainen oli toimissaan pääjohtajana osallistunut puolisonsa rekrytointiin liittyvään keskusteluun 3.9.2012 pidetyssä tilaisuudessa. Asiasta oli käyty tämän jälkeen myös sähköpostiviestintää. Selvitysryhmän arvion mukaan Antti Hartikaisen olisi pitänyt pääjohtajan asemassa pidättäytyä täysin keskustelemasta puolisoaan koskevasta asiasta. Siten selvitysryhmä ei pidä Antti Hartikaisen menettelyä tältä osin hyväksyttävänä.

Pääjohtaja Antti Hartikaisen puolison nimityksestä Itäisen tullipiiriin Vainikkalan junaryhmään 22.10.2012–31.3.2013 väliseksi ajaksi päätti Itäinen tullipiiri toimivaltansa mukaisesti. Antti Hartikainen ei ole selvitysryhmän työn yhteydessä saatujen tietojen perusteella puuttunut nimittävän viranomaisen harkintaan.

Tullin johdon toimintaan puuttuminen virkavapauden aikana

Organisaation toiminta ja hallinnon selkeys edellyttävät, ettei virkavapaana oleva virkamies puutu viraston toimintaan virkavapauden aikana. Selkeyden tarve on erityisen suuri kun on kyse viraston päällikön tehtävän hoitamisesta.

Antti Hartikainen jäi virkavapaalle Tullin pääjohtajan virasta 8.4.2013–31.5.2015 väliseksi ajaksi. Virkavapaalla ollessaan Antti Hartikainen oli lähettänyt 3.5.2014 Tullin viestintäjohtajalle sähköpostiviestin, jonka liitteenä oli Tullin intranetissä julkaistavaksi tarkoitettu kirjoitus. Kolumnikirjoitus on jatkoa aikaisemmille Antti Hartikaisen laatimille kirjoituksille. Siinä käsitellään virkavapaalla olevan pääjohtajan kuulumisia nykyisissä kansainvälisissä tehtävissä sekä otetaan kantaa myös Tullin toimintaan Suomessa. Kirjoituksessa nostetaan Tullin osalta esille muun muassa viranomaisten keskinäiseen työnjakoon liittyviä seikkoja, uuden henkilöstöpäällikön valintamenettely sekä Antti Hartikaisen virkavapaalta paluun vaikutukset johdon työskentelyyn. Kirjoitusta ei julkaistu Tullin intranetissä, koska Tullin johdon mukaan kirjoituksessa esitetyt Tullia koskevat asiat eivät pitäneet paikkaansa.

Selvitysryhmän arvio

Henkilöstölle tarkoitettuja virkavapaana olevan pääjohtajan kirjoituksia ei sinällään voida pitää kiellettyinä. Virkavapaalla olevan pääjohtajan tulee kuitenkin jo asemansa perusteella käyttää omaa harkintaansa kirjoituksen sisällön suhteen eikä siirtää vastuuta kirjoituksen sisällöstä organisaation viestinnälle.

Selvitysryhmä toteaa, ettei virkavapaalla olevan pääjohtajan tule puuttua toimivan johdon työskentelyyn vaan antaa tälle työrauha. Vastuunalainen johto vastaa organisaation johtamisesta ja tekemistään päätöksistä, minkä vuoksi sillä on toimivaltansa puitteissa oikeus tehdä parhaaksi katsomansa päätökset. Virkavapaalla olevan Antti Hartikaisen toimintaa ei siten voida pitää tältä osin hyväksyttävänä, vaikka Tullin tulosohjauksesta vastaavasta valtiovarainministeriöstä olikin kehoitettu Hartikaista pitämään yhteyttä pääjohtajaan kahdenkeskisesti. Vastuunalainen johto päättää viime kädessä siitä, kuinka organisaatiossa toimitaan sille esitettyjen kannanottojen perusteella.

Julkisuudessa esiintyminen

Antti Hartikaisen puolison rekrytointia koskevaa asiaa on käsitelty julkisuudessa useaan kertaan. Ensimmäisen kerran asia nousi esille, kun Tulliin oltiin nimittämässä uutta pääjohtajaa. Sitten asiasta on kirjoitettu lokamarraskuussa vuonna 2014.⁷ Antti Hartikainen on kommentoinut asiaa useasti julkisuudessa.

