



Hallintojohtaja Kimmo Suopajarvi
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori

Viite: Hallintokantelu 1.3.2022 (VN/5386/2022) ja sen siirto valtiovarainministeriön käsittelyyn

Valtiovarainministeriön ratkaisu hallintokanteluun Valtorin toimintatapa- ja organisaatiomuutoksesta, erityisesti johtajien ja esimiesten valintaan liittyvät menettelyt

KANTELU

Valtiovarainministeriössä on ollut käsiteltävänä kaksi samaan asiakokonaisuuteen liittyvää kantelua koskien Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (jäljempänä Valtori) organisaatiouudistuksessa noudatettuja toimintatapoja.

Hallintojohtaja Kimmo Suopajarvi toimitti eduskunnan oikeusasiamiehelle 1.3.2022 päivätyn kantelun (VN/10043/2022), jossa hän arvosteli Valtorin menettelyä organisaatio- ja toimintatapamuutoksen toimeenpanossa. Kantelu koski Valtorin uuden organisaation johtajien ja esimiesten valintaan liittyviä ongelmia, erityisesti tulosyksiköiden johtajatehtävien, ml. Henkilöstökokemus –tulosyksikön johtajan täyttämiseen liittyvien menettelyjen laillisuutta sekä hallintojohtajan ja henkilöstöpäällikön tehtävien muuttamiseen liittyvien toimien laillisuutta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies siirsi 22.3.2022 päivätyllä päätöksellään eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan 1.3.2022 saapuneen kantelun valtiovarainministeriön käsiteltäväksi.

Tätä edeltäen valtiovarainministeriöön saapui 10.2.2022 päivätty kantelu (VN/5386/2022), jossa kantelijat - yksikön päällikkö Tuomo Kouhia ja hallintojohtaja Kimmo Suopajarvi - arvostelivat Valtorin ja valtiovarainministeriön (jäljempänä VM tai ministeriö) menettelyä Valtorin organisaatiouudistuksessa. Kantelun mukaan Valtorin organisaatiouudistuksen yhteydessä Valtorin toimitusjohtaja Tero Latvakangas on rikkonut työnantajan velvoitteita, toiminut lain vastaisesti eikä ole noudattanut hyvää johtamis- ja hallintotapaa. Kantelussa tuotiin esiin mm. haku- ja nimitysmenettelyitä ja YT-menettelyitä koskevia ongelmia ja puutteita.

Valtiovarainministeriö antaa tällä päätöksellä ratkaisunsa 1.3.2022 päivättyyn kanteluun koskien Valtorin toimintatapa- ja organisaatiomuutosta, erityisesti johtajien ja esimiesten valintaan liittyviä menettelyitä. Valtiova-

rainministeriö on antanut erikseen ratkaisunsa 10.2.2022 päivättyyn kanteluun koskien Valtorin organisaatio-uudistuksessa noudatettuja toimintatapoja. Tässä päätöksessä kuvataan kuitenkin organisaatio-uudistuksessa noudatettuja toimintatapoja yleisellä tasolla siltä osin, kuin sillä on vaikutusta johtajien ja esimiesten valintaan liittyvien menettelyiden lainmukaisuuden arviointiin.

SELVITYKSET

Valtorin toimitusjohtaja Tero Latvakangas on antanut 24.5.2022 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelija on antanut 30.8.2022 päivätyn lausunnon hallintokanteluun saadusta selvityksestä.

LAUSUNTO

Valtori on 20.9.2022 ilmoittanut, ettei sillä ole lausuttavaa saaduista selvityksistä ja lausunnoista. Valtorin entinen toimitusjohtaja Tero Latvakangas ei ole käyttänyt annettua lausuntomahdollisuutta.

RATKAISU

Kantelu 1.3.2022

Kantelija toteaa kantelussa, että Valtori toimeenpani Valtorin organisaatiota ja toimintatapoja koskevan muutoksen 1.3.2022 lukien. Toimintatapamuutosta edelsi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (jäljempänä valtion YT-lain) 4 luvun mukaiset YT-neuvottelut, jotka päättyivät 2.2.2022.

Kantelun mukaan organisaatiomuutoksen yhteydessä täytettiin merkittävä määrä uusia tehtäviä, joiden täyttämisessä ei noudatettu hallintolain hyvää hallintoa koskevia säädöksiä eikä valtiovarainministeriön antamaa ohjetta virantäytössä noudatettavista periaatteista. Lisäksi pääosa tehtäviin nimittämistä tehtiin jo ennen yhteistoimintamenettelyn päättämistä. Tällä menettelyllä loukattiin oleellisesti ja vakavasti muiden muutoksen kohteena olevien työntekijöiden oikeusturvaa.

Organisaatio- ja toimintatapamuutos myös toimeenpantiin käyttäen menettelyitä, jotka olisivat edellyttäneet valtion YT-lain 5 luvun mukaisia neuvotteluita. Muutoksen yhteydessä lakkautettiin kokonaan organisaatioita ja tehtäviä ja tästä syystä syntyi kokonaan uusia organisaatiota ja tehtäviä, jotka täytettiin mielivaltaisesti.

Kantelun mukaan nimittämismenettelyssä tehtäviä täytettiin mielivaltaisesti, niitä haettavaksi julistamatta ja nimitysmuistioita laatimatta, käytettiin tulosityksiköiden johtajatehtävissä ja myös muilla organisaatiotasoilla. Ko-

konaan uudistetuilla ja/tai oleellisesti laajennetuilla tehtävillä olevia organisaatioyksiköitä muodostettiin ja vanhoja lakkautettiin. Mikäli vanha organisaatio säilyikin, esimies saatettiin vasten tahtoaan siirtää kokonaan toisiin tehtäviin. Hyvän hallinnon ja rekrytointiohjeen vastaisesti tehtyjä nimityksiä on kymmeniä.

Kantelija nostaa kantelussaan esille erityisesti Henkilöstökokemus –tulosityksikön muodostamisen ja sen johtajan tehtävän täyttämisen. Yhteistoimintaneuvotteluissa 27.10.2021 uutena tulosityksikkönä esitettiin Henkilöstökokemus –tulosityksikkö, jonka kuvattiin sisällöltään ja tehtäviltään vastaavan täysin silloista Sisäiset palvelut –tulosityksikön Hallintopalvelut –toimintayksikköä. Toimitusjohtaja ilmoitti 3.11.2021, että Henkilöstökokemus –tulosityksikön johtajan tehtävä pyritään täyttämään sisäistä hakumenettelyä noudattaen ja mikäli sopivaa hakijaa ei löydy, tehtävä täytetään ulkoista hakumenettelyä noudattaen. Kantelija haki Henkilöstökokemus –tulosityksikön johtajan paikkaa, vaikkakin kyseenalaisti sen, miten tehtävä, jota hän jo hoiti, voitiin ylipäätään laittaa täytettäväksi. Kantelija sai 25.11.2021 kuulla toimitusjohtajalta, ettei häntä valita Henkilöstökokemus –tulosityksikön johtajan tehtävään ja että tehtävä laitetaan ulkoiseen hakuun. Kantelijan mukaan hän totesi tällöin, ettei toimitusjohtajalla ole oikeutta yksipuolisesti muuttaa hänen työsopimustaan tällä tavoin ilman irtisanomisperustetta. Kantelija myös ilmoitti 29.11.2021 kieltäytyvänsä toimitusjohtajan tarjoamasta irtisanoutumiskorvauksesta.

Valtion YT-lain 4 luvun mukaisen yhteistoimintamenettelyn päättämisen jälkeen työnantaja esitteli 2.2.2022 päätöksensä uudesta organisaatiomallista. Organisaatio vahvistettiin käytännössä täysin samankaltaisena kuin se esiteltiin YT-neuvotteluiden alkaessa 27.10.2021, pl. Henkilöstökokemus –tulosityksikkö. Uuteen Henkilöstökokemus –tulosityksikköön aikaisemmin sijoitettu Toimitilat ja yleishallintopalvelut –yksikkö oli työnantajan päätöksellä siirretty osaksi Talous ja tehokkuus –tulosityksikön uutta Hallinto –yksikköä. Hallinto –yksikköön ilmoitettiin sijoitettavan myös Lakiasiat –ryhmä. Siten uusi Henkilöstökokemus –tulosityksikkö koostui jatkossa aikaisemmin osana Hallintopalvelut –toimintayksikköä toimineesta Henkilöstöpalvelut –yksiköstä.

Aiempi Hallintopalvelut –toimintayksikkö koostui siis Henkilöstöpalvelut –yksiköstä, joka vastasi Valtorin henkilöstöjohtamisen kokonaisuudesta sekä Toimitilat ja yleishallinto –yksiköstä, joka vastasi Valtorin toimitiloista ja turvallisuudesta. Kantelijan mukaan toimintayksikön johtajana hänen ajastaan noin 80 % kului henkilöstöjohtamiseen kehittämiseen yhteistoiminnassa henkilöstöpäällikön kanssa.

Toimitusjohtaja ilmoitti kantelijalle 4.2.2022 pidetyssä keskustelussa, että hänet tullaan sijoittamaan Talous ja tehokkuus –tulosityksikön Hallinto –yksikön päällikön tehtävään. Kantelija ilmoitti tuossa tilaisuudessa, että hänen käsityksensä mukaan hänelle osoitettu tehtävä ei vastannut hänen nykyistä työsopimustaan. Uuden yksikön tehtäväala oli aivan oleellisesti suppeampi kuin aiemman yksikön. Henkilöstöä oli puolet vähemmän ja talous/vastuumielessä tehtävästä hävisi noin 80 %. Toimitusjohtaja kuitenkin totesi, että tähän hänet sijoitetaan.

Toimitusjohtaja ilmoitti 8.2.2022 aloittavansa valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut kuuden valtoreilaisen kanssa. Yksi neuvotteluiden kohteena oleva oli Valtorin henkilöstöpäällikkö, jonka tehtävän Valtori ilmoitti lakkauttavansa ja perustavansa tilalle henkilöstökokemusjohtajan tehtävän, joka sisältää samat tehtävät, jotka nyt

ovat henkilöstöpäällikön tehtävät. Valtorin henkilöstölle uutisoitiin 28.2.2022, että vt. henkilöstökokemusjohtajana aloittaa HR partner Kaisa Uotila. Tehtävää ei tarjottu aiemmin samoja tehtäviä hoitaneelle hallintojohtajalle tai henkilöstöpäällikölle. Samaan aikaan työnantaja etsi tehtävistään irtisanotulle henkilöstöpäällikölle henkilöstöpäällikön tehtäviä vastaavia tehtäviä.

Kantelun liitteenä on 21.2.2022 päivätty työnantajan esitys HR-tehtävien muutoksista henkilöstöpäällikkö Outi Arvolaa koskevissa YT-neuvotteluissa. Kantelijan mukaan Hallintopalvelut –toimintayksikön johtajana toimivan hallintojohtajan sekä Henkilöstöpalvelut-yksikön päällikkönä toimivan henkilöstöpäällikön välinen työnjako on esitetty tässä liitteessä. Kantelijan mukaan hallintojohtaja vastasi HR-strategian toimeenpanosta, HR-kokonaisuuden johtamisesta ja ohjaamisesta, työehtosopimuksista, yhteistoiminnasta sekä Valtorin palkkausjärjestelmän kehittamisestä. Henkilöstöpäällikkö taas vastasi operatiivisen toiminnan johtamisesta.

Työnantajan esityksen mukaan Henkilöstöpalvelut –yksiköstä tulee Henkilöstökokemus –tulosityksikkö (organisatorisen aseman ja raportointisuhteiden muutos) ja tulosityksikköä johtamaan tulee henkilöstöjohtaja (hierakisesti korkein yksikkötason johtajuus). Henkilöstöjohtajalle siirtyy mm. kaikki Sisäiset palvelut –tulosityksikön johtajalle kuuluneet vastuut Henkilöstöpalvelut –yksikön johtamiseen liittyen, kaikki hallintojohtajan vastuulle kuulunut Henkilöstöpalvelut –yksikön ja sen toimintojen johtamiseen liittyvät vastuut sekä henkilöstöpäälliköltä siirtyvät esihenkilövuorot ja vastuu HR-palveluiden kehittamisestä.

Kantelussa pyydetään arvioimaan seuraavien toimien laillisuus:

1. Johtoryhmän tehtäviin valittavat päätettiin 3.11.2021 tosiasiallisesti paljon ennen yhteistoimintaneuvotteluiden päättämistä.
2. Pääosa johtajatehtävistä täytettiin 3.11.2021 mielivaltaisesti ilman, että niistä oli laadittu hakukuulutuksia ja/tai nimitysmuistiota tai tehtäviin ehdolla olevien keskenkään laadittua ansiovertailua huolimatta siitä, että tulosityksiköiden tehtävät ja vastuut muuttuivat olennaisesti. Vain Viestintä- ja markkinointi –tulosityksikkö säilytti pääosin aiemmat tehtävänsä ja vastuunsa. Muiden tulosityksiköiden vetäjät olisi tulut valita tavanomaista nimittämismenettelyä noudattaen. Seurauksena edellä mainitusta toimintata- vasta on se, että yhdelläkään valtorilaisella ei ole mahdollisuutta arvioida tehtyjen valintojen tasapuolisuutta, yhdenvertaisuutta tai laillisuutta.

2.1 Talous ja tehokkuus –tulosityksikön johtajan tehtävään valittiin aikaisemmin talousjohtajaksi valittu Antti Uusitalo. Koska Talous ja tehokkuus –tulosityksikkö on oleellisesti laajempi tehtäviltään ja vastuultaan kuin aikaisempi Talousyksikkö, johtajan tehtävä olisi tullut täyttää tavanomaista nimitysmenettelyä käyttäen.

2.2 Asiakaskokemus –tulosityksikölle osoitettiin muutoksessa runsaasti uusia tehtäviä ja vastuita. Sen henkilöstömäärä myös moninkertaistui. Tulosityksikön johtajan tehtävä oli oleellisesti eri kuin

aiemman Asiakkuudet –tulosityksikön johtajan tehtävä ja se olisi tullut täyttää tavanomaista nimitysmenettelyä käyttäen.

2.3 Sakari Marttilan aikaisemmin johtama Käyttäjätuki muodostaa uudessa organisaatiossa Yhteiset palvelut –tulosityksikön rungon. Marttilan oto-tehtävänä hoitama tuotanto taas jakautui TORI-palveluihin ja TUVE-palveluihin. Marttilan aiemmin johtama yksikkö siis jaettiin useampaan yksikköön eikä uuteen organisaatioon muodostunut tarkalleen samanlaista kokonaisuutta. Marttila valittiin ilman hakumenettelyä TUVE-palveluiden johtajan tehtävään. Tehtävä oli oleellisesti toinen ja olisi tullut täyttää tavanomaista nimitysmenettelyä noudattaen.

2.4 Jari Virtasen aikaisemmin johtama Palvelut ja kehitys –tulosityksikkö taas jakautui Tori-palveluihin ja TUVE-palveluihin sekä osin Talous- ja tehokkuus –tulosityksikköön. Samassa tilanteessa Marttilan kanssa ollutta Virtasta ei valittu mihinkään uuden organisaation johtamistehtävään.

3. Uusia tulosityksiköitä vetämään valittiin ilman hakumenettelyä henkilöitä, joilla ei ollut tulevasta tehtävästään lainkaan kokemusta.
4. Oliko Valtorilla ylipäätään, käytyään valtion YT-lain 4 luvun mukaiset neuvottelut, laillista perustetta toimeenpanna organisaatio- ja toimintatapamuutos, joka johti kokonaisten yksiköiden lakkauttamiseen ja kymmenien ihmisten tehtävien muuttamiseen kokonaan toisenlaiseksi sekä johdettiin ihmisiä harhaan uusiin tehtäviin siirtämisen yhteydessä.
5. Oliko Valtorilla oikeus, valtion YT-lain 4 luvun mukaiset neuvottelut käytyään, yksipuolisesti muuttaa hallintojohtajan tehtävää, joka on käytännössä sisällöltään henkilöstöjohtajan tehtävä, siten, että yli 80 % tehtävistä poistettiin?
6. Oliko Valtorilla oikeus, käytyään ensin valtion YT-lain 4 luvun mukaiset YT-neuvottelut, käynnistää välittömästi näiden neuvotteluiden päättymisen jälkeen uudet, valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut 6 henkilön irtisanomiseksi, kun samaan aikaan vastaavat muutoksen muualla organisaatiossa toteutettiin ilman irtisanomisuuhkaa, tosin silloinkin henkilöstöä harhauttaen.
7. Onko Valtorilla työnantajana oikeus irtisanoa henkilöstöpäällikön työsopimus, jos samoihin tehtäviin avataan hakumenettely, jossa tehtävät ovat 80 % samat kuin henkilöstöpäällikön tehtävät?
8. Toimiiko työnantaja Valtorissa virantäytön osalta tasapuolisesti, jos avoinna oleva tehtävä oleellisesti muuttuu, haku keskeytetään, eikä se tule enää lainkaan sisäiseen hakuun.
9. Onko Valtori työnantajana syyllistynyt syrjintään ja epäasialliseen kohteluun, kun on jo 4 luvun mukaisen YT-neuvotteluiden alkaessa 27.10.2021 ilmoittanut, että henkilöstöpäällikön tehtävä lakkautetaan, mutta 1.3.2022 eli 4 kuukauden kuluessa työnantaja ei ole pystynyt osoittamaan henkilöstöpäällikölle

työsopimuksen mukaista tai sitä vastaavaa tehtävää. Kuitenkin koko muutoksen ajan ja virallisesti julkaisten 1.3.2022 henkilöstöpäällikön edelleen olemassa olevia tehtäviä on siirretty hoitamaan toinen henkilö.

10. Onko Valtori työnantajana noudattanut työsuojelulain 8 §:n huolehtimisvelvoitetta työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä.
11. Onko Valtori työnantajana syyllistynyt kunnianloukkaukseen ilmaisemalla useasti julkisesti koko henkilöstön infotilaisuuksissa sekä kirjallisessa viestinnässä, että Valtorin henkilöstöjohdossa ei ole tehtäviin oikeita tai sopivia henkilöitä.
12. Onko toimitusjohtaja Latvakangas syyllistynyt myös virkarikokseen jättämällä noudattamatta hallintolain hyvää hallintotapaa koskevia määräyksiä, YT-lakia sekä hallinnollisia määräyksiä koskien virantäyttöä.
13. Onko Valtorin toimitusjohtaja, vastatessaan VM:n selvityspyyntöihin, toiminut vastoin virkavelvollisuutensa jättämällä kertomatta asian ratkaisemisen kannalta oleellisia asioita toteutetuista toimenpiteistä.

Valtorin selvitys

Valtorin toimitusjohtaja Tero Latvakangas on selvityksessään todennut, että hän on johtoryhmän valintamenettelyissä toiminut Valtorin rekrytointiohjeiden sekä henkilöstöyksikön ja hallintojohtaja Suopajärven ohjeiden mukaisesti. Kaikissa johtoryhmän tehtävissä ei toimitusjohtajan mukaan ole ollut kyse uuden henkilön rekrytoinnista vaan jatkamisesta työsopimuksen mukaisissa tehtävissään. Näin ollen näiden tehtävien osalta ei ole käynnistetty rekrytointiprosessia. Kaikissa niissä tilanteissa, joissa kyse on ollut uudesta johtoryhmätehtävästä, on rekrytointiprosessi käynnistetty ja toteutettu Valtorin henkilöstöohjeiden mukaisesti.

Ensimmäisessä vaiheessa toimitusjohtaja kertoi käyneensä henkilökohtaisen keskustelun jokaisen johtoryhmän jäsenenä olleen johtajan kanssa liittyen työtehtäviin. Käytyjen keskusteluiden lopputuloksena kolme johtoryhmäläistä jatkoi edelleen johtoryhmätason tehtävissä. Yksi johtoryhmän jäsen ilmoitti jäävänsä eläkkeelle ja yhden kanssa sovittiin johtajatehtävien jatkumisesta nykyisen työsopimuksen ehdoin, mutta niin, ettei kyseinen johtajarooli ole enää johtoryhmässä. Keskustelujen jälkeen jäi neljä uuden johtamismallin mukaista johtoryhmän positiota nimeämättä. Nämä kaikki laitettiin Valtorin rekrytointiohjeiden mukaisesti ensin sisäiseen hakuun ja sen jälkeen hakua laajennettiin ulkoiseen hakuun. Sisäisessä haussa valittiin yksi johtaja ja kolmen position osalta jatkettiin ulkoiseen hakuun.

Kiinnostuskartoitus osoitettiin niille noin 16 % valtorilaisista, joiden tehtäviin arvioitiin voivan mahdollisesti tulevan muutoksia yksikköön, vastuisiin, esihenkilöön tai tehtävään ja tehtävän vaativuuteen liittyen. Kiinnostuskartoitusten vaiheistuksen tavoitteena oli osallistaa ja selkeyttää prosessia valitsemalla ensin henki-

löt esihenkilötehtäviin (johtoryhmä, yksikönpäälliköt, ryhmäpäälliköt), jotta he voisivat olla mukana mahdollisimman varhaisessa vaiheessa oman yksikön organisaatiomuutoksen suunnittelussa ja toteutuksessa sekä myös valitsemassa tiimensä työntekijöitä.

Selvennyksenä toimitusjohtaja totesi, että Valtorissa tehty kiinnostuskartoitus ei ollut rekrytointiprosessi. Työntekijät on ensisijaisesti sijoitettu työsopimuksen mukaisiin tehtäviin. Niiden tehtävien osalta, jotka ovat olleet rekrytinnissa on noudatettu Valtorin rekrytintiohjeita ja käytänteitä.

Kysyttäessä, mitä tarkoitettiin ehdollisilla valinnoilla, toimitusjohtaja totesi, että ”ehdollista valintaa” terminä ei käytetty työnantajan henkilöstöinfo-materiaaleissa. Se oli tullut käyttöön hallintojohtajan toimesta, joka oli todennut valintojen olevan ehdollisia, kunnes uusi organisaatio on nimenomaisesti vahvistettu. Toimitusjohtajan mukaan käytännössä ”ehdollisella valinnalla” ei ollut merkitystä, koska työntekijät jatkoivat työsopimuksensa mukaisissa tehtävissä (poikkeuksena 5 työntekijää, joiden kanssa sovittiin työsopimuksen muutoksista ja yksi, jonka kohdalla muutos tehtiin valtion YT-lain 5 luvun perusteella).

Toimitusjohtajan mukaan olennaista muutoksessa on huomioida, että Valtorin henkilöstöstä noin 99,6% eli 1400 työntekijää jatkoi työsopimuksen mukaisissa tehtävissään eli heidän osaltaan tosiasiallisesti mitään valintoja rekrytointiprosessin kautta ei ole tehty. Työnantaja on direktio-oikeutensa perusteella voinut tehdä ”valintaa” työntekijän tehtävän sisältöä koskien.

Kysyttäessä perusteita sille, että Valtorin uuden TUVE-palvelut –tulosityksikön johtajan tehtävä täytettiin ilman tavanomaista haku- ja nimittämismenettelyä, toimitusjohtaja totesi, että kyseessä oli työnantajan direktio-oikeuteen kuuluva muutos johtajan tehtäviin: Palvelutuotanto –tulosityksikkö sellaisenaan lopetettiin ja toiminnot hajautettiin. Tulosityksikön johtajana toimineen vastuita ja tehtäviä sopimalla muutettiin ja hänen vastuullaan oli jatkossa uuden organisaatiomallin mukainen TUVE-palvelut –tulosityksikkö.

Kysyttäessä perusteita sille, että Valtorin uuden Asiakaskokemus –tulosityksikön johtajan tehtävä täytettiin ilman tavanomaista haku- ja nimittämismenettelyä, toimitusjohtaja vastasi, ettei tämä ole totta. Tehtävä (johtaja, asiakaskokemus) täytettiin Valtorin tavanomaista rekrytointimenettelyä käyttäen. Positio oli sisäisessä haussa, jota kautta valinta tehtiin marraskuussa 2021. Myöhemmin johtajan vastuita organisaatiomuutoksen liittyen muutettiin työnantajan direktiolla ja vastuulle tuli uudessa organisaatiossa Asiakaskokemus –tulosityksikön johtaminen.

Kysyttäessä perusteita sille, että Valtorin uuden Talous ja tehokkuus –tulosityksikön johtajan tehtävä täytettiin ilman tavanomaista haku- ja nimittämismenettelyä, toimitusjohtaja vastasi, ettei tämäkään ole totta. Tehtävään haku käynnistettiin elokuussa 2021 Valtorin tavanomaista rekrytointimenettelyä käyttäen. Johtaja aloitti tehtävässään 22.11.2021. Myöhemmin johtajan vastuita organisaatiomuutoksen liittyen muutettiin työnantajan direktiolla ja vastuulle tuli uudessa organisaatiossa Talous ja tehokkuus –tulosityksikön johtaminen.

Kysyttäessä perusteita sille, että suurin osa Valtorin yksiköiden päälliköiden tehtävistä täytettiin ilman tavanomaista haku- ja nimittämismenettelyä, toimitusjohtaja totesi, että organisaatiouudistuksessa yhtä työntekijää lukuun ottamatta (henkilöstöpäällikkö) kaikki yksikönpäälliköt jatkoivat työsopimuksensa mukaisissa tehtävissä. Näin ollen kyse ei ole ollut rekrytointiprosessista, vaan tehtävän jatkumisesta entisiin työsuhteen ehdoin. Toimitusjohtajan mukaan kaikki uudet yksikönpäällikkö-tehtävät on täytetty tavanomaista rekrytointimenettelyä käyttäen: organisaatiomuutoksen tultua voimaan on avattu sisäisesti useita, erityisesti esihenkilö- ja muita päällikkörekrytointeja. Näihin positiioihin kaikilla valtorilaisilla on mahdollisuus hakea. Prosesseissa on noudatettu kaikkia niitä toimintamalleja, mitä henkilöstöyksikkö on rekrytoinnissa ohjeistanut.

Toimitusjohtajan selvityksen mukaan hallintojohtajan tehtäviä ei ole muutettu valtion YT-lain 5 luvun mukaisten neuvottelujen kautta. Valtion YT-lain 4 luvun mukaisissa neuvotteluissa Hallinto –yksikön vastuita muutettiin siten, että vanhassa organisaatiossa Hallintoyksikössä olleista ryhmistä Henkilöstöpalvelut siirtyivät pois hallinnosta. Uudessa organisaatiossa on myös Hallinto –yksikkö, jossa on Lakipalvelut ja Toimintatilat –ryhmät sekä vastuu ”hallinnollisista tehtävistä” kuten Valtorin työjärjestyksestä. Hallintojohtaja toimi ennen organisaatiomuutosta Hallinto –yksikön johtajana ja organisaatiouudistuksen jälkeen hän toimii edelleen Hallinto –yksikön johtajana. Muutoksesta huolimatta hallintojohtajan organisaatioasema (raportointi tulosityksikön johtajalle), tehtävien vaativuus ja palkka sekä nimike säilyivät ennallaan. Työtehtävien sisällössä tapahtui jonkin verran muutoksia mm. henkilöstöasioihin liittyvien vastuiden jäädessä pois ja lakiasioiden tullessa näiden tilalle. Työtehtävien sisältöön liittyvä muutos voitiin toteuttaa työsopimuksen perusteella työnjohto-oikeudella.

Toimitusjohtajan selvityksen mukaan perusteet henkilöstöpäällikön työsopimuksen irtisanomiselle on esitetty valtion YT-lain 5 luvun mukaisten neuvottelujen yhteydessä. Esitetyn mukaisesti henkilöstöjohtamisen strategista roolia vahvistettiin ja henkilöstöpalveluista tuli oma johtoryhmätason Henkilöstökokemus –tulosityksikkö suoraan toimitusjohtajan alaisuuteen. Yksikön sisällä tehtäviä uudelleen järjesteltiin ja henkilöstöpäällikön tehtävät lakkautettiin ja tehtävät jaettiin muiden HR-asiiantuntijoiden ja Henkilöstökokemus –tulosityksikköä johtamaan tulevan henkilöstöjohtajan kesken. Toimitusjohtajan mukaan henkilöstöjohtajan rooli on vastuultaan ja valtuuksiltaan aivan eri rooli kuin henkilöstöpäällikön. Henkilöstöjohtaja on tulosityksikköjohtaja (hierarkkisesti korkein yksikkötason johtajuus) ja toimii johtoryhmän jäsenenä. Tehtäviin sisältyi paitsi uusia vastuita, niin myös entisen tulosityksikön johtajan vastuita, hallintojohtajan tehtäviä sekä henkilöstöpäällikön tehtävien osalta HR-tiimin esihenkilövastuu.

Henkilöstöpäällikölle tarjottiin kolmea tehtävää irtisanomisen sijaan: henkilöstösuunnittelija/työhyvinvointi, HR Partner ja henkilöstön kehittämispäällikkö, joista hän otti vastaan henkilöstön kehittämispäällikön tehtävän. Henkilöstön kehittämispäällikön pääasiallisena tehtävänä on osaltaan vastata Valtorin kyvykkyyksien varmistamisesta ja niiden kehittämisestä niin, että Valtori pystyy tuottamaan strategian ja valtion ohjauksen mukaisia palveluja asiakkailleen. Tehtävässä toimitaan osaamisen kehittämisen ja oppimiskäytäntöjen asi-

antuntijana ja vastataan Valtorin strategiaa palvelevan osaamisen kehittämisen mallien ja prosessien suunnittelusta, koulutusten toteuttamisesta ja jatkuvasta osaamisen kehittämisestä johdon antamien suuntaviivojen mukaisesti. Tehtävässä raportoidaan henkilöstöjohtajalle.

Lopuksi Valtorin toimitusjohtaja toteaa, että kaikissa johtaja- ja esimiestehtäviin liittyvissä prosesseissa on huomioitu työsopimuslain ja valtion YT-lain säännökset, valtiovarainministeriön määräykset ja ohjeet sekä Valtorin rekrytointiohjeet. Muutoksen suunnitteluvaiheessa ja sen aikana on myös kuultu useaan kertaan Henkilöstö –yksikön asiantuntijoita ja he ovat olleet myös prosessissa mukana.

Toimitusjohtajana Latvakangas kertoi vastanneensa viime kädessä kaikista organisaation henkilövalinnoista sekä niihin liittyvistä menettelytavoista. Prosessin aikana hän vastasi siitä, että kaikissa menettelyissä noudatettiin Valtorin rekrytointiohjeita. Työssään hän tukeutui Henkilöstö -yksikön asiantuntijoihin, erityisesti johdon HR Partneriin sekä hallintojohtajaan ja toimi heiltä saamien ohjeiden ja suositusten mukaisesti.

Latvakangas kävi itse henkilökohtaiset keskustelut johtoryhmän jäsenten kanssa koskien heidän vastuitaan ja tehtäviään. Hän myös käynnisti uusien johtoryhmäjäsenten rekrytointiprosessit rekrytointiohjeiden mukaisesti, oli prosessien aikana haastatteluissa mukana ja teki esihenkilönä päätökset valinnoista. Sen sijaan toimitusjohtajan selvityksen mukaan organisaatiomuutosprosessin aikana ei muita esihenkilövalintoja käytännössä tehty. Uusiin positioihin prosessit käynnistää toimitusjohtajan hyväksynnän jälkeen tulosityksikön johtaja, joka myös tekee päätökset valinnoista.

Selvityksen liitteinä oli talousjohtajan ja asiakaskokemuksesta vastaavan johtajan nimitysmuistiot, henkilöstöjohtajan rekrytointi-ilmoitus sekä hallintojohtajan ja henkilöstöpäällikön tehtävien muuttamiseen liittyvät asiakirjat. Selvityksen mukaan TUVE-palvelut –tulosityksikön johtajan nimityksestä ei ole muistiotia, koska kyse ei ollut uuteen tehtävään valinnasta.

Valtiovarainministeriön hankkima kannanotto työoikeuden ja yhteistoimintalainsäädännön erityiskysymyksistä

Valtiovarainministeriö on 13.4.2022 pyytänyt Mäkitalo Asianajotoimistolta kohdennettua neuvonantoa työoikeuden ja yhteistoimintalainsäädännön erityiskysymyksistä Valtorin organisaatiouudistukseen ja kanteluihin liittyen. Mäkitalo Asianajotoimisto on 9.5.2022 päivätyssä muistiossaan esittänyt vastauksensa ministeriön esittämiin työoikeuden ja yhteistoimintalainsäädännön kohdennettuihin erityiskysymyksiin. Valtiovarainministeriö on arvioinut saamiaan vastauksia ja hyödyntänyt niitä soveltuvin osin tähän ratkaisuun sisältyvässä kysymyksenasettelussa, oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden kuvaamisessa sekä saatujen selvitysten oikeudellisessa arvioinnissa.

Kantelijan lausunto Valtorin selvityksestä

Johtoryhmätason valintamenettelyt yleisesti

Kantelija uudisti kantelussaan esittämänsä siitä, että uudet johtoryhmätason tehtävät poikkesivat niin oleellisella tavalla aikaisemmista tehtävistä, että ne olisi tullut täyttää tavanomaista virantäyttömenettelyä noudattaen. Muutoksen tueksi olisi myös välttämättä tarvittu valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut. Huomionarvoista on, että marraskuussa Valtorissa käytiin parhaillaan valtion YT-lain 4 luvun mukaisia yhteistoimintaneuvotteluita, joiden perusteella työnantajalla ei ollut lainmukaista oikeutta tai perustetta työnantajan yksipuolisesti toteuttamille työsuhteen ehtojen muutoksille, mutta neuvotteluissa tehtäväsiirroista työnantaja antoi ymmärtää, että työnantajalla olisi myös irtisanomisperuste.