Ilta-Sanomien 29.10.2014 julkaistussa artikkelissa ”Tullissa täysi sota – pääjohtaja syyttää ex-suomiräppäriä vaimonsa syrjimisestä ja moraalittomuudesta” todetaan Antti Hartikaisen kirjoittaneen viestissään, että ”Eteläisen tullipiirin rekrytinnissa hänen (puolison) hakemuksensa hylättiin järjestelmällisesti silloisen rekrytoija Juha Madetojan toimesta”. Samassa yhteydessä Antti Hartikainen kyseenalaistaa lehden mukaan Madetojan sopivuuden henkilöstöpäälliköksi ”virkamiehelle erittäin epäsovikkaan esiintymisen vuoksi”, jolla hän viittaa Madetojan aikaisempaan jäsenyyteen eräässä rap-ryhmässä.

Selvitysryhmän arvio

Selvitysryhmä ei pidä hyväksyttävänä, että virkavapaalla oleva pääjohtaja arvostelee valtionhallinnon virkamiehen aikaisempaa vapaa-ajan harrastusta ja pätevyyttä tehtävänsä julkisesti. Ylimpään johtoon kuuluvalta virkamieheltä voidaan edellyttää erityistä harkitsevaisuutta julkisesti esiintyessään myös virkavapautensa aikana.

⁷ Asiaa on käsitelty ainakin seuraavissa Ilta-Sanomien artikkeleissa: 8.3.2012: Tulevan tullipomon vaimokin hakee virkaa Tullihallituksesta; 29.10.2014: Tullissa täysi sota – pääjohtaja syyttää ex-suomiräppäriä vaimonsa syrjimisestä ja moraalittomuudesta, Kohu vaimon työpaikasta - Tullin pääjohtaja syyttää vastustajiaan mustamaalaamisesta; 30.10.2014: Tullin pääjohtaja Hartikainen: Hyvä että vaimon rekrytointi selvitetään; 31.10.2014: Kommentti: Pääjohtaja olikin Antti ”Härski” Hartikainen, Tullin kohuttu kokous: Pääjohtaja Hartikainen: ”Voin olla v****mainen tarvittaessa”; 1.11.2014: Tullin Hartikainen kiistää jyrkästi uhkailut kohutapaamisessa – ”Toin ongelmia rohkeasti esille”; 5.11.2014: Palkankorotus 5900 euroon/kk – miksi pääjohtajan vaimon palkanneen oma liksa nousi?; 6.11.2014: Räsänen nimitti ”totuuskomission”: He selvittävät Tullin ja pääjohtaja Hartikaisen toiminnan.

Selvitysryhmä korostaa, että erityisesti korkeassa asemassa olevan virkamiehen tulee esiintyä asianmukaisesti julkisuudessa myös virkavapauden aikana, vaikka perustuslaki turvaa jokaiselle sananvapauden. Selvitysryhmä toteaa, ettei Antti Hartikaisen edellä mainitun kaltainen esiintyminen julkisuudessa ole hyvän hallinnon mukaista. Muutoinkin, jos esimiehellä jostain syystä on tarvetta puuttua alaisensa työskentelyyn tai muuhun menettelyyn, asiasta tulee keskustella asianomaisen henkilön kanssa.

KOKO VALTIONHALLINTOA KOSKEVAT SUOSITUKSET

Tullia koskevan selvityksen kuluessa selvitysryhmä on päätenyt seuraaviin koko valtionhallintoa koskeviin havaintoihin ja suosituksiin.

1. Henkilökierto

Selvitysryhmän työn aikana on jälleen noussut esille organisaatioiden ja hallinnonalojen sisäisen sekä hallinnonalojen välisen henkilökierron tärkeys. Henkilökierto voi olla hyvä keino edistää henkilöstön monipuolista osaamista sekä samalla organisaation muutosvalmiutta ja -kykyä.