Asiakaskokemusjohtajan valintamenettely

Kantelija uudisti kantelussaan esittämänsä, että asiakaskokemusjohtajan tehtävä olisi tullut täyttää tavanomaista nimitysmenettelyä käyttäen, koska uuden 1.3.2022 muodostetun Asiakaskokemus –tulosityksikön tehtävät ja vastuut olivat erittäin oleellisesti laajemmat kuin vanhan organisaation. Kantelijan mukaan nimitysmuistiosta ilmenee, että johtajaa haettiin oleellisesti kapeampaan tehtävään kuin mitä uuden organisaation asiakaskokemusjohtajan tehtävä on. Lisäksi hän toteaa, että hakijoiden ansioita ei ole nimitysmuistiosta esitetty ja vertailtu tasapuolisesti. Valintapäätös on perusteltu kriteereillä, joita ei ole mainittu hakuilmoituksessa. Nimitysmuistiosta ei ole käytännössä lainkaan vertailtu hakijoiden kokemusta esihenkilötyöstä, kokemusta palveluliiketoiminnasta ja asiakasrajapinnassa toimimisesta ja asiakaskokemuksen johtamisesta.

Talousjohtajan valintamenettely

Kantelija uudisti kantelussaan esittämänsä, että talousjohtajan tehtävä olisi tullut täyttää tavanomaista nimitysmenettelyä käyttäen, koska uuden, 1.3.2022 muodostetun Talous- ja tehokkuus –tulosityksikön tehtävät ja vastuut olivat oleellisesti laajemmat kuin vanhan talosityksikön. Kantelijan mukaan nimitysmuistiosta myös ilmenee, että johtajaa haettiin oleellisesti kapeampaan tehtävään kuin mitä uuden organisaation Talous- ja tehokkuus –tulosityksikön johtajan tehtävä on. Lisäksi hän toteaa, että hakijoiden ansioita ei nimitysmuistiosta ole esitetty ja vertailtu tasapuolisesti. Valintapäätös on tehty kriteereillä, joita ei ole mainittu hakuilmoituksessa. Käytännössä loppusuoralle selvinneiden hakijoiden ansioita ei ole vertailtu lainkaan suhteessa haluilmoituksen valintakriteereihin.

Henkilöstökokemusjohtajan valintamenettely

Kantelijan mukaan marraskuussa 2021 haettavaksi laitettu henkilöstökokemusjohtajan tehtävän hakuilmoitus piti sisällään käytännössä kaikki silloisen henkilöstöpäällikön (Outi Arvolan) tehtävät sekä merkittävän

osan hallintojohtajan (Kimmo Suopajarvi) tehtävistä. Tehtävän haettavaksi julistaminen olisi edellyttänyt ensin YT-lain 5 luvun mukaisia neuvotteluita niin Arvolan kuin Suopajarvenkin kanssa. Näin ei kuitenkaan toimittu kuin Arvolan osalta ja vasta maaliskuussa 2022. Toisekseen tilanteessa, jossa niin Arvolaa kuin Suopajarveäkään ei valittu henkilöstökokemusjohtajan tehtävään, vaikka he sitä hakivat, valitsematta jättäminen olisi tullut huolellisesti perustella. Tästä henkilöstökokemusjohtajan tehtävän täyttämisestä ei ole laadittu ensimmäistäkään muistiota. Siten kuin toimitusjohtaja kertoo, henkilöstökokemusjohtajan tehtävä laadittiin uudelleen hakuun 16.5.2022. Tuolloin tehtävän hakuilmoitusta myös muutettiin oleellisesti suhteessa marraskuussa toteutettuun hakuun.

Muiden esihenkilöiden valintamenettelyt

Kantelijan mukaan toimitusjohtajan toteamus siitä, että ilmoittautumismenettely (kiinnostuskartoitus) ei ollut rekrytointiprosessi tarkoittaa käytännössä, että yhdestäkään valinnasta uusiin tehtäviin ei ole tehty ensimmäistäkään muistiota koskien valintaperusteita. Yhdelläkään ilmoittautumisissa mukana olleella ei ole mitään mahdollisuutta valvoa tai todentaa sitä, että valinnat on tehty hyvää hallintoa noudattaen, syrjimättä ketään. Työnantajan direktio-oikeus ei oikeuta hallintolain yleisten periaatteiden ja/tai YT-lain ohittamiseen.

Kantelijan mukaan marras-joulukuun 2021 aikana toimitusjohtaja ilmoitti kymmenille yksiköiden päälliköille, että heitä ei tulla valitsemaan uuden organisaation esimiestehtäviin. Mm. jokaiselle Sisäisten palveluiden yksikön päälliköille ilmoitettiin näin. Menettely oli vastoin työsopimuslakia eikä toimitusjohtajalla ollut tuollaiseen ilmoitukseen oikeutta käytyjen YT-neuvotteluiden pohjalta. Näin sanottuaan toimitusjohtaja myös tarjosi kymmenille yksiköiden päälliköille heidän nykyiseen työ sopimukseensa nähden poikkeavaa työtä.

Hallintojohtajan tehtävän muuttamisen perusteet

Kantelijan mukaan toimitusjohtajan hallintojohtajan tehtävien muuttamisen perusteista ei pidä paikkaansa. YT-neuvotteluissa 27.10.2021 esitettyssä organisaatiokaaviossa Hallintopalvelut –yksikkö ja sen sisältämät toiminnot oli kokonaisuudessaan sijoitettu uuteen Henkilöstökokemus –tulosityksikköön. Vain yksikön nimi ja organisaatiotaso muuttuisivat. Tämä yhdistettynä tietoon siitä, että kyse oli YT-lain 4 luvun mukaisista neuvotteluista, antoi ymmärtää, että Hallintopalvelut –yksikköä koskeva muutos olisi niukka. Hallintopalvelut –yksikkö vs. Henkilöstökokemus –tulosityksikkö asiasta ei käyty alkeellisimpiakaan YT-neuvotteluita, vaan uusi organisaatio tuli täytenä yllätyksenä YT-lain 4 luvun mukaisten neuvotteluiden päättämisen jälkeen 2.2.2022. Direktio-oikeuden käyttäminen ei anna oikeutta ohittaa hallintolain yleiset periaatteet ja/tai yhteistoimintalaki.

Hallintojohtajan oma rooli organisaatiouudistukseen liittyvien haku- ja valintamenettelyiden valmistelussa

Kantelijan mukaan toimitusjohtajan väite siitä, että asiassa on toimittu hallintojohtajan ohjeiden mukaan, ei pidä paikkaansa.

Kantelija kertoo lokakuun alussa myös käyneensä toimitusjohtajan kanssa puhelun, jossa tämä tiedusteli, onko hänellä mahdollista sopia työntekijöiden kanssa uusista työtehtävistä ilman, että Valtorilla olisi irtisanomisperustetta. Kantelija kertoo tuolloin todenneensa, että työsopimuksen perusluonteeseen kuuluu, että työnantaja ja työntekijä voivat milloin tahansa yhteisellä sopimuksella sopia toisin kuin mitä aiemmin on sovittu. Tällöin on kuitenkin noudatettava voimassa olevia työehtosopimuksia mm. palkkauksen osalta. Eriksseen kantelija totesi toimitusjohtajalle, että laajaa organisaatiomuutosta ei kuitenkaan voi lähteä toteuttamaan niin, että asioista pyritään sopimaan.

Yhteistoimintamenettelyn alkamisen jälkeen kantelija kertoo marraskuussa 2021 vastanneensa HR-partneri Uotilan esittämiin yksittäisiin yleisen tason kysymyksiin ilman, että hänellä olisi ennen marraskuun loppua ollut tosiasiallista tietoa siitä, miten ja millaisia menettelyitä käyttäen uudistusta ollaan toteuttamassa. Kantelija kertoo vastauksissaan Uotilalle painottaneensa sitä, että jos muutoksia tehdään, niiden täytyy olla voimassa olevien työsopimusten sisällä tapahtuvia. Esimerkiksi silloin kun työtehtävät, joita tehtävänkuvauus tarkoittaa, pysyvät samoina, ei estettä tuotepäälliköiden ja/tai yksiköiden päälliköiden vaihtamiselle keskenään ole. Kantelija kertoo kuitenkin tähdentäneensä, että henkilön vaihtaminen siten, että yksikön päälliköksi nostetaan toinen henkilö eikä nykyinen yksikön päällikkö voisi jatkaa, ei kuitenkaan ole mahdollista - pois lukien tilanne, jossa osapuolet ovat yhteisessä ymmärryksessä sopineet.

Kantelija kertoo olleensa lähes koko marraskuun 2021 ajan siinä ymmärryksessä, että ylivoimainen enemmistö henkilöstöstä siirtyy uuteen organisaatioon tehtävineen ja että vain syntyviä uusia tehtäviä täytettäisiin ilmoittautumismenettelyä käyttäen. Marraskuun aikana kantelijalle alkoi selvitä, millaisin menettelyin organisaatiouudistusta ollaan läpiviemässä ja että ilmoittautumismenettelyllä täytetään tehtäviä, jotka ovat vanhoja, tarkoituksena syrjäyttää tehtävän nykyinen hoitaja. Tultuaan itse asianosaiseksi kantelija ei myöskään millään tavalla osallistunut organisaatiouudistuksen toimeenpanoon 25.11.2021 jälkeen.

Säännökset

Perustuslaki

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttyihin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Työsopimuslaki

Työsopimuslain (55/2001) 2 luvun 2.1 §:n mukaan työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti, jolle siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua.

Työsopimuslain 3 luvun 1 §:n mukaan työntekijän on tehtävä työnsä huolellisesti noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta.

Työsopimuslain 7 luvun 3 §:n mukaan työnantaja saa irtisanoa työsopimuksen, kun tarjolla oleva työ on taloudellisista, tuotannollisista tai työnantajan toiminnan uudelleenjärjestelyistä johtuvista syistä vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi. Työsopimusta ei kuitenkaan saa irtisanoa, jos työntekijä on sijoitettavissa tai koulutettavissa toisiin tehtäviin 4 §:ssä säädetyllä tavalla. Perustetta irtisanomiseen ei ole ainakaan silloin, kun 1) työnantaja on joko ennen irtisanomista tai sen jälkeen ottanut uuden työntekijän samankaltaisiin tehtäviin, vaikka hänen toimintaedellytyksensä eivät ole vastaavana aikana muuttuneet; tai 2) töiden uudelleenjärjestelystä ei ole aiheutunut työn tosiasiallista vähentymistä.

Työsopimuslain 7 luvun 4.1 §:n mukaan työntekijälle on tarjottava ensisijaisesti hänen työsopimuksensa mukaista työtä vastaavaa työtä. Jos tällaista työtä ei ole, työntekijälle on tarjottava muuta hänen koulutustaan, ammattitaitoaan tai kokemustaan vastaavaa työtä.

Työsopimuslain 12 luvun 1.1 §:n mukaan työnantajan, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö työsuhteesta tai työsopimuslaista johtuvia velvollisuuksia, on korvattava työntekijälle siten aiheuttamansa vahinko. Korvausvelvollisuus 7 luvussa säädettyjen perusteiden vastaisesta työsopimuksen päättämisestä määräytyy kuitenkin 2 §:n mukaan.

Työsopimuslain 12 luvun 2.1 §:n mukaan työnantaja, joka on työsopimuslaissa säädettyjen perusteiden vastaisesti päättänyt työsopimuksen, on määrättävä maksamaan korvausta työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä.

Laki ja asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä

Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, ns. TORI-laki) 5 §:n 1 momentissa säädetään, että valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja tuottaa ja kehittää valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva palvelukeskus.

Lain 8 §:n 1 momentin mukaan palvelukeskusta johtaa ja kehittää toimitusjohtaja. Toimitusjohtaja vastaa palvelukeskuksen toiminnan kehittämisestä, tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Lain 9 §:n mukaan toimitusjohtaja on virkasuhteessa palvelukeskukseen. Palvelukeskuksen muu henkilöstö on työsopimussuhteessa.

Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (132/2014, ns. TORI-asetus) 4 §:ssä säädetään, että TORI-lain 5 §:ssä tarkoitettu palvelukeskus on Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori.

Valtiovarainministeriön ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista (30.5.2022; VN/16224/2022)

Ohjeen keskeinen tavoite ja sisältö ovat pääosin samat kuin vuonna 2019 annetussa ohjeessa, jonka ohje on korvannut (30.4.2019; VM/2643/00.00.00/2018). Valtion virantäyttöön liittyvän lainsäädännön ja periaatteiden tarkoituksena on turvata avoin, ammattimainen, kaikkien hakijoiden kannalta tasapuolinen ja yhdenvertainen haku- ja valintamenettely, mikä tarkoittaa, että viranhakijoita ei aseteta keskenään eriarvoiseen asemaan epäasiallisilla perusteilla. Ohjetta noudatetaan soveltuvin osin myös valtion työsuhteiseen henkilöstöön.

Ohjeen mukaan viran olennaiset muutokset tulee toteuttaa tavanomaista nimittämismenettelyä käyttäen. Virkamiehen tehtäviä ja virka-asemaa voidaan kuitenkin osin muuttaa myös viran muuttamisen tai tehtävään määräämisen kautta.

Kysymyksenasettelu

Tässä ratkaisussa käsitellään kantelussa esitettyä arvostelua Valtoriin työnantajana toimintatapa- ja organisaatiomuutoksen toteuttamisessa, erityisesti johtajien ja esimiesten valintaan liittyvissä menettelyissä (kantelijan vaatimukset 1-3, 5, 7-9). Ratkaisussa käsitellään myös Valtorin toimitusjohtajaan esitettyä arvostelua ja erityisesti sitä, onko hän noudattanut lakia ja virkavelvollisuuksiaan johtajien ja esimiesten valintoja käsitellessään (kantelijan vaatimus 12).

Tässä ratkaisussa ei arvioida seuraavien kantelussa mainittujen toimien laillisuutta: Valtorin organisaatio- ja toimintatapamuutoksen toimeenpanoa valtion YT-lain 4 luvun mukaisten neuvottelujen perusteella eikä valtion YT-lain 5 luvun mukaisten neuvottelujen käynnistämistä (kantelijan vaatimukset 4 ja 6). Valtiovarainministeriö

on antanut erikseen ratkaisunsa 10.2.2022 päivättyyn kanteluun koskien Valtorin organisaatiomuutoksessa noudatettuja toimintatapoja, erityisesti yhteistoimintamenettelyä.

Tässä ratkaisussa ei myöskään arvioida seuraavia kantelussa esitettyjä kysymyksiä: Onko Valtori työnantajana noudattanut työturvallisuuslain 8 §:n huolehtimisvelvoitetta työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä tai onko Valtori työnantajana syyllistynyt kunnianloukkaukseen (kantelijan vaatimukset 10 ja 11). Esitetyt kysymykset ovat luonteeltaan hyvin yleisiä, eikä kantelussa ole tuotu esiin sellaisia tietoja, joiden perusteella työnantajan toiminnan arviointi olisi mahdollista.

Tässä ratkaisussa ei arvioida myöskään sitä, onko Valtorin toimitusjohtaja, vastatessaan VM:n selvityspyyntöihin, toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan jättämällä kertomatta asian ratkaisemisen kannalta oleellisia asioita toteutetuista toimenpiteistä (kantelijan vaatimus 13). Valtorin toimitusjohtajan antamia selvityksiä VM:n JulkiCT-osastolle on käsitelty valtiovarainministeriön antamassa ratkaisussa 10.2.2022 päivättyyn hallintokanteluun.

Kantelija on katsonut, että Valtorin organisaatiomuutoksen yhteydessä on täytetty merkittävä määrä uusia tehtäviä, joiden täyttämässä ei ole noudatettu hallintolain hyvää hallintoa koskevia säädöksiä eikä valtiovarainministeriön antamaa ohjetta virantäytössä noudatettavista periaatteista. Kantelijan mukaan pääosa tehtäviin nimittämistä on tehty jo ennen yhteistoimintamenettelyn päättämistä.

Asiassa tulee lähinnä arvioitavaksi, ovatko Valtori ja sen toimitusjohtaja noudattaneet työsopimuslakia ja hallintolain hyvää hallintoa koskevia säännöksiä sekä valtiovarainministeriön ohjetta virantäytössä noudatettavista periaatteista organisaatiomuutokseen liittyvissä johdon ja esimiesten valintamenettelyissä. Arvioinnin kohteena ovat erityisesti uusien ja olennaisesti muuttuneiden tulosyksiköiden johtajien valintaan sekä hallintojohtajan ja henkilöstöpäällikön tehtävien muuttamiseen liittyvät menettelyt organisaatiomuutoksen yhteydessä.

Valtoria työnantajana edustaneen toimitusjohtajan toimintaa arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miltä osin työsopimuksissa tai muussa sääntelyssä tai määräyksissä asetettuja velvollisuuksia on mahdollisesti rikkottu, ja onko rikkominen ollut tahallista tai seurausta huolimattomuudesta lain noudattamista kohtaan.

Kantelussa arvosteltu menettely voisi rikosoikeudellisesti tulla arvioitavaksi lähinnä rikoslain 40 luvun 9 §:ssä säädettyinä virkavelvollisuuden rikkomisena tai luvun 10 §:ssä säädettyinä tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Virkavelvollisuuttaan rikkoessaan virkamies menettelee häntä sitovan velvollisuuden vastaisesti. Menettely voi olla virkavelvollisuuden vastainen teko tai velvollisuuden laiminlyönti. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että virkamiehen virkavelvollisuuden on perustuttava sellaisiin säännöksiin tai määräyksiin, joita virkamies on velvollinen virkatoiminnassaan noudattamaan. Edelleen oikeuskirjallisuudessa on todettu, että virkamiehellä on päätöksenteossaan tietty harkintavalta soveltaa lakia tai muita päätöksentekoa ohjaavia säännöksiä. Kysymys voi olla virkamiehen oikeudesta ratkaista, mikä on asiassa tarkoituksenmukaista tai siitä, että säädökset edellyttävät tulkintaa ja soveltamista yksittäistapauksessa. Virkamiehen harkintavaltansa rajoissa tekemät ratkaisut eivät ole hänen virkavelvollisuutensa vastaisia.

Huolimattomuudesta tehty virkavelvollisuuden rikkominen voi tulla rangaistuksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Oikeuskirjallisuuden mukaan huolimattomuus kuvaa sitä, että tekijä ei ole noudattanut teko-olosuhteissa vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta. Huolellisuusvelvollisuuden rajat määräytyvät niiden säännösten ja määräysten perusteella, joihin virkavelvollisuus perustuu ja huolimattomuus voi siten ilmetä hyvin monella tavalla, kuten esimerkiksi selvästi vääränä lain tai muiden säännösten soveltamisena.

Työsopimuksen velvoittavuus ja työnantajan direktio-oikeus

Työsopimuslain soveltamisalasäännöksestä ilmenee, että työ sopimus on molemminpuolisesti velvoittava sopimus. Siitä aiheutuu sekä oikeuksia että velvollisuuksia kummallekin sopijakumppanille.¹

Työsuhteessa tehtävälle työlle on tyypillistä työn suorittajan epäitsenäinen asema työtä koskevissa asioissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työntekijä on velvollinen noudattamaan niitä ohjeita ja määräyksiä, joita työnantaja antaa hänelle toimivaltansa rajoissa. Työnantaja voi työn johto- ja valvontaoikeutensa eli direktio-oikeutensa nojalla määrätä miten, missä ja milloin työ tulee suorittaa. Hänellä on myös oikeus valvoa sekä työntekoa että lopputuloksen laatua.²

Työntekijän yleisvelvoitteen mukaan työntekijän on tehtävä työnsä huolellisesti noudattaen niitä määräyksiä, mitä työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta. Työnantajan määräykset voivat koskea työn suoritustapaa, laatua, laajuutta sekä aikaa ja paikkaa. Työnantajan johto- ja valvontaoikeutta rajoittavat muun muassa lainsäädäntö, työehtosopimusmääräykset ja työ sopimuksessa sovitut ehdot. Lisäksi on katsottu, että työnjohtomääräysten on oltava hyvän tavan mukaisia, kohtuullisia ja tasapuolisia.³

Työnantaja ei voi työnjohto-oikeutensa nojalla yksipuolisesti muuttaa työ sopimuksen olennaisia ehtoja. Tällaisen muutoksen työnantaja voi tehdä vain irtisanomisaikaa noudattaen ja sillä edellytyksellä, että ehtojen muuttamiselle on esitettävissä irtisanomisperusteen veroinen peruste.

Tasapuolisen kohtelun vaatimus

Tasapuolisen kohtelun vaatimus on luonteeltaan yleinen, työ sopimuslaissa säädetty periaate. Yhdenvertaisuuslaissa ja tasa-arvolaissa säädetty syrjintäkiellot puolestaan koskevat vain tiettyjä laissa yksilöityjä ja muita henkilöön liittyviä syitä. Tasapuolisen kohtelun vaatimus on siten laajempi ja yleisempi.⁴

¹ HE 157/2000, s. 67

² HE 157/2000 vp, s. 56

³ HE 157/2000 vp, s. 11

⁴ HE 19/2014 vp, s. 126

Työnantajan tasapuolisuusvaatimus kieltää työnantajaa asettamasta perusteettomasti työntekijöitä keskenään eri asemaan. Työnantajan on kohdeltava samankaltaisissa ja vertailukelpoisissa tilanteissa olevia työntekijöitä samalla tavoin. Tilanteiden vertailukelpoisuus ratkaistaan työnantajakohtaisesti ottaen huomioon työntekijöiden asema ja tehtävät työpaikalla. Tasapuolisen kohtelun vaatimus velvoittaa työnantajaa kohtelemaan työntekijöitä tasapuolisesti työnjohto-oikeutta käytettäessä, kuten asetettaessa työntekijöille työhön liittyviä velvollisuuksia ja vaatimuksia.⁵

Periaate edellyttää siten työnantajalta johdonmukaisia toimia tai ratkaisuja suhteessa työntekijöihinsä. Säännöksellä on merkitystä esimerkiksi arvioitaessa irtisanomis- ja purkamisperusteiden täyttymistä kussakin yksittäistapauksessa. Irtisanomisriidoissa työnantajan on näytettävä, että irtisanomiselle on laissa tarkoitettu asiallinen ja painava peruste.⁶

Organisaatiomuutostilanteissa noudatettavat menettelyt

Organisaatiomuutostilanteissa työnantajalla on oikeus tehdä muutoksia työntekijöiden tehtäviin työnjohto-oikeutensa rajoissa valtion YT-lain 4 luvun mukaiset neuvottelut käytyään. Lähtökohtaisesti neuvottelujen kuluessa on myös yhteisesti mahdollista sopia tehtävistä toimenpiteistä. Työnantaja ei kuitenkaan voi yksipuolisesti ryhtyä toimenpiteisiin ennen kuin valtion YT-laissa säännelty neuvottelovelvoite on täytetty. Työsopimusten olennaisten ehtojen muutoksia sen sijaan ei ole mahdollista toteuttaa yksipuolisesti ilman 5 luvun mukaisien neuvottelujen järjestämistä.

Lisäksi työnantajalla on työsopimuslaista seuraava uudelleensijoitusvelvollisuus tilanteessa, jossa työntekijän tekemä työ vähentyy olennaisesti ja pysyvästi. Näin ollen työnantajalla on laista seuraava velvollisuus tarjota työntekijälle ensisijaisesti hänen työsopimuksensa mukaista työtä vastaavaa työtä ja jos tällaista työtä ei ole, työntekijälle on tarjottava muuta hänen koulutustaan, ammattitaitoaan tai kokemustaan vastaavaa työtä. Työnantaja ei siis työsopimuslain työntekijälle tarjoamasta suojastakaan johtuen voi tarjota tehtäviä täysin vapaasti haluamallaan tavalla.

Valtiolla noudatettavat menettelyt virka- ja tehtäväjärjestelyissä

Virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun VM:n ohjeen 30.5.2022 mukaan viran olennaiset muutokset tulee toteuttaa tavanomaista nimittämismenettelyä käyttäen. Virkamiehen tehtäviä ja virka-asemaa voidaan kuitenkin osin muuttaa myös viran muuttamisen tai tehtävään määräämisen kautta.

⁵ HE 19/2014 vp, s. 126

⁶ HE 157/2000 vp, s. 69

Nimitysmenettelyä käyttämättä toteutettavat virkanimikkeen muutokset perustuvat yleensä tosiasiallisesti tapahtuneeseen viran tehtävien muuttumiseen. Tilanteissa, joissa on kysymys viran organisatorisen aseman nostamisesta tai viran muuttumisesta olennaisesti toiseksi, muutosta ei kuitenkaan voida toteuttaa virkaa muuttamalla vaan on perustettava virka, joka täytetään tavanomaista nimittämismenettelyä käyttäen. Erilaisissa organisaatiomuutostilanteissa viran nimen ja tehtävien muutokset mahdollistavat henkilöstön siirtämisen joustavasti toisiin tehtäviin.

Tehtävään määräämisessä on kyse työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen kuuluvasta, normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. Tehtävään määräämistä rajoittavat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset sekä käytännössä virkamiehen osaaminen. Virkamiehen tehtäviä ei voida tehtävämääräyksellä muuttaa kuitenkaan siten, että kyseessä olisi asiallisesti viran olennainen muuttaminen.

On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että tehtävään määräämisen menettelyssä noudatetaan avoimuutta, hyvää hallintoa ja soveltuvin osin virantäyttömenettelyn periaatteita. Tämä voi toteutua ainakin siten, että tehtävään halukkaat virkamiehet voivat ilmoittautua asianomaisiin tehtäviin ja ilmoittautuneiden ansioita vertaillaan tasapuolisesti ja objektiivisesti.

Oikeuskirjallisuus

Työnjohto-oikeutta on perinteisesti kuvattu niin, että se sisältää oikeuden määrätä työn kohteen eli sen, mitä työtä tehdään sekä lisäksi sen, missä, miten ja milloin työ on suoritettava. Työnantaja voi direktio-oikeutensa nojalla määrätä muun muassa työtehtävien sisällön, suorittamistavan, vaaditun työntuloksen, käytettävät työvälineet, työajan sijoittelun, työntekopaikan ja työn valvonnan.⁷

Työsopimuksen sisältö asettaa rajat toimivallan käytölle. Käytännössä työnantajan työnjohto-oikeuden laajuus riippuu jonkin verran siitä, onko noudatettavana jokin työehtosopimus ja kuinka yksityiskohtaisesti työsuhteen ehdoista on sovittu työ sopimuksessa.⁸ Mitä yksityiskohtaisemmin osapuolet ovat määränneet työtehtävien sisällöstä työ sopimuksella, sitä suppeamman käyttöalan heidän voidaan tulkita jättäneen työnantajan yksipuoliselle työnjohto-oikeudelle. Vastaavasti yleisluonteiset työ sopimuksen ehdot kertovat siitä, että työnjohto-oikeus tulee käsittää laajasti.⁹

Se, kuka johtaa työntekijän työtä, ei kuulu työ sopimuksella sovittaviin asioihin. Näin ollen työ sopimuksessa mahdollisesti olevat maininnat siitä, kuka työsuhteen alkaessa toimii työntekijän esimiehenä, eivät rajoita

⁷ Markus Äimälä ja Mika Kärkkäinen, Työsopimuslaki, Alma Talent 2017, s. 233

⁸ Harri Hietala ja Keijo Kaivanto, Työsopimus ja johtajasopimus, Alma Talent Oy 2021, s. 40

⁹ Markus Äimälä ja Mika Kärkkäinen, Työsopimuslaki, Alma Talent 2017, s. 234

työnantajan oikeutta muuttaa työnjohdollista organisaatiota. Myöskään tiettyä asemaa työnantajan organisaatiossa ei harvinaisia poikkeuksia lukuun ottamatta voida pitää työsuhteen ehtona.¹⁰

Työsuhteen ehtoja ovat ainakin työntekijän suorittamat tehtävät ja työstä maksettava palkka ja muut etuudet. Työsuhteen kestäessä voidaan sen ehtoja muuttaa tai ehdot voivat muuttua tosiasiallisesti mm. kun työnantaja ja työntekijä sopivat uusista ehdoista, vakiintunut käytäntö on hiljaisesti muuttanut työsopimuksen ehtoja, työnantaja muuttaa työntekoehtoja direktio-oikeudellaan tai työsopimuksen ehtoja muutetaan työsopimuksen irtisanomisjärjestyksessä ja irtisanomisperustein.¹¹

Työnantajan muutosoikeus voi perustua työnjohto-oikeuteen silloin, kun sovittu ehto sisältää rajat, joissa sitä voidaan muuttaa. Jos työsopimus on kovin yksityiskohtainen työtehtävien osalta, rajoittaa se työnantajalle kuuluvaa työnjohto-oikeutta eli direktio-oikeutta. Jos työsopimuksessa sovitaan väljistä tehtäväkuvauksista, työnantaja voi tehdä muutoksia työehtosopimuksen ja työsopimuksen rajoissa ilmoittamalla siitä työntekijälle.¹² Vaikka toimenkuvasta ei olisi nimenomaisesti sovittu työsopimuksessa, joskus työntekijälle voi ajan kulumisen myötä vakiintua tietynlainen toimenkuva, joka rajoittaa työnantajan mahdollisuuksia sijoittaa työntekijää ainakaan merkittävästi toimenkuvasta poikkeavaan työhön.¹³ Ajan kuluessa työtehtävät ja muutkin ehdot voivat vakiintua sillä tavoin, ettei niiden muuttaminen yksipuolisesti tule enää kysymykseen. Käytännössä tällöin on kyse aina useista vuosista.¹⁴

Jollei työsopimuksesta muuta johdu, työnantaja ei voi tehdä työnjohtovaltansa nojalla olennaisia työsuhteen ehtoihin kohdistuvia muutoksia. Muutoksen olennaisuutta arvioitaessa on huomioitava paitsi sen sisällöllinen myös ajallinen ulottuvuus sekä sen vaikutus työntekijän palkkaukseen ja muihin työsuhte-etuihin. Työnantaja ei näin ollen voi määrätä työntekijää yksipuolisella työnjohtomääräyksellään pysyvästi tai pitkäkestoisesti työsopimuksessa määritellystä toimenkuvasta olennaisesti poikkeaviin työtehtäviin tai ottaa tältä pois olennaista osaa työtehtävistä.¹⁵

Oikeuskäytännöstä on saatavissa tukea käsitykselle, että olennaiset sovittuun toimenkuvan muutokset eivät ole mahdollisia. Palkkauksen lisäksi muutoksen pitkäkestoisuus ja uusien tehtävien määrällinen osuus verrattuna entisiin sekä niiden laadullinen poikkeavuus vaikuttavat olennaisuusarviointiin. Arviointi tehdään suhteessa työsopimuksen mukaisten tehtävien kokonaisuuteen. Silloin, kun on työsopimuksen mukainen työ käsittää laajan tehtäväkokonaisuuden, yksittäisten työtehtävien muuttamisella on vain vähäinen paino. Kuitenkin jos

¹⁰ Harri Hietala ja Keijo Kaivanto, Työsopimus ja johtajasopimus, Alma Talent Oy 2021, s. 42

¹¹ Harri Hietala ja Keijo Kaivanto, Työsopimus ja johtajasopimus, Alma Talent Oy 2021, s. 105-106

¹² Harri Hietala ja Keijo Kaivanto, Työsopimus ja johtajasopimus, Alma Talent Oy 2021, s. 108

¹³ Markus Äimälä ja Mika Kärkkäinen, Työsopimuslaki, Alma Talent 2017, s. 239

¹⁴ Kimmo Nieminen (toim), Työpaikan lait ja työsuhteopas, Lakimiesliiton kustannus 2023, s.23

¹⁵ Harri Hietala, Martti Kairinen, Keijo Kaivanto, Esa Schön, Työsopimuslaki käytännössä, Alma Talent 2020, s. 251

työntekijältä otetaan pois hänen asemaansa kuuluvia keskeisiä vastuita (kuten johtava asema), työ saattaa sisällöllisesti muuttua siinä määrin, että sen ei enää voida katsoa olevan työsopimuksessa tarkoitettua työtä.¹⁶

Työsuhteen ehtojen muuttamista ei ole suoranaisesti säännelty laissa tai työehtosopimuksessa. Tällöin on otettava huomioon se, mitä työsuhteen ehdoista on nimenomaisesti sovittu ja onko noudatettu jotain käytäntöä niin pitkään, että käytäntö voidaan rinnastaa sopimiseen. Edelleen on otettava huomioon työnantajan työnjohto-oikeus eli työnantajan oikeus järjestellä töitä ja työmenetelmiä sekä päättää työn johtamisesta. Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei työnantaja voi yksin työnjohto-oikeutensa nojalla siirtää työntekijää työsopimuksen vastaisesti olennaisesti poikkeaviin tehtäviin pysyvästi tai pitkäksi ajaksi. Tällainen muutos edellyttää joko sopimusta tai irtisanomisperusteen olemassaoloa. Yleisenä periaatteena on oikeuskäytännössä pidetty sitä, että selvästi sovittuja työsuhteen ehtoja voidaan muuttaa irtisanomisaikaa noudattaen silloin, kun työnantaja voisi työsuhteen ehtojen muuttamisen sijasta irtisanoa työsopimuksen.¹⁷

Oikeuskäytäntöä

Työsuhteen ehtojen muuttaminen

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että työnantaja ei voi työnjohto-oikeutensa nojalla yksipuolisesti muuttaa työsopimuksen olennaisia ehtoja. Tällaisen muutoksen työnantaja voi tehdä vain irtisanomisaikaa noudattaen ja sillä edellytyksellä, että ehtojen muuttamiselle on esitettävissä irtisanomisperusteen veroinen peruste. Korkein oikeus on useissa ennakkoratkaisuissa katsonut, että YTL:n 8 luvun mukaiset yhteistoimintaneuvottelut tulee järjestää myös silloin, kun työnantaja harkitsee työsopimuksen ehdon olennaista muutosta taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla.¹⁸

Työsuhteen olennaisia ehtoja ovat korkeimman oikeuden mukaan muun muassa työtehtävät, palkka ja työtekopaikka.¹⁹

Oikeuskäytäntöä työsuhteen ehtojen yksipuolisesta muuttamisesta tehtävien sisällön osalta on jonkin verran.²⁰

¹⁶ Markus Äimälä ja Mika Kärkkäinen, Työsopimuslaki, Alma Talent 2017, s. 235

¹⁷ Harri Hietala ja Keijo Kaivanto, Työsopimus ja johtajasopimus, Alma Talent Oy 2021, s. 109

¹⁸ Esim. KKO 2021:17, kohta 18., KKO 2017:26, kohta 11, KKO 2016:80, kohta 13 ja siinä viitatu ratkaisut.