Selvitysryhmä toteaa, että tämä vaatii sekä työnantajalta että henkilöstöltä halua edistää henkilökierron käyttöönottoa organisaatiossa. Henkilökierron tulisi olla osana pitkäjänteistä henkilöstösuunnittelua.

2. Virkavapauden myöntäminen

Suomen valtio on halunnut edistää valtion virkamiesten osallistumista erilaisiin kansainvälisiin tehtäviin myöntämällä tehtävän hoitamiseen harkinnan mukaan virkavapautta. Valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosaston 14.1.2015 antaman ohjeen (VM/2697/00.00.00/2014) mukaan virkavapautta suositellaan annettavaksi tehtäviin sellaisessa valtioiden tai hallitusten välisessä kansainvälisessä järjestössä tai elimessä, johon Suomi on virallisesti liittynyt. Kussakin tapauksessa virkavapauden myöntäminen on asianomaisen viranomaisen harkinnassa.

Selvitysryhmän mielestä virkavapauden myöntäminen viraston päällikölle toisen tehtävän hoitamista varten on nykyisin ongelmallista. Virastopäällikön tehtävät ovat tulleet entistä vaativammiksi. Silloin kun virastopäällikön tehtävään nimitetään määrääjäksi, viraston toiminnan jatkuvuus edellyttää katkeamatonta työskentelyä virastopäälliköltä.

Selvitysryhmä suosittelee, ettei viraston päällikölle myönnetä virkavapautta kuin erityistapauksissa. Valtiovarainministeriön ohjetta tulisi tältä osin tarkistaa.

3. Virkamiehen asema virkavapauden aikana

Virkavapaus tarkoittaa paitsi vapautusta virasta myös estettä osallistua viraston toimintaan. Ratkaisuvälta kuuluu vain kulloinkin virassa oleville ja siitä vastuullisille virkamiehille. Tämän estämättä virkavapaana oleva virkamies voi seurata viraston toimintaa ja saada siitä tietoa yleisesti, kunhan virkavapaana oleva ei puutu viraston toimintaan. Tätä asiaa tulisi selventää ohjeistuksella ja henkilöstökoulutuksella.

3. Johtajapolitiikka

Valtionhallinnossa on viime vuosina tavoiteltu johtajien liikkuvuuden lisäämistä virastojen välillä ja sisällä. Näin saadun kokemuksen monipuolisuus on osa kelpoisuusvaatimuksia (VM ohje 6.5.2011, VM/728/00.00.00/2011). Liikkuvuutta on myös lisätty muuttamalla johtajanimityksiä määräaikaisiksi. Myös virastojen sisällä johdon tehtävien muuttaminen aika ajoin edistää johdon monipuolista näkemystä.

Yleensä virastopäälliköllä on valtionhallinnossa toimivalta nimittää seuraavan johtajaportaan lähimmät johtajat. Nimitys tehdään joko toistaiseksi tai määräajaksi. Virastopäällikön vaihtuessa saattaa kuitenkin syntyä tilanne, että haluttu uusi linja edellyttäisi muutoksia myös seuraavaan johtajaporttaaseen. Tämä voisi tulla mahdolliseksi pitämällä erillään virka ja tehtävä niin kuin esimerkiksi ministeriöissä on erotettu yksikön päällikön tehtävä ja virka. Tällöin tehtävään määräys voisi olla määräaikainen mutta silti katkaistavissa kesken määräajan.

4. Toisilleen läheiset henkilöt samassa organisaatiossa

Suurissa organisaatioissa on väistämättä töissä saman perheen jäseniä taikka toisilleen sukua olevia henkilöitä. Tällöin on yleensä käytännön toimin huolehdittu siitä, etteivät toisilleen läheiset ole esimies-alaisuudessa eikä esimiesasemassa oleva virkamies muutoinkaan puutu hänelle läheisen henkilön asemaa työssä koskeviin kysymyksiin.

Tätä hyvän hallinnon periaatetta on syytä käsitellä sekä kaikissa valtion virastoissa että valtionhallinnossa yleisesti.