¹⁹ KKO 2016:80, kohta 13

²⁰ Esim. KKO 1992:25, KKO 1993:69, TT 1992:58, TT 1997:25, Turun HO 17.2.2004 S 03/1301, KKO 2010:60, Helsingin HO 14.12.2012 S 12/174 ja 177, Turun HO 3.2.2015 S 14/441, Rovaniemen HO 17.4.2015 S 14/253, TT 2018:52

Arviointia

Johtoryhmän valintojen ajoitus (kantelijan vaatimus 1)

Valtorissa on saadun selvityksen ja aineiston perusteella valtion YT-lain 4 luvun neuvottelujen kuluessa tehty valintoja johtoryhmätason tehtäviin. Koska yhteistoimintaneuvottelujen piirissä on ollut koko Valtorin organisaatio, myös johtotason organisaatio ja henkilöstö ovat kuuluneet neuvottelujen alaan. Koska Valtorin yhteistoimintaneuvottelujen kohteena on ollut suunniteltu laaja organisaatiouudistus, neuvottelujen kuluessa tehtyjä tehtävänimityksiä voi pitää enneaikaisina päätöksinä koskien neuvottelujen kohdetta.

Valtiovarainministeriö on antanut erikseen ratkaisunsa 10.2.2022 päivättyyn kanteluun koskien Valtorin organisaatiomuutoksessa noudatettuja toimintatapoja, erityisesti yhteistoimintamenettelyä. Ratkaisussa on käsitelty kysymystä työnantajan päätöksenteon rajoista suhteessa yhteistoimintamenettelyyn.

Uusien ja olennaisesti muuttuneiden tulosityksiköiden johtajien valintamenettelyt (kantelijan vaatimus 2)

Valtorissa oli ennen organisaatiomuutosta 7 tulosityksikköä: Asiakkuudet (Jouni Mustonen), Palvelut ja kehitys (Jari Virtanen), Käyttäjätuki (Sakari Marttila), Tuotanto (oto Sakari Marttila), Sisäiset palvelut (Mikko Vuorikoski), Viestintä ja markkinointi (Leena-Mari Tanskanen) sekä Muutosohjelma (Paula Kujansivu).

Valtorin organisaatio- ja toimintatapamuutosta koskevat valtion YT-lain 4 luvun mukaiset yhteistoimintaneuvottelut käynnistyivät 27.10.2021 ja päättyivät 2.2.2022.

Yhteistoimintaneuvottelussa 27.10.2021 Valtorin toimitusjohtaja esitteli organisaatiouudistuksen, jossa Valtorissa olisi seuraavat uudet tulosityksiköt uudistetuilla rooleilla: Asiakaskokemus, Yhteiset palvelut, Tori-palvelut, Tuve-palvelut, Henkilöstökokemus, Talous ja tehokkuus sekä Viestintä ja markkinointi. Esityksen mukaan Asiakaskokemus –tulosityksikön rooli kasvaa merkittävästi, Yhteiset palvelut –, Tori-palvelut – ja Tuve-palvelut –tulosityksiköt vastaavat palveluista sekä uusien Henkilöstökokemus– sekä Talous ja tehokkuus –tulosityksiköiden ja nykyisen Viestintä- ja markkinointi –tulosityksikön kykyä toimia vaikuttavasti vahvistetaan. Yhteistoimintaneuvottelujen pöytäkirjassa 27.10.2021 todetaan, että lähtökohtaisesti haettavaksi tulevat esimies- ja johto-tehtävät, joissa johdettavana oleva kokonaisuus muuttuu tai sen organisaatioasema muuttuu.

Valtori ilmoitti kuitenkin jo 3.11.2021 organisaatiouudistukseen liittyvistä johtoryhmän ensimmäisistä nimityksistä: Asiakaskokemus –tulosityksikön johtajaksi valittiin Paula Kujansivu, TUVE-tuotanto –tulosityksikön johtajaksi Sakari Marttila ja Viestintä ja markkinointi –tulosityksikön johtajaksi Leena Tanskanen. Lisäksi ilmoitettiin, että Talous ja tehokkuus –tulosityksikön johtaja on valittu, mutta valinnasta tiedotetaan myöhemmin turvallisuusselvityksen valmistuttua. Samalla avattiin Valtorin sisäiseen hakuun kolmen tulosityksikön johtajan tehtävät: Yhteiset palvelut, TORI-palvelut ja Henkilöstökokemus.

Toimitusjohtajan selvityksen mukaan kaikissa johtoryhmän tehtävissä ei ollut kyse uuden henkilön rekrytoinnista vaan jatkamisesta työsopimuksen mukaisissa tehtävissään. Toimitusjohtajan ja johtoryhmän jäsenten välillä käytyjen keskustelujen lopputuloksena kolme johtoryhmäläistä jatkoi edelleen johtoryhmätason tehtävissä. Neljä nimeämättä jäänyttä uuden johtamismallin mukaista johtoryhmän tehtävää laitettiin ensin sisäiseen hakuun ja sen jälkeen hakua laajennettiin ulkoiseen hakuun. Sisäisessä haussa valittiin yksi johtaja ja kolmen tehtävän osalta jatkettiin ulkoiseen hakuun.

Toimitusjohtajan mukaan kaikissa johtaja- ja esimiestehtäviin liittyvissä prosesseissa on huomioitu työsopimuslain ja valtion YT-lain säännökset, VM:n määräykset ja ohjeet sekä Valtorin rekrytointiohjeet. Valtori on kuitenkin 20.1.2022 VM:n JulkICT-osastolle antamassaan selvityksessä todennut, että Valtorin ymmärryksen mukaan VM:n ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista koskee nimenomaan virkasuhteisia, ei työsuhteisia sekä pitänyt selvänä, että virantäyttöprosessi poikkeaa merkittävästi työsuhteisen rekrytoinnista. Lisäksi Valtori on todennut, että kyseessä on ohje/suositus, ei määräys. Valtorin näkemyksen mukaan työnantajalla on oikeus vapaasti päättää työntekijän rekrytoinnista, mutta tuki syrjinnän kielto, tasa-arvolain vaatimukset ja yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain vaatimukset huomioiden. Valtorin ymmärryksenä siis on ollut, ettei mainitun ohjeen soveltaminen Valtorin muutostilanteisiin ole tarkoituksenmukaista.

Valtorin toimitusjohtaja on myös erillisessä 19.1.2022 JulkICT-osastolle toimittamassa etenemissuunnitelmassa todennut, että Valtorin ymmärryksen mukaan VM:n ohje/suositus koskee nimenomaan virkasuhteisia, ei työsuhteisia, eikä asiassa näin ollen ole toimittu ohjeen mukaisesti. Koska Valtorissa kaikki ovat työsuhteisiä, Valtorin johto on katsonut, ettei se ole rikkonut ohjetta. Toimitusjohtaja on myös selvityksessään 24.5.2022 korostanut, että Valtorin henkilöstöstä noin 99,6% osalta tosiasiallisesti mitään valintoja rekrytointiprosessin kautta ei ole tehty. Työnantaja on direktio-oikeutensa perusteella voinut tehdä "valintaa" työntekijän tehtävän sisältöä koskien.

Virantäytössä noudatettavista periaatteista annettua VM:n ohjetta noudatetaan soveltuvin osin myös valtion työsuhteiseen henkilöstöön. Tarkoituksena on turvata avoin, ammattimainen, kaikkien hakijoiden kannalta tasapuolinen ja yhdenvertainen haku- ja valintamenettely. Ohjeen mukaan viran olennaiset muutokset tulee toteuttaa tavanomaista nimittämismenettelyä käyttäen. Virkamiehen tehtäviä ja virka-asemaa voidaan kuitenkin osin muuttaa myös viran muuttamisen tai tehtävään määräämisen kautta.

Käytännössä rajanveto siitä, milloin virka- ja työsuhteisen henkilöstön tehtäviä ja asemaa voidaan muuttaa ilman tavanomaista nimittämismenettelyä, tulee arvioitavaksi tapauskohtaisesti. Kun kyseessä on koko organisaatioon ja sen tehtäviin kohdistuva laaja muutos, korostuu työnantajan vastuu huolehtia siitä, että organisaatiouudistukseen liittyvissä henkilöstön valinnoissa ja henkilöstöä koskevissa ratkaisuissa noudatetaan tasapuolisia toimintatapoja. Työnantajan on kohdeltava samankaltaisissa ja vertailukelpoisissa tilanteissa olevia työntekijöitä samalla tavoin ja huolehdittava siitä, että työsopimuslakia noudatetaan ja sovelletaan yhtenäisesti organisaatiomuutoksessa.

Lähtökohtaisesti työnantajan on huolehdittava, että uuden organisaatiomallin valintamenettelyt suunnitellaan ja toteutetaan tasapuolisesti samankaltaisissa tilanteissa. Erilainen kohtelu työhön liittyvissä ratkaisuissa voi olla oikeutettua vain, jos se perustuu työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin. Tasapuolisen kohtelun vaatimus velvoittaa työnantajaa kohtelemaan työntekijöitä tasapuolisesti myös työnjohto-oikeutta käytettäessä, kuten muutettaessa työtehtävien sisältöä.

Uuden organisaation tehtävänimityksiä arvioitaessa on huomioitava, että työntekijällä on ensisijaisesti oikeus jatkaa vanhoissa työtehtävissään myös uudessa organisaatiossa, mikäli tämä on mahdollista. Työsopimuslaki ei myöskään mahdollista tehtävien ”kierrättämistä”. Työnantaja ei voi edes irtisanomisperusteisesti siirtää henkilöä toisiin tehtäviin, jos työntekijän tekemä työ ei tosiasiallisesti ole vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi.

Saatujen selvitysten perusteella Valtorin organisaatiouudistuksessa johdon ja esimiesten valinnassa ei ole noudatettu yhtenäisiä haku- ja valintamenettelyjä, sillä osa johto- ja esimiestehtävistä on sovittu kahdenkeskisillä keskusteluilla ja mahdollisesti sitä edeltävillä kiinnostuskartoituksilla, joita ei ole tasapuolisesti kohdennettu kaikille työntekijöille. Vain pieni osa tehtävistä on ollut kaikille työntekijöille avoimesti haettavissa sisäisessä hakumenettelyssä ja osa myös ulkoisessa hakumenettelyssä. Seuraavassa arvioidaan tarkemmin hallintokantelussa mainittujen kolmen tulosyksikön johtajan valintamenettelyjä.

Talous ja tehokkuus –tulosyksikön johtajan tehtävän valintamenettely (kantelijan vaatimus 2.1)

Kantelun mukaan Talous ja tehokkuus –tulosyksikön johtajan tehtävä olisi tullut täyttää tavanomaista nimitysmenettelyä käyttäen, koska tulosyksikkö on oleellisesti laajempi tehtäviltään ja vastuultaan kuin aikaisempi Talous –yksikkö. Talous ja tehokkuus –tulosyksikön johtajan tehtävään valittiin aikaisemmin talousjohtajaksi valittu Antti Uusitalo.

Kantelijan mukaan Talous –yksikkö irrotettiin Sisäiset palvelut –tulosyksiköstä 1.8.2021 lukien suoraan toimitusjohtajan alaisuuteen ja siitä muodostettiin Valtorin 8. tulosyksikkö. Samalla käynnistettiin uuden talousjohtajan rekrytointi. Talousjohtajan tehtävästä laadittu nimitysmuistio on päivätty 30.9.2021 ja muistion perusteella toimitusjohtaja on tuolloin hyväksynyt Antti Uusitalon rekrytoinnin talousjohtajan tehtävään. Muistion mukaan talousjohtajan tehtävä oli avoinna sisäisesti ja ulkoisesti. Sisäisen haun kautta ei saapunut yhtään hakemusta. Tehtävä oli julkisessa haussa 9.-25.8.2021. Julkisen haun kautta saapui 65 hakemusta.

Nimitysmuistion mukaan talousjohtaja vastaa mm. Valtorin talouden suunnittelusta, raportoinnista ja johtamisesta sekä liiketoimintayksiköiden talous- ja tehokkuustavoitteiden ja –mittareiden kehittämisestä ja seurannasta. Valtorin johtoryhmän jäsenenä talousjohtaja johtaa koko Valtorin talouden ja tehokkuuden kehittämistä yli organisaatorajojen. Muistiossa todetaan, että riippuen kokemuksesta ja haluista talousjohtajan vastuualuetta on mahdollista muokata perinteisen talousjohtajan toimenkuvaa laajemmaksi. Edelleen kerrotaan, että

talousjohtajan tukena on noin kahdenkymmenen taloushallinnon ammattilaisen joukko. Työtehtävien kuvauksessa ei kuitenkaan kuvata tarkemmin johdettavan organisaatioyksikön nimeä, tasoa tai tehtäviä taikka talousjohtajan organisatorista asemaa Valtorissa.

Organisaatiouudistuksesta käynnistetyissä YT-neuvotteluissa 27.10.2021 Talous ja tehokkuus –tulosyksikkö esiteltiin uutena tulosyksikkönä. Esitetyn suunnitelman mukaan Talous ja tehokkuus –tulosyksikön tärkeimmät tehtävät jakaantuivat kolmeen alueeseen: Talous, Hankinnat ja lakiasiat sekä Suorituskyky ja laatu. Näistä ensimmäinen Talous vaikuttaa tehtävien puolesta vastaavan entistä Talousyksikköä. Työnantajan neuvotteluesityksessä 18.11.2021 esiteltiin tarkennettu suunnitelma organisaatorakenteesta, jonka mukaan Talous ja tehokkuus –tulosyksikön muodostavat Talous –ryhmät siirtyvät lähes nykyisellään (lukuun ottamatta uutta Laskutus ja hinnoittelu –ryhmää), Hankinnat ja lakiasiat –yksikkö on yhdistetty nykyisistä (Sisäiset palvelut –tulosyksikköön kuuluvista) ryhmistä sekä Suorituskyky ja laatu –yksikkö muodostuu kahdesta uudesta ryhmästä ja yhdestä lähes nykyisellään siirtyvästä ryhmästä. Lakiasioita ei lopulta sijoitettu Talous ja tehokkuus –tulosyksikköön.

Valtori ilmoitti 3.11.2021 ensimmäisistä nimityksistä johtoryhmätehtäviin. Talous ja tehokkuus –tulosyksikön johtajan osalta Valtori ilmoitti, että henkilö on valittu, mutta valinnasta tiedotetaan myöhemmin turvallisuusselvityksen valmistumisen jälkeen. Valtori ilmoitti 17.11.2021, että uuden Talous ja tehokkuus –tulosyksikön tehtävään on valittu talousjohtaja Antti Uusitalo.

VM:n ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista rajoittaa selkeästi valtiotyönantajan toimivaltaa tilanteissa, joissa kysymys on tehtävän organisatorisen aseman nostamisesta. Esimerkiksi organisaatiomuutoksessa alemman organisaatioyksikön johtajan tehtävään nimitettyä henkilöä ei voida siirtää ylemmän organisaatioyksikön johtajaksi tehtävää muuttamalla, vaan ylemmälle organisaatiotasolle avautuvat tehtävät on täytettävä tavanomaista nimittämismenettelyä käyttäen.

Saadun aineiston perusteella talousjohtajan valinta on tehty ennen kuin Valtorin organisaatiomuutoksesta on käynnistetty YT-neuvotteluita. Koska talousjohtajan hakuilmoituksessa ei mainita tarkemmin talousjohtajan asemaa Valtorin organisaatiossa taikka minkä organisaatioyksikön johtajaksi talousjohtajaa haetaan, on perusteltua lähteä siitä, että talousjohtajaa on haettu silloisen Talous –yksikön johtajan tehtävään. Johtoryhmän jäsenyys ei itsessään määrittele talousjohtajan tehtävän organisatorista asemaa.

Talousjohtajan tehtävä on ollut avoimessa ja julkisessa hakumenettelyssä. Haussa olleen talousjohtajan tehtävään valinnassa on siten sinänsä noudatettu tasapuolisia ja yhdenvertaisia menettelytapoja. Julkisessa hakumenettelyssä olleen talousjohtajan tehtäviin ei ole kuitenkaan kuulunut Valtorin organisaatiouudistuksessa myöhemmin muodostetun uuden Talous ja tehokkuus –tulosyksikön johtaminen.

Valtori on YT-neuvotteluiden käynnistyttyä nimittänyt talousjohtajaksi valitun henkilön aiemman hakuprosessin perusteella myös uuden Talous ja tehokkuus –toimintayksikön johtajaksi. Uuden Talous ja tehokkuus –

tulosyksikön johtajan nimityksessä ei ole arvioitu tai otettu huomioon sitä, onko kyse talousjohtajan tehtävän organisatorisen aseman nostamisesta tai siitä, muuttuuko talousjohtajan tehtävä olennaisesti toiseksi.

Valtorin selvityksen mukaan tavanomaisen rekrytointimenettelyn jälkeen talousjohtajan vastuita organisaatio-uudistukseen liittyen muutettiin työnantajan direktio-oikeudella. Valtori on itse kuitenkin tuonut esiin, ettei se ole huomionnut virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun VM:n ohjeen soveltamista Valtorin muutostilanteisiin.

Talous ja tehokkuus –tulosyksikkö on yhteistoimintaneuvotteluissa esitetyn mukaisesti uusi tulosyksikkö ja tehtäviltään myös selkeästi laajempi kuin aiempi Talous –yksikkö. Valtion YT-lain 4 luvun yhteistoimintaneuvottelujen päätyttyä 2.2.2022 Talous ja tehokkuus –tulosyksikkö muodostui työnantajan päätöksellä 4 yksiköstä: Talous (22 henkilöä), Hankinnat (14 henkilöä), Suorituskyky ja laatu (41 henkilöä) ja Hallinto (16 henkilöä). Yhteensä uudessa Talous ja tehokkuus –tulosyksikössä oli siten 94 henkilöä.

Saadun selvityksen ja aineiston perusteella ei voida yksiselitteisesti sanoa, etteikö Talous ja tehokkuus –tulosyksikön johtajan valinnassa olisi ollut kyse tehtävien organisatorisen tason nostamisesta tai tehtävien muuttumisesta olennaisesti toiseksi. Elokuussa 2021 julkisessa hakumenettelyssä olleeseen talousjohtajan tehtävään verrattuna Talous ja tehokkuus –tulosyksikön johtajan tehtävä on muuttunut merkittävästi sekä vastuultaan että henkilöstömäärältään.

Työsopimuslain työnantajan tasapuolisuusvaatimuksen, virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun VM:n ohjeen sekä hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen ja perusteltu etenemistapa olisi ollut päättää ensin Valtorin uudesta organisaatiomallista ja sitten laittaa uuden organisaation uudet ja olennaisesti muuttuneet tulosyksiköiden johtajien tehtävät – ml. Talous ja tehokkuus –tulosyksikön johtajan tehtävä – avoimesti ja samanaikaisesti joko sisäiseen ilmoittautumismenettelyyn taikka julkiseen hakumenettelyyn.

Asiakaskokemus –tulosyksikön johtajan valintamenettely (kantelijan vaatimus 2.2)

Kantelun mukaan Asiakaskokemus –tulosyksikön johtajan tehtävä oli oleellisesti eri kuin aiemman Asiakkuudet –tulosyksikön johtajan tehtävä ja se olisi tullut täyttää tavanomaista nimitysmenettelyä käyttäen. Asiakaskokemus –tulosyksikölle osoitettiin organisaatiomuutoksessa runsaasti uusia tehtäviä ja vastuita. Sen henkilöstömäärä myös moninkertaistui.

Asiakaskokemuksesta vastaavan johtajan tehtävä oli sisäisessä haussa 15.-29.10.2021 ja hakemuksia saapui kahdeksan. Nimitysmuistion mukaan Valtoriin johtoryhmään haettiin asiakaskokemuksesta vastaavaa johtajaa asiakkuusjohtajan siirtyessä toisen työnantajan palvelukseen. Nimitysmuistion mukaan johtaja vastasi Valtorin asiakaskokemuksen kokonaisuuden johtamisesta ja sen kehittämisen tiekartasta. Muistiossa todetaan asiakas-

kokemuksesta vastaavan johtajan kuuluvan Valtorin johtoryhmään, mutta ei kuvata lainkaan johtajan organisatorista tai esimiesasemaa Valtorissa. Soveltuvimpien hakijoiden erityisinä ansioina pidettiin kuitenkin näkemystä siitä, miten Valtorin asiakaskokemuksen johtamista ja asiakaskokemus tulosyksikköä tulisi kehittää.

Asiakaskokemuksesta vastaavan johtajan tehtävään valittiin sisäisen haun perusteella Muutosohjelma –tulosyksikön johtajana toiminut muutosjohtaja Paula Kujansivu. Nimitysmuistio on laadittu 29.10.2021 eli samana päivänä kuin sisäinen haku päättyi. Valtori ilmoitti 3.11.2021, että uuden Asiakaskokemus –tulosyksikön johtajaksi on valittu Paula Kujansivu. Samalla ilmoitettiin, että Kujansivu jatkaa tehtävän ohella Muutosohjelman johtamista, mutta muutosohjelma ei ole enää oma tulosyksikkönsä organisaatiomuutoksen jälkeen.

Organisaatiouudistuksesta käynnistetyissä YT-neuvotteluissa 27.10.2021 todettiin, että Asiakaskokemus –tulosyksikön rooli kasvaa merkittävästi. Työnantajan neuvotteluesityksen 18.11.2021 mukaan asiakaslähtöisyyttä parannetaan vahvistamalla Asiakaskokemus –tulosyksikön roolia nykyiseen verrattuna mm. keskittämällä tuotantopäälliköt samaan yksikköön asiakaspalvelupäälliköiden kanssa, siirtämällä tuotekehitysprojektien käynnistämispäätökset sinne ja muodostamalla uusi digitaaliset asiointikanavat yksikkö. Suunnitellun organisaatiokentteen mukaan Asiakaskokemus – tulosyksikköön kuuluu Suurasiakkaat 1 –, Suurasiakkaat 2 –, Keskisuuret asiakkaat – ja Pienasiakkaat –yksiköt sekä Digitaaliset palvelukanavat – ja Palveluohjaus –yksiköt.

Saadun aineiston perusteella asiakaskokemuksesta vastaavan johtajan tehtävä on laitettu sisäiseen hakuun ennen kuin Valtorin organisaatiomuutoksesta on käynnistetty YT-neuvotteluita ja valinta on tehty vain kaksi päivää YT-neuvotteluiden käynnistämisen jälkeen. Vaikka asiakaskokemuksesta vastaavan johtajan hakuilmoituksessa ei mainita tarkemmin johtajan organisatorista asemaa Valtorissa taikka minkä organisaatioyksikön johtajaksi johtajaa haetaan, on perusteltua lähteä siitä, että asiakaskokemuksesta vastaavaa johtajaa on haettu silloisen Asiakkuudet –tulosyksikön johtajan tehtävään.

Sisäisessä haussa olleen asiakaskokemuksesta vastaavan johtajan tehtäviin ei ole voinut kuulua uuden Asiakaskokemus –tulosyksikön johtaminen. Valtori on YT-neuvotteluiden käynnistyttyä nimittänyt asiakaskokemuksesta vastaavaksi johtajaksi valitun henkilön aiemman sisäisen haun perusteella myös uuden Asiakaskokemus –toimintayksikön johtajaksi. Asiakaskokemus –tulosyksikön johtajan nimityksessä ei ole arvioitu tai otettu huomioon sitä, muuttuuko johtajan tehtävä olennaisesti toiseksi.

Työsopimuslain työnantajan tasapuolisuusvaatimuksen, virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun VM:n ohjeen sekä hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen ja perusteltu etenemistapa olisi ollut päättää ensin Valtorin uudesta organisaatiomallista ja sitten laittaa uuden organisaation uudet ja olennaisesti muuttuneet tulosyksiköiden johtajien tehtävät – ml. Asiakaskokemus –tulosyksikön johtajan tehtävä – avoimesti ja samanaikaisesti joko sisäiseen ilmoittautumismenettelyyn taikka julkiseen hakumenettelyyn.

TUVE-tuotanto –tulosityksikön johtajan valintamenettely (kantelijan vaatimukset 2.3 ja 2.4)

Kantelun mukaan TUVE-tuotanto –tulosityksikön johtajan tehtävä oli oleellisesti toinen kuin tulosityksikön johtajan tehtävään valitun henkilön aiempi tehtävä ja se olisi tullut täyttää tavanomaista nimitysmenettelyä käyttäen. TUVE-tuotanto –tulosityksikön johtajan tehtävään valittiin aikaisemmin Käyttäjätuki –tulosityksikön johtajana toiminut Sakari Marttila, joka oli 1.5.2021 lukien hoitanut myös Tuotanto –tulosityksikön johtajan tehtäviä oman toimensa ohella (ns. oto-tehtävä) tuotantojohtajana aiemmin toimineen Tero Latvakankaan tultua valituksi Valtorin toimitusjohtajaksi.

Kantelun mukaan Marttilan aikaisemmin johtama Käyttäjätuki –tulosityksikkö muodosti uudessa organisaatiossa Yhteiset palvelut –tulosityksikön rungon. Marttilan oto-tehtävänä hoitama Tuotanto –tulosityksikkö taas jakaantui TORI-palvelut – ja TUVE-palvelut –tulosityksiköihin. Marttilan aiemmin johtama yksikkö siis jaettiin useampaan tulosityksikköön eikä uuteen organisaatioon muodostunut tarkalleen samanlaista kokonaisuutta. Vastaavasti myös Jari Virtasen aikaisemmin johtama Palvelut ja kehitys –tulosityksikkö jakaantui TORI-palvelut – ja TUVE-palvelut – sekä osin Talous ja tehokkuus –tulosityksiköihin.

Organisaatiouudistuksesta käynnistetyissä YT-neuvotteluissa 27.10.2021 esitetyn mukaan palveluista vastaavat tulosityksiköt ovat Yhteiset palvelut, Tori-palvelut ja Tuve-palvelut. Tulosityksiköiden johtajat kuuluvat tehtäviin, joissa voi tulla muutoksia yksikköön, vastuisiin, nimikkeeseen, esihenkilöön mutta myös tehtäviin ja/tai tehtävän vaativuuteen. Esityksen mukaisesti tehtävät täytetään vaiheittain kiinnostuksen ja tehtävään soveltuvuuden perusteella. Tehtävät täytetään ensisijaisesti nykyisistä tehtävänhaltijoista.

Valtori ilmoitti 3.11.2021, että uuden TUVE-palvelut –tulosityksikön johtajaksi on valittu Sakari Marttila. Valtorin selvityksessä todetaan, että TUVE-palvelut –tulosityksikön johtajan tehtävän täyttäminen liittyi organisaatiomuutokseen ja kyseessä oli työnantajan direktio-oikeuteen kuuluva muutos johtajan tehtäviin: Palvelutuotanto –tulosityksikkö sellaisenaan hajautettiin ja toiminnot hajautettiin. Tulosityksikön johtajana toimineen henkilön vastuuta ja tehtäviä sopimalla muutettiin ja hänen vastuullaan oli jatkossa uuden organisaatiomallin mukainen TUVE-palvelut –tulosityksikkö.

TUVE-palvelut –tulosityksikön johtajan valinnassa tulee arvioitavaksi, onko kyseessä tehtävän muutos, joka voidaan toteuttaa työnantajan direktio-oikeuden kautta. Arvioinnissa on otettava huomioon, että Marttilan varsinainen tehtävänsä oli Käyttäjätuki –tulosityksikön johtaminen ja hän hoiti tämän päätoimen ohella Tuotanto -tulosityksikön johtajan tehtävää 1.5.2021 lukien. Koska Valtori ei ole selvityksessään tuonut esiin, että Marttila olisi nimitetty Tuotanto –tulosityksikön tehtävään sisäisen tai ulkoisen haun kautta, on oletettava, että Marttila hoiti tätä tehtävää väliaikaisesti ilman avointa ilmoittautumis- tai hakumenettelyä.

Tämän vuoksi arvioinnissa on peilattava Marttilan aiemmin johtaman Käyttäjätuki –tulosityksikön johtajan tehtävää uuden organisaation uuden TUVE-palvelut –tulosityksikön johtajan tehtävään, eikä hänen oto-tehtävänä hoitamaan Tuotanto –tulosityksikön tehtävään. Käyttäjätuki –tulosityksikkö muodosti uudessa organisaatiossa

Yhteiset palvelut –tulosityksikön rungon. TUVE-palvelut –tulosityksikkö puolestaan muodostui osin Marttilan otona aiemmin hoitaman Tuotanto –tulosityksikön ja osin Jari Virtasen aikaisemmin johtaman Palvelut ja kehitys –tulosityksikön tehtävistä. Vaikka tulosityksikön johtajan tehtävänkuvassa henkilöjohtaminen pysyy samankaltaisena, voidaan arvioida, että johtajan tehtävän asiasisältö on olennaisesti toinen uudessa TUVE-palvelut –tulosityksikössä kuin aikaisemmassa Yhteiset palvelut -tulosityksikössä.

Saadusta selvityksestä ja aineistosta ilmenee, että Valtorin uuden organisaation TUVE-palvelut –tulosityksikön johtajan tehtävän valinnassa ei ole käytetty avointa haku- ja valintamenettelyä. Toimitusjohtaja Latvakangas on valinnut Sakari Marttilan TUVE-palvelut –tulosityksikön johtajaksi henkilökohtaisen keskustelun perusteella ilman sisäistä tai ulkoista hakumenettelyä. Valintamenettelystä ei ole laadittu muistiota eikä Valtorin selvityksessä ole tuotu esiin sellaisia seikkoja, joiden perusteella olisi syytä arvioida, että valinta oli perusteltua toteuttaa työnantajan direktio-oikeudella ilman avointa haku- ja valintamenettelyä.

Työsopimuslain työnantajan tasapuolisuusvaatimuksen, virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun VM:n ohjeen sekä hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen ja perusteltu etenemistapa olisi ollut päättää ensin Valtorin uudesta organisaatiomallista ja sitten laittaa uuden organisaation uudet ja olennaisesti muuttuneet tulosityksiköiden johtajien tehtävät – ml. uuden TUVE-palvelut –tulosityksikön johtajan tehtävä – avoimesti ja samanaikaisesti joko sisäiseen ilmoittautumismenettelyyn taikka julkiseen hakumenettelyyn.

Uusien ja olennaisesti muuttuneiden tulosityksiköiden johtajien kokemus (kantelijan vaatimus 3)

Uusien ja olennaisesti muuttuneiden tulosityksiköiden johtajien kokemusta tai sen puuttumista ei ole tarkoituksenmukaista arvioida tässä henkilötasolla. Uudet ja olennaisesti muuttuneet tulosityksiköiden johtajien tehtävät olisi ollut perusteltua täyttää virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun VM:n ohjeen mukaisesti avointa haku- ja valintamenettelyä käyttäen. VM:n ohjeen mukaan säädettyjen kelpoisuusvaatimusten lisäksi vain hakuilmoituksessa mainitut täydentävät lisävalmiudet ja -ominaisuudet voidaan ottaa nimitysharkinnassa huomioon. Valtorin tulosityksiköiden johtajien tehtäviin ei ole säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Näin ollen hakuilmoituksessa mainitut tehtävien onnistuneen hoidon kannalta tärkeät lisävalmiudet ja henkilökohtaiset ominaisuudet muodostavat perustan hakijoiden ansioiden vertailulle ja nimitysharkinnalle.

Talusojohtajan nimitysmuistiossa vaikuttaa yleisellä tasolla toteutuvan periaate, jossa hakijoiden ansioiden vertailu perustuu hakuilmoituksessa mainittuihin tehtävän hoitamiseksi asetettuihin edellytyksiin ja ominaisuuksiin. Sen sijaan asiakaskokemuksesta vastaavan johtajan nimitysmuistiossa tuodaan hakijoiden ansioiden vertailussa - niin haastatteluun kutsuttujen valinnan perusteina kuin haastateltujen hakijoiden vertailussa - esiin seikkoja, joita ei ole mainittu hakuilmoituksessa.