Saatuaan työnsä valmiiksi selvitysryhmä luovuttaa raporttinsa kunnioittavasti valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 19. päivänä tammikuuta 2015


Teuvo Metsäpelto


Mirjami Laitinen

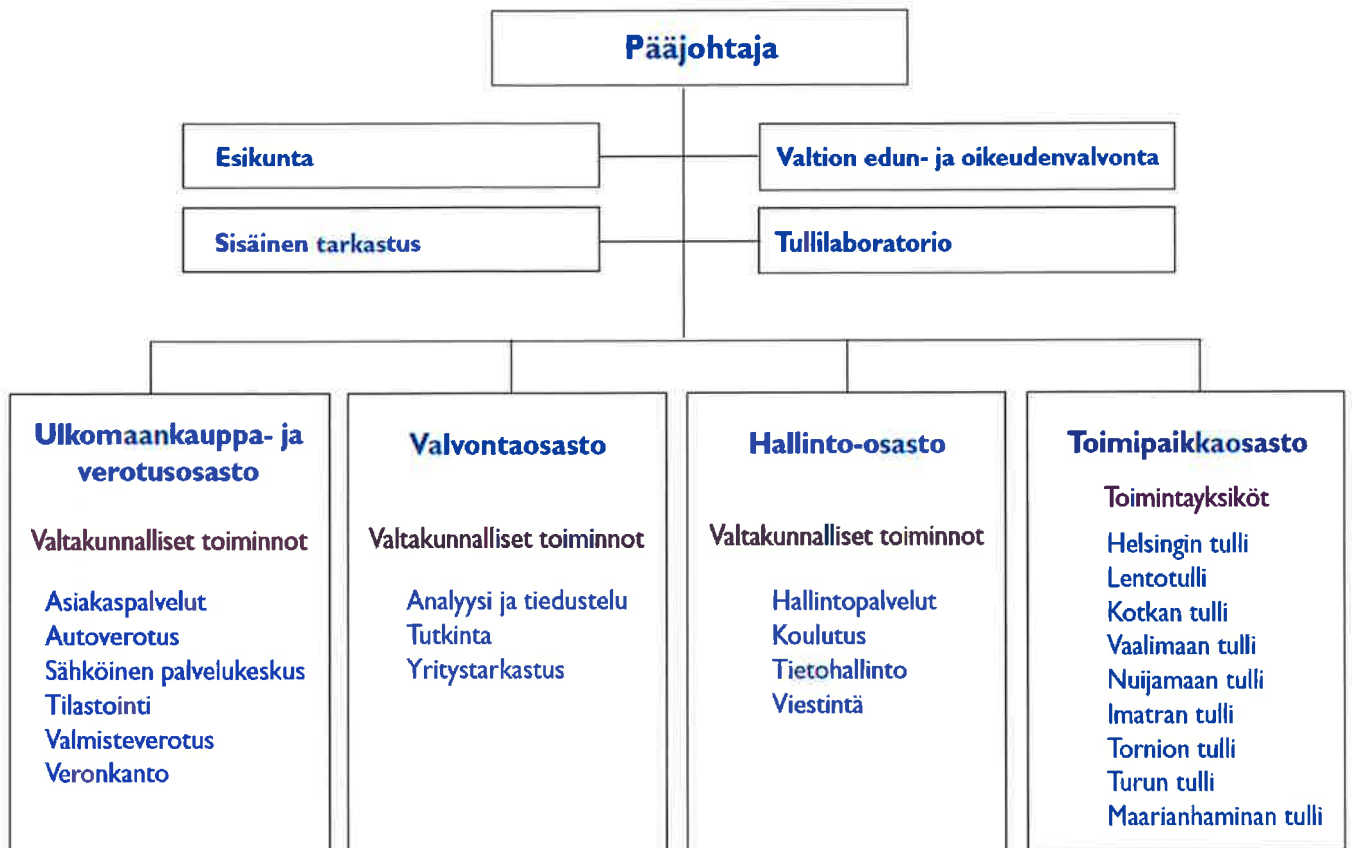

Klaus Krokfors


Panu Kukkonen


Kati Orkola

Liite 1

Tullin organisaatio 1.1.2015



Liite 2

Tullitoimipaikat 2015