Henkilöstökokemus –tulosityksikön johtajan haku- ja valintamenettely (kantelijan vaatimus 8)

Kantelussa pyydetään arvioimaan, toimiko Valtori virantäytön osalta tasapuolisesti, jos avoinna oleva tehtävä oleellisesti muuttuu, haku keskeytetään, eikä tule enää lainkaan sisäiseen hakuun. Kantelija viitanee uuden Henkilöstökokemus –tulosityksikön tehtävien muuttumiseen yhteistoimintaneuvottelujen kuluessa ja henkilöstöjohtajan hakumenettelyyn.

Yhteistoimintaneuvotteluissa 27.10.2021 Valtorin toimitusjohtaja esitteli uutena toimintayksikkönä Henkilöstökokemus –tulosityksikön, joka piti sisällään henkilöstöhallinnon palvelut, johtamisen ja osaamisen kehittämisen, työyhteisökulttuurin, yksiköiden tuen henkilöstöasioissa ja HR-partnerit, toimitilat ja matkahallinnon. Henkilöstökokemuksesta vastaavan johtajan tehtävä avattiin 3.11.2021 Valtorin sisäiseen hakuun samassa yhteydessä kahden muun johtajan tehtävän (Yhteiset palvelut, johtaja ja TORI-palvelut, johtaja) kanssa. Sisäisessä haussa olleisiin johtajatehtäviin ei lopulta valittu Valtorin sisältä ketään.

Valtion YT-lain 4 luvun yhteistoimintaneuvottelujen päätyttyä 2.2.2022 Henkilöstökokemus –tulosityksikön osaksi suunniteltu Toimitilat –yksikkö siirrettiin työnantajan päätöksellä osaksi Talous ja tehokkuus –tulosityksikön uutta Hallinto –yksikköä. Uusi Henkilöstökokemus –tulosityksikkö muodostui siten aikaisemmin osana Hallintopalvelut –toimintayksikköä toimineesta Henkilöstöpalvelut –yksiköstä. Henkilöstökokemuksesta vastaavan johtajan haku keskeytettiin ennen organisaatiouudistuksen voimaantuloa. Valtori ilmoitti 28.2.2022, että Henkilöstökokemus –tulosityksikön vt. johtajana aloittaa Kaisa Uotila.

Valtorin uuden henkilöstöjohtajan tehtävä laitettiin uudelleen ulkoiseen hakuun keväällä 2022. Hakuilmoituksen mukaan Valtori haki uudistuneen strategian myötä johtoryhmään henkilöstöjohtajaa uuteen tehtävään. Hakuilmoituksen mukaan henkilöjohtaja vastaa henkilöstökokemuksen kehittamisestä sekä HR-palveluiden tuottamisen kokonaisjohtamisesta. Henkilöstöjohtaja johtaa työssään reilun kymmenen hengen tiimiä. Hakuilmoituksessa on tarkemmin kuvattu henkilöstöjohtajan johtaman tulosityksikön vastuulle kuuluvat tehtävät. Hakuilmoituksen mukaan tehtävä on uusi ja tulosityksikkö vasta perustettu. Hakuajan määräpäivä oli 16.5.2022.

Saadun selvityksen ja aineiston perusteella Henkilöstökokemus –tulosityksikön johtaja on organisatoriselta asemaltaan korkeammalla kuin vanhan organisaation Sisäiset palvelut – tulosityksikön johtajan alaisuudessa toiminut Hallintopalvelut –toimintayksikön johtaja (hallintojohtaja) ja hänen alaisuudessaan toiminut Henkilöstöpalvelut –yksikön päällikkö (henkilöstöpäällikkö). Virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun VM:n ohjeen perusteella uuden Henkilöstökokemus –tulosityksikön johtajan valinnassa on selkeästi ollut kysymys tehtävän organisatorisen aseman nostamisesta.

Työsopimuslain työnantajan tasapuolisuusvaatimuksen, virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun VM:n ohjeen sekä hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen ja perusteltu etenemistapa olisi ollut päättää ensin Valtorin uudesta organisaatiomallista ja sitten laittaa uuden organisaation uudet ja olennaisesti muuttuneet tulosityksiköiden johtajien tehtävät – ml. uuden Henkilöstökokemus –tulosityksikön

johtajan tehtävä – avoimesti ja samanaikaisesti joko sisäiseen ilmoittautumismenettelyyn taikka julkiseen hakumenettelyyn.

Henkilöstöjohtajan osalta tehtävä on Valtorin uuden organisaation voimaantultua laitettu julkiseen hakumenettelyyn keväällä 2022.

Hallintojohtajan tehtävän muuttaminen (kantelijan vaatimus 5)

Kantelussa pyydetään arvioimaan, oliko Valtorilla oikeus, valtion YT-lain 4 luvun mukaiset neuvottelut käytyään, yksipuolisesti muuttaa hallintojohtajan tehtävä, joka oli käytännössä sisällöltään henkilöstöjohtajan tehtävä siten, että yli 80 % tehtävistä poistettiin. Ennen Valtorin organisaatiouudistusta hallintojohtaja Kimmo Suopajärvi johti Sisäiset palvelut –tulosityksikön Hallintopalvelut –toimintayksikköä. Hallintopalvelut –toimintayksikkö muodostui Henkilöstöpalvelut –yksiköstä (13 hlöä) ja Toimitilat ja yleishallinto –yksiköstä (n. 10 hlöä). Hallintojohtaja Kimmo Suopajärvi kertoo, että kyseisen toimintayksikön johtajana hänen ajastaan noin 80 % kului henkilöstöjohtamiseen ja -kehittämiseen yhteistoiminnassa henkilöstöpäällikön kanssa.

Hallintojohtaja Suopajärven mukaan toimitusjohtaja ilmoitti 25.11.2021, ettei häntä tulla valitsemaan henkilöstöjohtajan tehtävään sisäisen haun perusteella, vaan tehtävä laitetaan ulkoiseen hakuun. Suopajärvi kertoo tuolloin todenneensa toimitusjohtajalle, ettei tällä ole oikeutta yksipuolisesti muuttaa hänen työsopimustaan ilman irtisanomisperustetta.

Valtion YT-lain 4 luvun mukaiset yhteistoimintaneuvottelut päättyivät 2.2.2022. Kantelun mukaan toimitusjohtaja ilmoitti kantelijalle 4.2.2022 pidetyssä keskustelussa, että hänet tullaan sijoittamaan Talous ja tehokkuus –tulosityksikön Hallinto –yksikön päällikön tehtävään. Kantelijan mukaan uuden yksikön tehtäväala oli aivan oleellisesti suppeampi kuin aiemman yksikön. Henkilöstöä oli puolet vähemmän ja talous/vastuumelessä tehtävästä hävisi noin 80 %. Kantelija ilmoitti toimitusjohtajalle tuossa tilaisuudessa, että hänen käsityksensä mukaan hänelle osoitettu tehtävä ei vastannut hänen nykyistä työsopimustaan.

Toimitusjohtaja ilmoitti 8.2.2022 aloittavansa valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut kuuden valtorilaisen kanssa. Hallintojohtaja ei kuulunut näiden neuvottelujen piiriin.

On huomattava, että valtion YT-lain 4 luvun mukaisten neuvotteluiden perusteella ei voida toteuttaa työnantajan toimesta yksipuolisesti sellaisia muutoksia, joista aiheutuu työtehtävien olennaisia muutoksia. Valtion YT-lain 4 luvun neuvotteluiden mukaan voidaan toteuttaa vain muutoksia, jotka eivät ole olennaisia tai edellytä irtisanomisperustetta. Hallintojohtajan tehtävän muuttamisen osalta keskeinen kysymys onkin, oliko kyse työsopimuksen olennaisten ehtojen muutoksista, joita työnantaja ei voi toteuttaa yksipuolisesti ilman valtion YT-lain 5 luvun mukaisten neuvottelujen järjestämistä.

Hallintojohtaja Suopajärven voimassa oleva työsopimus on tehty vuonna 2017 ja sen mukaan hänen työtehtävänsä pääasiallisena sisältönä on hallintojohtajan tehtävät. Työsopimuslomakkeen vakiolausekkeiden mukaan työntekijä on velvollinen suorittamaan myös muuta tehtäviinsä liittyvää työnantajan hänelle osoittamaa työtä. Lisäksi työnantaja voi työnjohto-oikeutensa rajoissa muuttaa työntekijän tehtäviä.

Hallintojohtaja sijoitettiin uuden Talous- ja tehokkuus –tulosityksikön Hallinto –yksikön päälliköksi, johon kuului aiemminkin hänen johtamaansa Hallintopalvelut –toimintayksikköön kuulunut Toimitilat ja yleishallinto sekä uutena Lakiasiat. Uuden organisaatorakenteen mukaan Hallinto –yksikön henkilöstömäärä oli yhteensä 16. Hallintojohtajan uuden, päiväämättömän tehtävänkuvan mukaan tehtäviin kuuluu johtaa Valtorin Hallintopalvelut -toimintayksikköä. Toimintayksikköön kuuluvat hallintopalvelut, toimitilapalvelut, sekä lakipalvelut, joita toimintayksikkö tuottaa koko Valtorin tarpeisiin.

Valtorin toimitusjohtaja on selvityksessään todennut, että hallintojohtajan työtehtävien sisältöön liittyvä muutos voitiin toteuttaa työsopimuksen perusteella työnjohto-oikeudella. Muutoksesta huolimatta hallintojohtajan organisaatioasema (raportointi tulosityksikön johtajalle), tehtävien vaativuus ja palkka sekä nimike säilyivät ennallaan. Työtehtävien sisällössä tapahtui jonkin verran muutoksia mm. henkilöstöasioihin liittyvien vastuiden jäädessä pois ja lakiasioiden tullessa näiden tilalle.

Saadun selvityksen perusteella hallintojohtaja Suopajärvi jatkoi Valtorin organisaatiomuutoksen jälkeen hallintojohtajan nimikkeellä Talous ja tehokkuus –toimintayksikön uuden Hallinto –yksikön päällikkönä. Hallintojohtaja Suopajärven tehtävä vastasi organisatoriselta asemaltaan samaa tasoa kuin hänen ennen organisaatio-uudistusta johtamansa toimintayksikkö. Organisaatiomuutoksen jälkeen Hallinto -yksikön ja hallintojohtajan tehtävien keskeinen muutos oli, ettei tehtäviin ei enää kuulunut Henkilöstöpalvelut.

Hallintojohtaja kertoo kahteen otteeseen todenneensa toimitusjohtajalle, ettei tällä ole yksipuolisesti oikeutta muuttaa hänen työtehtäviään. Hallintojohtaja kertoo nähneensä hallintojohtajan uuden toimenkuvauksen ensimmäistä kertaa kanteluprosessin yhteydessä.

Työnantaja ei ole selvityksessään ottanut kantaa henkilöstöjohtamiseen ja -kehittämiseen liittyvien tehtävien osuuteen hallintojohtajan tehtävissä, mutta katsonut voivansa toteuttaa tehtävämuutokset työsopimuksen perusteella. Selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että Valtori on arvioinut työsopimuksen olennaisia ehtoja lähinnä palkkauksen, nimikkeen ja aseman säilymisen näkökulmasta, eikä juurikaan työtehtävien sisällön muuttamisen näkökulmasta.

Saadun selvityksen ja aineiston perusteella ei voida yksiselitteisesti todeta, etteikö hallintojohtajan työtehtävien muuttamisessa olisi ollut kyse työsuhteen ehtojen olennaisesta muuttamisesta, joita työnantaja ei voi toteuttaa yksipuolisesti ilman irtisanomisperustetta. Olennaisuusarvioinnissa huomioon otettavia asioita ovat hallintojohtajan työsopimuksessa määritellyn yleisluontoisen tehtävämäärittelyn lisäksi myös hallintojohtajan

tehtävien vakiintunut sisältö sekä uusien tehtävien määrällinen osuus verrattuna entisiin sekä niiden mahdollinen laadullinen poikkeavuus. Ennen hallintojohtajan tehtävää Suopajärvi kertoo toimineensa Valtorin henkilöstöjohtajana myös vuosina 2014-2017 johtaen Henkilöstöpalvelut –tulosityksikköä.

Ottaen huomioon työsopimuslain työnantajan tasapuolisuusvaatimuksen ja työjohto-oikeuden puitteet sekä hyvän hallinnon periaatteet Valtorin olisi ollut perusteltua arvioida ja dokumentoida tarkemmin, oliko hallintojohtajan tehtävien muuttamisessa kyse olennaisista muutoksista vakiintuneeseen työnkuvaan, joka olisivat edellyttäneet valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelujen käymistä myös hallintojohtajan tehtävien muuttamiseksi.

Henkilöstöpäällikön tehtävän muuttaminen irtisanomisperusteella (kantelijan vaatimukset 7 ja 9)

Kantelussa pyydetään arvioimaan, oliko Valtorilla oikeus irtisanoa henkilöstöpäällikön työsopimus, jos samoihin tehtäviin avataan hakumenettely, jossa tehtävät ovat 80 % samat kuin henkilöstöpäällikön tehtävät. Lisäksi kantelussa pyydetään arvioimaan, onko Valtori työnantajana syyllistynyt syrjintään ja epäasialliseen kohteluun, kun on jo valtion YT-lain 4 luvun mukaisten neuvottelujen alkaessa 27.10.2021 ilmoittanut, että henkilöstöpäällikön tehtävä lakkautetaan, mutta ei ole pystynyt 4 kuukauden kuluessa osoittamaan henkilöstöpäällikölle työsopimuksen mukaista tai sitä vastaavaa tehtävää. Kantelun mukaan organisaatiomuutoksen valmistelun ajan ja virallisesti 1.3.2022 lukien henkilöstöpäällikön edelleen olemassa olevia tehtäviä on siirretty hoitamaan toinen henkilö.

Valtorin toimitusjohtajan selvityksen mukaan henkilöstöjohtajan rooli on vastuultaan ja valtuuksiltaan aivan eri rooli kuin henkilöstöpäällikön. Henkilöstöjohtaja on tulosityksikköjohtaja (hierarkkisesti korkein yksikkötason johtajuus). Tehtäviin sisältyy paitsi uusia vastuita, niin myös entisen tulosityksikön johtajan vastuita, hallintojohtajan tehtäviä sekä henkilöstöpäällikön tehtävien osalta HR-tiimin esihenkilövastuu.

Valtorin toimitusjohtajan mukaan perusteet henkilöstöpäällikön työsopimuksen irtisanomiselle on esitetty valtion YT-lain 5 luvun mukaisten neuvottelujen yhteydessä. Uuden Henkilöstökokemus -tulosityksikön sisällä tehtäviä uudelleen järjesteltiin ja henkilöstöpäällikön tehtävät lakkautettiin ja tehtävät jaettiin muiden HR-asiantuntijoiden ja tulosityksikköä johtamaan tulevan henkilöstöjohtajan kesken. Henkilöstöpäällikölle tarjottiin kolmea tehtävää irtisanomisen sijaan: Henkilöstösuunnittelija/työhyvinvointi, HR Partner ja henkilöstön kehittämispäällikkö. Hän otti vastaan henkilöstön kehittämispäällikön tehtävän.

Ennen Valtorin organisaatiouudistusta henkilöstöpäällikkönä toiminut Outi Arvola johti Hallintopalvelut –toimintayksikön Henkilöstöpalvelut –yksikköä, jossa työskenteli 13 henkilöä. Uuden organisaatorakenteen Henkilöstökokemus –tulosityksikön henkilöstömäärä oli 13, joista 4 kuului Työsuhdepalvelut –ryhmään. Valtori nimitti uuden Henkilöstökokemus –tulosityksikön vt. henkilöstöjohtajan tehtävään Kaisa Uotilan 1.3.2022 lukien.

Valtorin organisaatiomuutosta koskevissa YT-neuvotteluissa 27.10.2021 esitetyn materiaalin mukaan muutoksia voi tulla kaikkiin Sisäiset palvelut –tulosityksikön esihenkilötehtäviin, mutta esitysmateriaali tai pöytäkirja ei sisällä erityismainintoja henkilöstöpäällikön osalta. Työnantajan neuvotteluesityksestä YT-neuvotteluihin 18.11.2021 käy ilmi, että Henkilöstökokemus –tulosityksikköön on suunniteltu kaksi ryhmää.

Valtori käynnisti valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut 14.2.2022 työnantajan neuvotteluesityksellä. Neuvotteluesityksen mukaan neuvottelujen perusteena oli palvelutoiminnan kehitykseen ja tehtävien uudelleen järjestelyjen aiheuttamat tehtävien lakkaamiset, ja 6 tehtävän on suunniteltu lakkaavan maaliskuussa 2022. Suunnitelmien mukaan neuvottelujen kohteena olevia lakkautettavia tehtäviä oli Sisäiset palvelut –tulosityksikössä 4 positiota, joista yksi oli Outi Arvolan työsopimuksen mukainen henkilöstöpäällikön tehtävä.

Valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut päättyivät 28.2.2022 ja Valtorin uusi organisaatio tuli voimaan 1.3.2022. Toimitusjohtajan selvityksen mukaan Outi Arvolan kanssa käytiin helmi-maaliskuussa yhteensä neljä henkilökohtaista keskustelua työsopimuslain 7 luvun 4 §:n mukaiseen uuden työn tarjoamiseen liittyen. Outi Arvola ilmoitti 9.3.2022 ottavansa vastaan tarjotun henkilöstön kehittämispäällikön tehtävän. Outi Arvolan työsopimus henkilöstöpäällikön tehtävään irtisanottiin irtisanomisilmoituksella ja hänen kanssaan tehtiin 23.3.2022 uusi työsopimus, jonka mukainen tehtävä alkoi henkilöstöpäällikön kuuden kuukauden irtisanomisajan jälkeen 23.9.2022. Tehtävänkuvan perusteella henkilöstön kehittämispäällikkö on asiantuntijatehtävä Henkilöstökokemus –tulosityksikössä.

Henkilöstöpäällikön työsuhteen ehtojen yksipuolisessa muuttamisessa ei tule arvioitavaksi työsopimuslain syrjinnän kielto, sillä kantelussa ei ole tuotu esiin yksilöityjä tai muita henkilöön liittyviä seikkoja, joista on säädetty yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteina.

Sen sijaan henkilöstöpäällikön tehtävän irtisanomisen osalta on arvioitava, onko kyse tilanteesta, jossa työntekijällä on ensisijaisesti oikeus jatkaa vanhoissa työtehtävissään myös uudessa organisaatiossa. Työsopimuslaki ei mahdollista tehtävien "kierrättämistä". Työnantaja ei voi edes irtisanomisperusteisesti siirtää henkilöä toisiin tehtäviin, jos työntekijän tekemä työ ei tosiasiallisesti ole vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi.

Saadun selvityksen ja aineiston perusteella ei voida yksiselitteisesti todeta, että henkilöstöpäällikön aiemmin hoitamat tehtävät ovat tosiasiallisesti vähentyneet olennaisesti ja pysyvästi. Henkilöstöpäällikön tehtävä on saadun aineiston perusteella ainoa, jossa työsuhteen muutos on tehty työnantajan yksipuolisella päätöksellä irtisanomismenettelyn kautta. Tämän johdosta arvioitavaksi voi tulla myös työsopimuslain mukaisten työnantajan velvoitteiden ja tasapuolisuusvaatimuksen toteutuminen Henkilöstökokemus –tulosityksikön tehtävien uudelleen järjestelyissä. Valtiovarainministeriön tiedossa ei esimerkiksi ole, että vt. henkilöstöjohtajan nimityspäätöksestä olisi tehty muistiota, jossa olisi kuvattu valinnan perusteet.

Ottaen huomioon työsopimuslain työnantajan tasapuolisuusvaatimuksen ja irtisanomisperustetta koskevat rajoitukset sekä hyvän hallinnon periaatteet Valtorin olisi ollut perusteltua arvioida ja dokumentoida tarkemmin, oliko henkilöstöpäällikön tehtävien muuttamisessa kyse työn tosiasiallisesta vähentymisestä olennaisesti ja pysyvästi sekä mahdollisuuksia toteuttaa tehtävien uudelleen järjestelyissä henkilöstöpäällikön oikeus jatkaa entisissä tehtävissään myös uudessa organisaatiossa.

Toimitusjohtaja Latvakankaan toiminta valintamenettelyissä (kantelijan vaatimus 12)

Kantelussa pyydetään arvioimaan, onko toimitusjohtaja Latvakangas syylistynyt myös virkarikokseen jättämällä noudattamatta hallintolain hyvää hallintotapaa koskevia määräyksiä, YT-lakia sekä hallinnollisia määräyksiä koskien virantäyttöä.

Hallintolaissa on säädetty hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvista hallinnon oikeusperiaatteista, joita ovat tasapuolisuuden, tarkoitussidonnaisuuden, puolueettomuuden, suhteellisuuden ja luottamuksensuojan periaatteet. Kantelussa keskeinen arvostelu kohdistuu johdon ja esimiesten valintamenettelyjen tasapuolisuuteen. Työnantajan velvollisuudesta kohdella työntekijöitä tasapuolisesti on erityissäännös työsopimuslaissa.

Yhteistoimintalakia ja sen noudattamista, ml. rikosoikeudellista vastuuta on käsitelty valtiovarainministeriön antamassa ratkaisussa hallintokanteluun koskien Valtorin organisaatiouudistuksessa noudatettuja menettelytapoja, erityisesti yhteistoimintamenettelyä (VN/5386/2022).

Tässä ratkaisussa arvioidaan toimitusjohtaja Latvakankaan toimintaa Valtorin organisaatiouudistukseen liittyvissä valintamenettelyissä lähinnä työsopimuslain työnantajan velvoitteiden, hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden sekä virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun VM:n ohjeen noudattamisessa.

Kuten aiemmin on todettu, kantelussa arvosteltu menettely voisi rikosoikeudellisesti tulla arvioitavaksi lähinnä rikoslain 40 luvun 9 §:ssä säädettyinä virkavelvollisuuden rikkomisena tai luvun 10 §:ssä säädettyinä tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Rikoslain 47 luvun rangaistussäännökset työrikoksista tai työsopimuslain rangaistussäännökset työsopimuslakirikkomuksesta eivät tule sovellettaviksi.

Rikosoikeudellisen seuraamuksen edellytys on, että työnantaja tai sitä edustava virkamies on toiminut tahallaan tai huolimattomasti virkavelvollisuuden vastaisesti. Rangaistavan virkavelvollisuuden rikkomisen tulee myös olla virkatoiminnassa noudatettavien säännösten tai määräysten vastaista.

Valtorin toimitusjohtajan on tullut valintamenettelyissä ottaa huomioon työsopimuslain, hallintolain ja muun lainsäädännön säännösten lisäksi valtiovarainministeriön antamat valtion henkilöstöhallinnon yleiset ohjeet, määräykset ja suositukset. Valtorin toimitusjohtaja on myöntänyt, ettei VM:n ohjetta virantäytössä noudatettavista periaatteista ole noudatettu Valtorissa, koska sen ei ymmärretty koskevan työsopimussuhteista henkilöstöä.

Arvioitaessa, ovatko virastoa työnantajana edustanut toimitusjohtaja rikkonut virkavelvollisuuksiaan, tulee kiinnittää huomiota säännöksissä ja määräyksissä asetettuihin velvollisuuksiin ja niiden täyttymiseen, miltä osin velvollisuuksia on mahdollisesti rikottu sekä onko rikkominen ollut tahallista tai seurausta huolimattomuudesta säännösten tai määräysten noudattamista kohtaan. Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu, onko Valtorin toimitusjohtaja pyrkinyt organisaatiomuutokseen liittyvissä johdon ja esimiesten valintamenettelyissä ja tehtävien muutostilanteissa huolellisesti noudattamaan työsopimuslain työnantajan velvollisuutta työntekijöiden tasapuolisesta kohtelusta. Sen sijaan valtiovarainministeriön antama ohje ei ole oikeusperustaltaan säännös tai määräys, jonka noudattamatta jättäminen yksin voisi tulla rangaistavaksi.

Johtopäätökset

Valtorilla on työnantajana ollut velvollisuus kohdella työntekijöitä tasapuolisesti myös organisaation muutostilanteissa hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden, työsopimuslain ja muun lainsäädännön säännösten sekä valtiovarainministeriön antamien yleisten määräysten ja ohjeiden mukaisesti. Johdon ja esimiesten haku- ja valintamenettelyjä sekä hallintojohtajan ja henkilöstöpäällikön tehtävien muuttamista käsitellessään Valtorilla on ollut velvollisuus tuntea hallintolain, työsopimuslain ja muun lainsäädännön säännösten sekä valtiovarainministeriön antamien henkilöstöhallinnon ohjeiden ja määräysten sisältö. Epäselvissä tapauksissa Valtorilla on ollut velvollisuus selvittää sovellettavien säännösten, määräysten ja ohjeiden sisältö omasta henkilöstöyksiköstä taikka valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastolta tai valtion työmarkkinalaitokselta.

Valtorin toimitusjohtaja on vastannut viime kädessä kaikista organisaation henkilövalinnoista sekä niihin liittyvistä menettelytavoista. Valtorin organisaatiomuutokseen liittyvät johdon ja esimiesten haku- ja valintamenettelyitä koskevat päätökset on tehnyt Valtorin silloinen toimitusjohtaja Tero Latvakangas. Hän on myös esihenkilönä tehnyt päätökset Valtorin uuden organisaation tulosityksiköiden johtajien valinnoista. Tero Latvakangas on myös päättänyt hallintojohtajan työtehtävien muutoksen toteuttamisesta työsopimuksen perusteella työnantajan työnjohto-oikeudella sekä henkilöstöpäällikön tehtävien lakkauttamisesta ja työsopimuksen irtisanomisesta valtion YT-lain 5 luvun neuvottelujen perusteella.

Selvitysten perusteella Latvakankaalla ei itsellään ole ollut riittävää ymmärrystä työsopimuslain työnantajan tasapuolisuusvelvoitteiden noudattamisesta muutostilanteissa, työnantajan työnjohto-oikeuden rajoista ja menettelyistä työsuhteen ehtojen muutostilanteissa taikka valtiovarainministeriön ohjeiden ja määräysten soveltamisesta Valtorissa, eikä hän myöskään hankkinut virastosta tai sen ulkopuolelta riittävää asiantuntemusta ennen uusien ja olennaisesti muuttuneiden tulosityksiköiden johtajien ja esimiesten valintaprosessien käynnistämistä.

Selvitysten perusteella Latvakangas on nimittänyt heti yhteistoimintamenettelyn käynnistyttyä vasta suunnitteilla olevan uuden organisaation tulosityksiköiden johtajiksi neljä henkilöä henkilökohtaisten keskustelujen ja työnantajan direktio-oikeuden perusteella sekä laittanut kolmen tulosityksikön johtajan tehtävät ensin sisäiseen

ja sitten ulkoiseen hakuun. Organisaatiomuutoksessa tulosyksiköihin sekä niiden vastuisiin ja tehtäviin oli suunnitteilla merkittäviä muutoksia aikaisempaan organisaatioon verrattuna (Viestintä ja markkinointi –tulosyksikköä lukuun ottamatta).

Koska kyse oli koko organisaatioon ml. sen johto- ja esimiestehtäviin kohdistuvasta laajasta muutoksesta, oli työnantajaa edustavalla toimitusjohtajalla erityinen vastuu huolehtia siitä, että organisaatiouudistukseen liittyvissä johdon ja esimiesten valinnoissa ja muissa ratkaisuissa noudatetaan tasapuolisia menettelytapoja. Käytännössä tämä tarkoitti, että työnantajan tuli kohdella samankaltaisissa ja vertailukelpoisissa tilanteissa olevia johtajia ja esimiehiä samalla tavoin ja huolehtia siitä, että työsopimuslakia noudatetaan ja sovelletaan yhtenäisesti.

Työnantajan oli uuden organisaation tehtäviä täyttäessään myös huomioitava työsopimuslain työntekijälle tarjoama suoja. Lähtökohtana on, että uuden organisaation tehtävänimityksiä arvioitaessa on huomioitava, että työntekijällä on ensisijaisesti oikeus jatkaa vanhoissa työtehtävissään myös uudessa organisaatiossa, mikäli tämä on mahdollista. Työsopimuslaki ei mahdollista tehtävien ”kierrättämistä”. Työnantaja ei voi edes irtisanomisperusteisesti siirtää henkilöä toisiin tehtäviin, jos työntekijän tekemä työ ei tosiasiallisesti ole vähentynyt olennaisesti ja pysyvästi.

Työsopimuslaissa ei ole tarkemmin säännelty rajanvetoa työnantajan työnjohto-oikeuden ja työsuhteen olennaisten ehtojen muuttamisen välillä. Käytännössä työnantajan tulee huolellisesti arvioida sitä, milloin henkilöstön tehtäviä ja asemaa voidaan muuttaa työnjohto-oikeuden perusteella ja milloin muuttaminen edellyttää irtisanomisperusteista menettelyä sekä noudattaa käytäntöä johdonmukaisesti ja yhtäläisesti. Organisaatiomuutostilanteissa työsopimussuhteisen henkilöstön työtehtävien muutokset mahdollistavat henkilöstön siirtämisen toisiin tehtäviin edellyttäen, että kyse ei ole työsuhteen olennaisten ehtojen yksipuolisesta muuttamisesta tai työntekijän oikeudesta jatkaa vanhoissa tehtävissään myös uudessa organisaatiossa. Työnantajan tulee noudattaa samanlaista käytäntöä samankaltaisissa tilanteissa olevien henkilöiden osalta.

Työsopimuslaissa ei ole säännöksiä työsopimussuhteisen tehtävän hakumenettelystä tai nimittämisestä. Valintamenettelyissä olisi kuitenkin tullut noudattaa soveltuvin osin valtiovarainministeriön ohjetta virantäytössä noudatettavista periaatteista. Myös organisaatiomuutostilanteessa ja työsopimussuhteisten tehtävien osalta tämä edellyttää lähtökohtaisesti avointa, koko henkilöstön kannalta tasapuolista ja yhdenvertaista haku- ja valintamenettelyä uuden organisaation uusiin ja olennaisesti muuttuneisiin tehtäviin. Käytännössä tämä voi toteutua ainakin siten, että uusiin ja olennaisesti muuttuneisiin tehtäviin halukkaat voivat ilmoittautua asianomaisiin tehtäviin ja ilmoittautuneiden ansioita vertaillaan tasapuolisesti ja objektiivisesti. Valtorin toimitusjohtaja on myöntänyt, ettei ohjetta ole noudatettu Valtorin organisaatiomuutokseen liittyvissä valinnoissa.

Sen jälkeen kun Valtorin henkilöstön edustajat olivat toistuvasti viestittäneet organisaatiouudistukseen liittyvien yhteistoiminta- ja valintamenettelyjen ongelmista toimitusjohtajalle, Valtorin toimitusjohtaja otti joului-

kuussa 2021 organisaatiouudistuksen valmisteluun kahden kuukauden aikalisän. Käytännössä Valtori ei kuitenkaan puuttunut kantelussa esiin tuotuihin epätasapuolisen kohtelun ongelmiin jo toteutetuissa johtajien ja esimiesten nimityksissä eikä käynnissä olevissa sisäisissä tai ulkoisissa haku- ja valintamenettelyissä.

Saatujen selvitysten perusteella Valtorin organisaatiouudistuksessa johdon ja esimiesten valinnassa ei ole noudatettu yhtenäisiä haku- ja valintamenettelyjä. Työsopimuslain työnantajan tasapuolisuusvaatimuksen, virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun VM:n ohjeen sekä hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen ja perusteltu etenemistapa olisi ollut laittaa kaikki uudet tai olennaisesti muuttuneet tulosyksiköiden johtajien tehtävät avoimesti ja samanaikaisesti joko sisäiseen ilmoittautumismenettelyyn taikka julkiseen hakumenettelyyn sen jälkeen, kun uudesta organisaatiosta oli päätetty. Samoin hallintojohtajan ja henkilöstöpäällikön tehtävien osalta olisi ollut perusteltua arvioida ja dokumentoida tarkemmin tehtävien muuttamisen perusteet ja menettelytavat ottaen huomioon työsopimuslain työnantajan tasapuolisuusvaatimuksen, työjohto-oikeuden rajat ja irtisanomisperustetta koskevat rajoitukset sekä hyvän hallinnon periaatteet.

Sen sijaan kantelun käsittelyn yhteydessä ei ole saatu selvyyttä siihen, onko Valtoria työnantajana edustanut toimitusjohtaja tahallaan tai huolimattomuudesta rikkonut työsopimuslaissa säädettyjä työnantajan velvollisuuksia, josta olisi tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon.

Toimenpiteet

Valtiovarainministeriö antaa Valtorille ja sen entiselle toimitusjohtajalle Tero Latvakankaalle huomautuksen työsopimuslain ja hallintolain vastaisesta menettelystä tämän ratkaisun ja siinä esitettyjen huomioiden perusteella. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan Valtorissa ei ole organisaatiouudistukseen liittyvissä johdon ja esimiesten valintamenettelyissä kaikilta osin noudatettu työsopimuslaissa työnantajalle asetettua tasapuolisen kohtelun velvoitetta eikä hallintolain hyvän hallinnon oikeusperiaatteita.

Tähän päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla hallintolain (434/2003) 53 d §:n mukaan.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Hallitusneuvos

Salla Kalsi

Liite

- Valtorin organisaatiouudistukseen liittyvät keskeiset tapahtumat

Tiedoksi

- Valtori
- Valtorin ent. toimitusjohtaja Tero Latvakangas
- VM/ hallintopolitiikan alivaltiosihteeri
- VM/JulkICT
- VM/VKO
- Valtioneuvoston oikeuskansleri
- Eduskunnan oikeusasiamies

VN/10043/2022-VM-10

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: