



3.3.2023

Julkinen

Yksikön päällikkö Tuomo Kouhia ja hallintojohtaja Kimmo Suopajarvi
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori

Viite: Hallintokantelu 10.2.2022 (VN/5386/2022)

Valtiovarainministeriön ratkaisu hallintokanteluun Valtorin organisaatiouudistuksessa noudatetuista toimintatavoista, erityisesti yhteistoimintamenettely

KANTELU

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

Valtiovarainministeriöön saapui 10.2.2022 päivätty kantelu, 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. Kantelussa viitattiin myös työntekijöiden tasapuolisen kohtelun ja työturvallisuuden vaarantumiseen. Kantelussa esitettiin muun muassa, että ministeriön tulee käynnistää tutkinta Valtorin toimitusjohtajan ja VM:n virkamiesten toiminnan laillisuudesta kirjelmässä esitettyjen havaintojen pohjalta.

Lisäksi toinen kantelijoista, 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 tulosityksiköiden johtajatehtävien, ml. Henkilöstökokemus –tulosityksikön johtajan tehtävän 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.

Valtiovarainministeriö antaa tällä päätöksellä ratkaisunsa 10.2.2022 päivättyyn kanteluun koskien Valtorin organisaatiouudistuksessa noudatettuja toimintatapoja. Valtiovarainministeriö antaa erikseen ratkaisunsa 1.3.2022 päivättyyn kanteluun koskien Valtorin toimintatapa- ja organisaatiomuutosta, erityisesti johtajien ja esimiesten valintaan liittyviä menettelyitä. Tässä päätöksessä kuvataan kuitenkin organisaatiouudistukseen liittyviä valintamenettelyjä yleisellä tasolla siltä osin, kuin sillä on vaikutusta yhteistoimintamenettelyn lainmukaisuuden arviontiin.

SELVITYKSET

Valtorin toimitusjohtaja Tero Latvakangas on antanut 22.3.2022, 16.5.2022 ja 13.6.2022 päivättyt selvitykset. Valtiovarainministeriön julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniinen osasto (jäljempänä JulkICT-osasto) on antanut 21.3.2022 päivätyn selvityksen, valtionhallinnon kehittämisosasto (jäljempänä VKO) 20.3.2022 päivätyn selvityksen ja hallintopolitiikan alivaltiosihteeri 23.3.2022 päivätyn selvityksen. Lisäksi Valtorin henkilöstöjärjestöt JUKO ry, JHL ry ja Pro ry ovat 21.3.2022 antaneet yhteisen lausunnon.

VASTINE

Kantelijat ovat antaneet 30.8.2022, 1.9.2022 ja 5.9.2022 päivättyt lausunnot hallintokanteluihin saaduista selvityksistä.

LAUSUNNOT

JulkICT-osasto on antanut 12.10.2022 päivätyn lausunnon hallintokanteluun saaduista selvityksistä ja lausunnoista. Muut tahot ovat ilmoittaneet, ettei heillä ole lausuttavaa tai he eivät ole käyttäneet annettua lausunto mahdollisuutta.

RATKAISU

Kantelu 10.2.2022

Kantelijat toteavat kantelussa, että Valtorin meneillään olevassa organisaatiouudistuksessa havaituista merkittävistä ongelmista on viestitty valtiovarainministeriölle 17.11.2021 lukien. Kantelijoiden mukaan ongelmassa on kysymys siitä, että organisaatiouudistuksen yhteydessä Valtorin toimitusjohtaja Tero Latvakangas on rikkonut työnantajan velvoitteita, toiminut lain vastaisesti eikä ole noudattanut hyvää johtamis- ja hallintotapaa. Kantelussa tuodaan esiin, että toistuvista vaatimuksista huolimatta Valtorin toimitusjohtaja ja valtiovarainministeriö eivät ole ryhtyneet riittäviin toimenpiteisiin varmistaa työntekijöiden oikeudenmukainen kohtelu

ja työturvallisuus. Työnantajavelvoitteiden vastaiseen ja työturvallisuuden vaarantavaan toimintaan puuttumatta jättäminen on riittävä peruste virkamiesten toimien tutkintaan mahdollisen virkavirheen varalta.

Kantelijat esittävät seuraavia vaihtoehtoja ja muita toimenpiteitä:

- 1.1. Organisaatiomuutoksen toteutus keskeytetään, jotta voidaan varmistua uudistuksen aikaisten menettelyjen laillisuudesta ja peruuttaa jo tehdyt nimitykset; tai
- 1.2. Organisaatiomuutos perutaan ja annetaan uudelle johdolle tehtäväksi suunnitella uusi organisaatiorenne; sekä
- 1.3. VM:n tulee käynnistää tutkinta Valtorin toimitusjohtajan ja ministeriön virkamiesten toiminnan laillisuudesta; ja
- 1.4. Käynnistetään arviointi VM:n kyvystä ohjata ja valvoa viraston toimitusjohtajan toimintaa ja valita Valtorin toimitusjohtaja.

Kantelun liitteenä on kooste organisaatiouudistukseen liittyvästä viestinnästä, mistä käy ilmi kantelijoiden näkemys ongelmista ja lainvastaisesta toiminnasta. Organisaatiouudistuksen menettelyistä on viestitty mm. seuraavasti:

- Tuomo Kouhia lähetti organisaatiouudistuksen epäkohdista sähköpostia VM:n virkamiehille 17.11.2021, 23.11.2021 ja 26.11.2021.
- VM pyysi 18.11.2021 selvitystä Valtorin johdolta organisaatiouudistuksesta.
- Valtorin henkilöstön edustajat toivat esiin kirjeessään 30.11.2021 toimitusjohtajalle näkemyksensä siitä, että organisaatiomuutosta ei toteuteta valtion hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. He katsoivat myös, että menettelyssä hyvin todennäköisesti rikotaan yhteistoimintalakia ja työsopimuslakia sekä hallinnon yhdenvertaisuusperustetta. Heidän käsityksensä mukaan työnantaja rikkoo lakia tieteen.
- Toimitusjohtaja ilmoitti henkilöstön edustajille 3.12.2021, että organisaatiouudistuksen toimeenpanoa siirretään kahdella kuukaudella.
- Henkilöstön edustajat saattoivat Valtorin organisaatiouudistuksen yhteydessä havaitsemansa ongelmat ml. toimitusjohtajalle lähetyn kirjeen VM:n tietoisuuteen 3.12.2021 ja pyysivät VM:ltä toimenpiteitä asian korjaamiseksi.
- VM vastasi 9.12.2021, että ministeriön saaman käsityksen mukaan kahden kuukauden lykkäämisen aikaan Valtorissa käydään läpi organisaatiomuutoksessa käytettäväksi suunnitellut menettelyt ja tehdään tarvittavat muutokset menettelyihin ennen organisaatiomuutoksen toteutuksen jatkamista.

- Henkilöstön edustajat vastasivat 22.12.2021 VM:n viestiin todeten, että aikataulua lukuun ottamatta jo tehdyt suunnitelmat ja organisaatiomuutoksen tavoitteet ovat ennallaan. Heidän mukaansa tämä tarjotti mm. sitä, että epätasapuolisessa hakumenettelyssä nimettyjen henkilöiden nimityksiä ei peruta eikä ulkoisia tai sisäisiä hakuja keskeytetä tehtävissä, joissa on Valtorissa samaa tai vastaavaa tehtävää hoitaneita sisäisiä hakijoita. Suunnitellut muutokset tarkoittivat edelleen sitä, että merkittävä määrä tehtäviä lakkaa olemasta ja näiden tehtävien haltijat ovat tyhjän päällä, kun työsopimuksien mukaisia tehtäviä ei ole tarjolla.
- VM vastasi henkilöstön viestiin 3.1.2022 edelleen edellyttävänsä, että Valtorin suunniteltu organisaatiomuutos toteutetaan yhteistyömenettelyn sääntöjen ja valtionhallinnon hyvien käytäntöjen mukaisesti. Ainakaan ennen Valtorin uuden suunnitelman valmistumista organisaatiomuutoksen läpiviemiseksi ja mahdollisten tehtyjen virheiden korjaamiseksi, VM ei näe omia uusia toimenpiteitä ajankohtaisina.
- Hallintojohtaja Suopajärvi vastasi 4.1.2022 VM:n viestiin ja toi esiin käsityksensä keskeisistä ongelmista ja niiden ratkaisutavoista koskien työsuhteen ehtojen muuttamista, yhteistoimintavelvoitteen noudattamista sekä rekrytointeja ja uusien tehtävien täyttämistä. Yhteenvedossa Suopajärvi tuo esiin mm. sen että keskeisin puute suunnittelussa on se, että suhteessa suunniteltuihin muutoksiin on valittu väärä toteutustapa ja työkalut. Menettelytavaksi on valittu yhteistoimintalain toiseksi ketterin ja kevein malli, 4 luvun mukainen neuvottelu, joka ei anna työnantajan käyttöön sellaisia työkaluja, joita suunniteltujen, suhteellisen laajojen muutosten toimeenpaneminen edellyttäisi.
- Valtorin toimitusjohtaja antoi 20.1.2022 vastauksensa VM:n selvityspyyntöön. Vastauksessaan hän toi esiin sen, että organisaatiouudistuksesta ja sen toteutuksesta on käyty valtion yhteistoimintalain 4 luvun mukaiset YT-menettelyt. Myöhemmin on käynyt kuitenkin ilmi, että joidenkin osalta käyty YT-menettely on ollut liian kevyt, esimerkiksi työsuhteen ehtojen muutosten takia. Toimitusjohtajan mukaan Valtori tulee käynnistämään tammikuun aikana 5 luvun mukaiset "toisen vaiheen" YT-neuvottelut, jotta kaikki tarvittavat muutokset voidaan toteuttaa YT-lain vaatimalla tavalla.
- VM on 31.1.2022 antamassa vastauksessa Valtorin johdolle todennut, että saadun selvityksen perusteella VM:n näkemys on, että Valtori voi jatkaa organisaatiouudistuksen toteuttamista suunnitelmansa mukaisesti. VM tunnisti käynnissä olevaan YT-menettelyyn liittyviä mahdollisia yksittäisiä riskejä. VM edellytti Valtorilta huolellista toimintaa niin YT-lain 4 luvun mukaisen menettelyn toteuttamisessa ja päättämisessä kuin jatkossa mahdollisesti käynnistettäessä ja toteutettaessa YT-lain 5 luvun mukaista menettelyä.

Alle on koottu kantelijoiden ja Valtorin henkilöstön edustajien viesteissä esitettyjä keskeisiä ongelmia ja kantelun perusteita.

Yhteistoimintavelvoitteen noudattaminen

Valtorin toimintatapa- ja organisaatiomuutosta on käsitelty Valtorin yhteistoimintaryhmässä 27.10.2021 sekä 18.11.2021. Työnantaja on antanut 18.11.2021 kokoukseen yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (jäljempänä valtion YT-laki) 4 luvun mukaisen neuvotteluesityksen 15.11.2021.

Mikäli työnantaja harkitsee yhden tai useamman virkamiehen irtisanomista, lomauttamista tai osa-aikaistamista taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla, on työnantajan annettava valtion yhteistoimintalain 5 luvun mukainen neuvotteluesitys ja neuvoteltava asiasta vähintään 6 viikon ajan.

Yhteistoimintaneuvotteluita koskevassa neuvotteluesityksessä todetaan, että muutoksen johdosta ei ole tarkoitus irtisanoa ketään. Tosiasiallisesti kuitenkin toimintatapa- ja organisaatiomuutos on johtamassa myös irtisanomisiin, jolloin kantelijoiden mukaan on erittäin kyseenalaista, onko toimintatavan ja organisaation muutoksen YT-neuvotteluissa noudatettu lakia.

Toimintatapa- ja organisaatiomuutokseen liittyvät YT-neuvottelut olisi tullut käydä valtion yhteistoimintalain 5 luvun mukaisesti. Meneillään olevassa muutosprosessissa työnantaja on käynyt YT-neuvottelut valtion YT-lain 4 luvun mukaisesti, mutta toimii tehtäviä täyttäessään siten kuin sillä olisi irtisanomisperuste, syrjäyttäen ihmisiä tehtävistä ja jättämällä noudattamatta uudelleensijoittamisvelvoitteensa.

Työnantajan on päätettävä, toteuttaako se muutoksen 4 luvun mukaisin rajoittein kevyenä ja ilman yksipuolisia työ sopimuksen keskeisten ehtojen muutoksia vai haluaako se toteuttaa raskaammat muutokset, joiden toteuttamiseksi yhteistoimintaneuvottelut on käytävä valtion YT-lain 5 luvun mukaisesti. Mikäli raskas muutos tarvitaan, on asiaan liittyvät YT-neuvottelut käytävä uudestaan.

Rekrytoinnit ja uusien tehtävien täyttäminen

Organisaatiomuutokseen liittyen on täytetty runsas määrä tehtäviä varsin erityisiä menettelyitä käyttäen. Kun yhteistoimintamenettely toteutetaan valtion YT-lain 4 luvun mukaisina, ilman irtisanomisperustetta, on oletuksena, että organisaation osat ja henkilöt siirtyvät pääosin nykyisin tehtävin uuteen organisaatioon.

Yhteistoimintaneuvotteluiden käyminen valtion YT-lain 4 mukaisesti ei muodosta perustetta jättää noudattamatta VM:n antamaa ohjetta virantäytössä noudatettavista menettelyistä. Selkeästi ohjeiden vastaisesti on täytetty ainakin TUVE-palvelut –tulosyksikön johtajan tehtävä, Talous ja tehokkuus –tulosyksikön johtajan tehtävä sekä lukuisat yksiköiden päälliköiden tehtävät. Mikäli organisaatiouudistuksen myötä syntyy uusia tehtäviä, ne on täytettävä VM:n virantäytöstä annetun ohjeistuksen mukaisesti laittamalla paikat hakuun, asettamalla niihin valintaperusteet sekä suorittamalla ansiovertailut asianmukaisesti.

On myös huomattava, että koska muutosta on lähdetty toteuttamaan ilman irtisanomisperustetta, uudet täytettävät tehtävät eivät voi johtaa tilanteeseen, jossa vanha tehtävä tehdään tarpeettomaksi.

Valtorin selvitykset

YT-neuvotteluissa noudatetut menettelyt

Valtorin toimitusjohtaja on selvityksessään todennut, että Valtori aloitti uuden organisaatorakenteen mukaisen palvelutoiminnan 1.3.2022. Organisaatorakenteen muutoksista on käyty valtion YT-lain 4 luvun mukaiset neuvottelut koskien koko henkilöstöä. Myöhemmin aloitettiin valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut koskien kuuden (6) tehtävän uudelleen järjestelyjä.

VM:n tiedon mukaan Valtorin toimitusjohtaja kuitenkin toimitti syyskuussa 2021 ministeriön JulkiCT-osastolle ja valtionhallinnon kehittämisosastolle muistion, jonka mukaan suunnitellun toimintamallin muutosta tulisi käsitellä tuotannollisena syynä valtion YT-lain 5 luvun mukaisesti. Kysyttäessä Valtorin toimitusjohtajalta, millä perusteilla tilanne muuttui ennen neuvotteluja, toimitusjohtaja toteaa, että organisaatiouudistusta koskevat YT-neuvottelut aloitettiin ennen kuin päätöstä vähennyksistä tai niiden toteuttamatta jättämisestä oli saatu ohjaajalta, joten YT-neuvottelut aloitettiin tavoitteena muuttaa organisaatorakennetta siten, ettei niihin liity henkilöstövähennyksiä.

Valtorin toimitusjohtajan mukaan hän oli saanut alkutalvesta 2021 ministeriöltä luvan aloittaa henkilöstön vähentämiseen tähtäävät YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut. Valtorin johto oli kuitenkin syksyn ja talven jatkanut palvelutoiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen liittyviä suunnitelmiaan ja tämän tuloksena henkilöstön vähentämisiin kohdistuvilta YT-neuvotteluilta vältyttiin, ja pystyttiin rajaamaan vaikutukset vain lähinnä organisaatorakenteeseen. Näin vain kuuden tehtävän osalta oli tarpeen aloittaa YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut, joiden ensisijaisena tarkoituksena oli neuvotella tehtävänkuvien muuttumisesta, ei henkilöiden irtisanomisesta. Kaikille tarjottiin yhtä tai useampaa uutta tehtävää ja kaikkien kanssa sovittiin uudesta tehtävästä. Poikkeuksena yksi työntekijä, jonka kanssa oli jo aiemmin syksyllä 2021 tehty valtion muutosturvaohjeen mukainen sopimus irtisanoutumisesta.

Selvityspyynnössä Valtorin toimitusjohtajalta kysyttiin, miten helmikuussa 2022 esitetyt perustelut valtion YT-lain 5 luvun mukaisten neuvotteluiden käymiseen eroavat lokakuussa 2021 esitetyistä valtion YT-lain 4 luvun mukaisista perusteluista. Toimitusjohtaja totesi, että valtion YT-lain 4 luvun mukaisissa neuvotteluissa perusteena olivat merkittävät organisaatorakenteeseen ja palvelutuotantoon liittyvät muutokset ja valtion YT-lain 5 luvun mukaisissa neuvotteluissa perusteluna olivat kuuden tehtävän uudelleen järjestelyt ja tehtävien lakkaaminen. Toimitusjohtajan mukaan uusi organisaatorakenne ja sen roolit täsmentyivät uutta organisaatiota suunnitellessa siten, että suunnittelun aikana kävi selväksi, ettei neuvottelun kohteena olevia rooleja sellaisenaan ole uudessa organisaatiossa. Lokakuussa 2021 YT-neuvotteluita käynnistettäessä ei roolitason suunnittelua ollut vielä tehty, joten tämä tarkentui vasta näiden neuvotteluiden aloittamisen jälkeen.

Lisäselvityspyynnössä toimitusjohtajalta kysyttiin vielä, miksi organisaatiouudistukseen lähdettiin valtion YT-lain 4 luvun mukaisilla neuvotteluilla. Toimitusjohtajan mukaan vielä loppusyksystä suunnitelma oli vähentää

henkilöstöä ja aloittaa valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut. Vähentämisneuvottelut olisivat kohdistuneet noin 350 työntekijään. Tähän haettiin VM:stä hyväksyntää. Koska organisaatiomuutoksen tuli suunnitelmien mukaan olla voimassa 1.1.2022, niin YT-neuvottelujen käynnistämisen osalta oli tarpeen edetä mahdollisimman pian. Hallintojohtaja Suopajärven ohjeistus tilanteessa oli, että käynnistetään valtion YT-lain 4 luvun mukaiset neuvottelut ja aloitetaan uudet 5 luvun mukaiset neuvottelut, jos ministeriöstä tulee lupa aloittaa ns. vähentämisneuvottelut.

Toimitusjohtajan mukaan ministeriöstä tuli lupa 5 luvun mukaisten neuvottelujen käynnistämiseen marraskuun lopussa 2021, jolloin 4 luvun mukaiset neuvottelut olivat käytännössä jo päättyneet. Toimitusjohtajan mukaan Valtorin johto pyrki toimenpiteillään rajaamaan muutosten henkilöstövaikutuksia. Vielä alkutalvesta suunnitelma oli vähentää henkilöstöä ja aloittaa valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut. Vähentämisneuvottelut olisivat kohdistuneet noin 350 työntekijään. Johto jatkoi kuitenkin palvelutoiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen liittyvien suunnitelmien täsmentämistä ja tämän tuloksena todettiin, ettei henkilöstön vähentämiseen kohdistuvia YT-neuvotteluita ole tarpeen aloittaa.

Lisäselvityspyynnössä toimitusjohtajalta kysyttiin, kuka teki päätöksen siitä, että valtion YT-lain 4 luvun mukaisia neuvotteluita ei keskeytetty joulukuussa 2021 tai tammikuussa 2022. Toimitusjohtajan mukaan hän teki päätöksen. Asiassa myös kuultiin 25.1.2022 VM:n JulkICT-osaston virkamiehiä, jotka esittelivät suunnitelmaa prosessin etenemisestä VM:n hallintopolitiikan alivaltiosihteerille. Suunnitelmaan saatiin myöhemmin hyväksyntä ja edettiin sen mukaisesti. Samoin 25.1.2022 suunnitelmaa ja sen perusteita esiteltiin palaverissa, johon osallistui valtion työmarkkinalaitoksen ja valtionhallinnon kehittämisosaston (VKO) virkamiehiä.

Perusteena sille, ettei valtion YT-lain 4 luvun mukaisia neuvotteluita keskeytetty ja käynnistetty kokonaan uudelleen 5 luvun mukaisia neuvotteluita, toimitusjohtajan mukaan olennaisimpana asiana päätökseen on se, että kenenkään työsuhdetta ei oltu irtisanomassa tuotannollisin ja taloudellisin perustein eikä kenenkään työsuhteen olennaisia ehtoja oltu muuttamassa. Näin ollen ei oltu tekemässä mitään sellaisia muutoksia, joihin työnantajalla ei olisi ollut YT-lain 4 luvun mukaisesti oikeus. Ottaen myös huomioon henkilöstön odotukset prosessin päättymisestä ja oman tilanteen selviämisestä, niin keskeyttämiselle ei olisi ollut mitään perustetta. Työnantaja oli katsonut neuvottelujen jo päättyneen marraskuussa 2021 ja tähän liittyen oli tiedotettu uuden organisaation aloittavan toiminnan 1.1.2022. Myöhemmin 9.12.2021 YT-ryhmän kokouksessa työnantaja ilmoitti siirtävänsä uuden organisaation aloittamisajankohtaa 1.3.2022.

Organisaatiouudistuksessa noudatetut muut valtionhallinnon velvoittavat ohjeistukset

Selvityspyynnössä kysyttiin, miten Valtori on organisaatiouudistuksessaan huomionnut VM:n suosituksen valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista sekä muutoksen johtamisesta ja muutosturvasta annetut VM:n ohjeet ja määräykset. Toimitusjohtajan mukaan muutoksessa on noudatettu valtion YTLakia sekä muita ohjeita ja määräyksiä kuten päätöstä / ohjetta muutosturvasta valtionhallinnossa (VN/25890/2020). Viimeksi mainitun ohjeen tarkoituksen ja tavoitteiden mukaisesti Valtorin uudistuksessa on

ollut tavoitteena turvata muutoksen kohteena olevan henkilöstön palvelussuhteen jatkuvuus. Ketään ei ole irtisanottu, joten sen mukaisia toimenpiteitä ei ole ollut tarpeen toteuttaa.

Nimityksissä ja henkilöstön sijoittamisessa noudatetut menettelyt

Valtorin toimitusjohtaja toteaa, että henkilöstövalinnoissa on noudatettu lakeja ja määräyksiä sekä henkilöstöyksikön antamia ohjeita. Seitsemän henkilön kohdalla oli käyty sellaisia keskusteluja tehtävien muuttumisesta, joihin käynnissä olleet YT-lain 4 luvun neuvottelut eikä työnjohto-oikeus riittänyt. Selvennyksenä toimitusjohtaja toteaa, ettei heidän työsopimuksia tai työtehtäviä oltu tosiasiallisesti vielä muutettu. Heidän osalta tilanne korjattiin tammikuussa 2022 käytyjen uusien keskustelujen kautta. Heidät kaikki yhtä lukuun ottamatta sijoitettiin uuteen organisaatioon silloisten tehtävien vaativuuden mukaisiin tehtäviin. Kyse oli suurelta osin yksikönpäälliköistä ja näiden yksiköiden kohdalla sisäinen rekrytointi keskeytettiin.

Toimitusjohtajan mukaan Valtorin johtoryhmään ei ole nimitetty ketään uutta henkilöä ilman rekrytointiprosessia. Toimitusjohtaja on käynyt henkilökohtaisen keskustelun jokaisen johtoryhmäläisen kanssa. Käytyjen keskusteluiden lopputuloksena kolmen johtoryhmäläisen kanssa sovittiin johtamistehtävistä, jotka jatkossakin ovat johtoryhmätason tehtäviä. Yksi ilmoitti jäävänsä eläkkeelle ja yhden kanssa sovittiin johtajatehtävien jatkumisesta nykyisillä työsopimuksen ehtoilla, kuitenkin niin, ettei ko. rooli ole enää johtoryhmätason tehtävä. Keskustelujen jälkeen jäi neljä uuden johtoryhmän mukaista positioita nimeämättä. Nämä kaikki laitettiin Valtorin rekrytointiohjeiden mukaisesti ensin sisäiseen hakuun ja kahden position osalta jatkettiin ulkoiseen hakuun. Henkilöstökokemusjohtajan rekrytointi käynnistettiin maaliskuussa 2022 sisäisellä haulilla.

Lisäksi Valtorissa on noin 30 yksikönpäällikköä. Yksikönpäälliköille tehtiin ns. kiinnostuskartoitus. Heistä kaikki muut paitsi yksi + Valtorista irtisanoutuneet sijoituivat työsopimuksensa mukaisiin tehtäviin. Sijoittumatta jäi henkilöstöpäällikkö, jonka tehtävä lakkasi ja josta neuvoteltiin helmikuussa käynnistyneissä 5 luvun mukaisissa neuvotteluissa. Selvennyksenä toimitusjohtaja toteaa, että Valtorissa tehty kiinnostuskartoitus ei ollut rekrytointiprosessi. Sen tarkoitus oli tunnistaa työntekijöiden kiinnostuksen kohteita ja mahdollisuuksien mukaan hyödyntää tietoa organisaatiouudistuksessa sekä mahdollisesti myös jatkossa.

Uudistukseen liittyen 12 positiota on ollut rekrytoinnissa avoinna organisaatiomuutoksen aikana. Nimitysmuutokset on laadittu kaikista rekrytoinneista tavanomaiseen tapaan.

Toimitusjohtajan 22.3.2022 antamassa selvityksessä on esitetty yhteenvetotaulukko henkilöstövaikutuksista. Taulukon mukaan:

- 1395 henkilön työsopimusten ehdot ovat säilyneet ennallaan eikä mikään ole muuttunut tai yksikkö, ryhmä tai esihenkilö on muuttunut
- 5 henkilön kohdalla on tehty työntekijälähtöisesti sopimalla työsopimukseen muutoksia

- 4 henkilön, jotka ovat olleen 5 luvun neuvottelujen piirissä, osalta on työnantajan aloitteesta muutettu tehtäväkuva, mutta työn vaativuus on pysynyt ennallaan. Uusista tehtävistä on sovittu.
- 1 henkilön, joka on ollut 5 luvun neuvottelujen piirissä, osalta työnantajan aloitteesta tehtäväkuva on muutettu ja työn vaativuus on alentunut. Uudesta tehtävästä on sovittu ja se tulee voimaan 6 kuukauden irtisanomisajan jälkeen.
- 2 henkilön osalta on syksyllä 2021 tehty sopimus irtisanoutumisesta

Valtorin henkilöstöjärjestöjen lausunto

Valtorin henkilöstöjärjestöjen - JUKO ry:n, JHL ry:n ja Ammattiliitto Pro ry:n - pääluottamusmiesten yhteisen lausunnon mukaan Valtorin organisaatiouudistus ja sen läpivienti oli alusta lähtien toteutukseltaan sekava. YT-ryhmän kokouksessa 27.10.2021, jossa asiaa ensimmäisen kerran käsiteltiin, oli mm. epäselvää, onko kyseessä valtion YT-lain mukainen neuvotteluesitys vai ei. Asialistasta ja materiaalista ei löytynyt mainintaa neuvotteluesityksestä.

Henkilöstöjärjestöjen käsityksen mukaan menettelyä haluttiin Valtorin johdon toimesta viedä valtion YT-lain 4 luvun mukaisena, vaikka alusta lähtien tuli ilmi, että irtisanomistilanteisiin saatetaan joutua. Järjestöt pitävät erikoisena, että uudistuksen loppuvaiheessa käytiin myös valtion YT-lain 5 luvun mukainen yhteistoimintamenettely. Järjestöt katsovat, että Valtorin johto on tosiasiallisesti tiennyt tarpeen 5 luvun mukaiselle menettelylle, mutta silti vienyt asiaa eteenpäin 4 luvun mukaisella menettelyllä. YT-ryhmälle kerrottiin 14.2.2022, että tarve 5 luvun mukaisille neuvotteluille on syntynyt vasta 4 luvun mukaisen menettelyn päätyttyä 2.2.2022. Kuitenkin VM:lle 20.1.2022 antamassaan selvityksessä Valtori on todennut tarpeen 5 luvun mukaisille neuvotteluille 4 luvun mukaisten neuvotteluiden jatkoksi. Näin ollen YT-ryhmälle on annettu virheellistä tietoa.

Henkilöstöjärjestöjen näkemyksen mukaan useiden henkilöiden työsopimuksia on muutettu oleellisesti 4 luvun neuvotteluiden aikana, vaikka muutokset olisivat edellyttäneet 5 luvun mukaisia YT-neuvotteluita. Myös etukäteiset päätökset mm. tiettyjen johtajatehtävien osalta eivät ole mahdollistaneet yhdenvertaista hakeutumista tehtäviin. Tehtäviä ei ole asetettu sisäisesti haettavaksi.

Kiinnostuskartoituksessa yksittäisiä tehtäviä on tarjottu yksittäisille ihmisille. Kohtelu ei ole ollut yhdenvertaista, kun osa jäi ilman tehtäviä ja mahdollisuutta hakea tehtäviä, joihin muita oli jo nimitetty. Osalle henkilöistä on tarjottu irtisanoutumispaketteja jo 4 luvun neuvotteluiden aikana. Paketteja ei kuitenkaan ole tarjottu tasavertaisesti kaikille.

Henkilöstön edustajien mielestä lainsäädäntöä, määräyksiä ja ohjeita ei ole täysin noudatettu, vaan on tietoisesti oikaistu tietyissä asioissa.

JulkICT-osaston selvitys

JulkICT-osaston selvityksen mukaan Valtori on valmistellut organisaatiouudistusta pidemmän aikaa osana Valtorin muutosohjelmaa ja sen toimeenpano on ollut viraston johdon vastuulla. JulkICT-osastolta muutosohjelman ohjausta on tehty tiedon avulla sekä keskustellen erityisesti Valtorin toimitusjohtajan ja johdon kanssa sekä Valtorin asiakkaiden kanssa (mm. neuvottelukunnat, asiakasyhteistyöryhmät). Organisaatiouudistusta koskevaa tietoa on saatu erityisesti Valtorin toimitusjohtajalta ja tilanteista on keskusteltu toimitusjohtajan kanssa. Osastolla on arvioitu saatua tietoa ja ryhdytty toimenpiteisiin mm. pyytämällä selvityksiä sekä ohjaamalla ryhtymään toimenpiteisiin ja edellyttämällä YT-menettelyn säännösten ja ohjeiden mukaista toimintaa.

Valtorin toimitusjohtaja Latvakangas esitteli 21.9.2021 Valtorin ohjauksen koordinaatioryhmän kokouksessa Valtorin strategian päivittämisen etenemistä periaatteellisesti. Latvakangas lähetti 27.9.2021 JulkICT:lle sähköpostin, jonka liitteenä oli muistio ”Valtorin toimintojen tehostaminen”. Latvakangas oli 27.9.2021 laittanut dokumentin myös valtionhallinnon kehittämisosastolle (VKO) kommentoitavaksi ja jatkokeskustelujen pohjaksi. Latvakangas toimitti 4.10.2021 täydennetyn muistion JulkICT:lle ja kertoi keskustelleensa siitä valtionhallinnon kehittämisosaston kanssa.

Muistiossa kerrottiin tarkemmin suunnitelmasta, jonka mukaan ”Suunnitellun toimintamallin muutosta tulisi käsitellä tuotannollisena syynä lain yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (31.12.2013/1233) 5 luvun mukaisesti.” ja ”Kokonaisuutena vähennysuhan alla olisi siis noin 350 tehtävää ja kokonaisvähennys tulisi uudelleensijoittelumahdollisuuksien kartoituksen jälkeen olemaan todennäköisesti luokkaa 50-80 henkilöä.”

JulkICT:n puolelta vastattiin 7.10.2021 Latvakankaalle, että asiassa voidaan edetä keskusteluun ja tapaaminen sovittiin pidettäväksi 4.11.2021.

Valtorin ohjauksen koordinaatioryhmässä 26.10.2021 Latvakangas esitteli Valtorin strategian toimeenpanon sisältöä diasetillä. Esiteltä materiaalia ei jaettu ennakolta. Kokouksessa VM:n puolelta pyydettiin, että saada ennakolta organisaatiouudistuksen kuvaus.

Valtorin ensimmäinen henkilöstöinfo organisaatiomuutoksesta järjestettiin 28.10.2021.

Latvakangas esitteli 4.11.2021 organisaatiomuutosta hallintopolitiikan alivaltiosihteeri Päivi Nergille, ICT-johdaja, osastopäällikkö Jarkko Levasmalle ja budjettineuvos, yksikön päällikkö Tomi Hytöselle. Pohjamateriaalina oli Latvakankaan 3.11.2021 toimittama Henkilöstöinfo esitys -diasetti. Palaverissa keskusteltiin suunnitelman perusteista ja vaikutuksista mm. muutoksen kohteista ja mahdollisten irtisanomisten suuruudesta. Latvakangas kertoi muutoksen kohdistuvan erilaisiin kehittämis- ja koordinaatiotehtäviin ja mahdollisesti esimies-tehtäviin, vaikutus yhteensä 50-80 hlöä.

JulkICT käynnisti 16.11.2021 Valtorille toimitettavan selvityspyynnön valmistelun muutoksen vaikutuksista erityisesti TUVE- (julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminta) ja TORI –palvelujen (valtion yhteiset tieto- ja viestintä tekniset palvelut) tavoitteiden toteutumiseen.

Tuomo Kouhia Valtorista lähetti 17.11.2021 sähköpostin JulkICT:n Valtorin ohjaajille. Sähköposti tulkittiin JulkICT:llä luonteeltaan tiedoksiannoksi, se ei sisältänyt VM:lle kysymyksiä eikä toimenpidepyyntöjä. Valtorin ohjaajat informoivat esimiestä viestistä ja he keskustelivat siinä esille nostettujen asioiden yhteydestä valmistelussa olevaan Valtorille tehtävään selvityspyyntöön.

JulkICT lähetti 18.11.2021 päivätyn selvityspyynnön Valtorille organisaatiomuutoksesta, määräaika 13.12.2021. Selvityspyynnön liitteen 1 tarkentavissa kysymyksissä on huomioituna myös Tuomo Kouhian 17.11.2021 viestissä tiedoksi tuomia Valtorin organisaatiomuutoksen toteutuksen laatuun, YT-lainmukaisuuteen ja hyvään johtamistapaan valtiolla koskevia näkökulmia. Valtori toimitti 17.11.2021 JulkICT:lle pyynnöstä taustapaperin ”Valtorin organisaatiomuutos 2022 – taustatiedot VM:n käyttöön”.

Jarkko Levasma antoi Latvakankaalle puhelinkeskustelussa 18.11.2021 tai 19.11.2021 ohjausta varmistaa menettelyjen lainmukaisuus VKO:lta ja HR-tuen mukana olo prosessissa. Levasma painotti sitä, että perustelut ja perusteet pitää olla kirjattuna tarkasti mm. henkilövalinnoissa ja että tarvittaessa on pidettävä uudet keskustelut tai lisäkeskustelut muutoksen kohteena olevien henkilöiden kanssa.

Tuomo Kouhia lähetti 23.11.2021 uuden sähköpostiviestin Valtorin ohjaajille, jossa hän kertoi organisaatiomuutoksen toteutuksesta Valtorissa. Viesti oli JulkICT:n mukaan luonteeltaan enemmän tiedoksianto, siinä ei esitetty VM:lle kysymyksiä eikä pyydetty VM:ltä toimenpiteitä. Toimenpiteenä Valtorin ohjaajat lähettivät Kouhian viestin välittömästi esimiehelleen Hytöselle ja kuvasivat ohjaajina havaitsemiaan Valtorin organisaatiomuutosta koskevia huomioita. Jatkotoimenpiteenä todettiin, että Tuomo Kouhian viestissä esille tuomat näkökulmat sisältyvät Valtorille 18.11.2021 lähetettyyn JulkICT:n selvityspyyntöön eikä viesti edellytä tässä vaiheessa muita toimenpiteitä. Ohjaajat toimivat esimiehen ohjeistuksen mukaisesti.

Tuomo Kouhia lähetti 26.11.2021 Valtorin ohjaajille sähköpostiviestin, missä hän kertoo organisaatiomuutoksen toteutuksesta Valtorissa sekä yksilöidymminkin henkilökohtaisesta tilanteestaan. Viesti oli JulkICT:n mukaan tiedoksiannon luonteinen, eikä sisältänyt kysymyksiä eikä toimenpidepyyntöjä VM:lle. Valtorin ohjaajat lähettivät saadun sähköpostiviestin esimiehelleen Hytöselle ja pyysivät tarkempaa ohjausta siihen, onko ohjaajilla tässä vaiheessa selvityspyynnön lisäksi muita velvoitteita asiassa. Saadun ohjauksen mukaan tässä vaiheessa Valtorin ohjaajat eivät erikseen reagoi Valtorin henkilöiltä tuleviin viesteihin, vaan ne otetaan tiedoksi ja tilannetta seurataan. Ohjaajat toimivat asiassa esimiehen ohjeistuksen mukaisesti.

JulkICT sai 30.11.2021 tiedoksi Valtorin henkilöstön ko. päivänä toimittaman kirjeen Latvakankaalle, jossa on vaadittu organisaatiomuutoksen keskeyttämistä. JulkICT:n Tomi Hytönen lähetti samana päivänä Latvakankaalle sähköpostin, jossa häntä pyydettiin käynnistämään pikaisesti seuraavat toimet:

- olemaan yhteydessä VKO:n virkamiesoikeuden asiantuntijoihin tuen ja ohjauksen saamiseksi. Jomman kumman on hyvä osallistua myös keskusteluihin asiantuntijana.
- laatimaan heidän kanssaan suunnitelma, miten menettely jatkossa hoidetaan huomioiden virkamiesoikeuden vaatimukset ja menettelyt ja toimittamaan suunnitelma VM:lle. Asiantuntija on syytä olla mukana kaikissa jatkokeskusteluissa henkilöstön kanssa.

Valtorin organisaatiouudistuksesta järjestettiin palaveri 1.12.2021 JulkICT:n, VKO:n ja Latvakankaan kesken, jossa katsottiin tilannetta ja tukitoimia. Latvakangas toimitti samana päivänä liiteaineistoa VKO:lle ja JulkICT:lle ja kertoi, että nykyisessä tilanteessa katsoo olevan viisainta ottaa 1.3.2022 kestävä aikalisä muutoksen toteuttamiselle.

Valtorin henkilöstöltä saapui 3.12.2021 JulkICT:lle sähköposti otsikolla ”Valtorin organisaatiouudistuksen eteneminen vaarantaa viraston työilmapiirin”. Sähköpostissa pyydettiin VM:n toimenpiteitä asian korjaamiseksi. Levasma lähetti 7.12.2021 viestin Latvakankaalle, jossa kysyttiin, mikä on tämän hetken suunnitelma asian hoitamisessa. Levasma mm. korosti viestissään, että mitä ikinä tehdäänkään, on erityisen tärkeää, että kaikki menee sääntöjen mukaan ja YT-menettelyn hengessä.

Hallintopolitiikan alivaltiosihteeri Nerg ja ICT-johtaja Levasma vastasivat 9.12.2021 sähköpostitse Valtorin henkilöstölle heidän kirjeeseensä. VM edellytti, että Valtorin suunniteltu organisaatiomuutos toteutetaan yhteistyömenettelyn sääntöjen ja valtionhallinnon hyvien käytäntöjen mukaisesti. Valtorin toimitusjohtaja oli informoinut VM:tä, että on päättänyt lykätä organisaatiomuutoksen toteutusta kahdella kuukaudella. Ministeriön saaman käsityksen mukaan näiden kahden kuukauden aikana Valtorissa käydään läpi organisaatiomuutoksessa käytettäväksi suunnitellut menettelyt ja tehdään tarvittavat muutokset menettelyihin ennen organisaatiomuutoksen toteutuksen jatkamista.

JulkICT myönsi 14.12.2021 lisäaikaa Valtorin vastaukselle JulkICT:n selvityspyyntöön 10.1.2022 asti. JulkICT toimitti 21.12.2021 Valtorille huomioidun selvityksen työversioon, ja totesi VKO:n antavan tarvittaessa erikseen neuvoja organisaatiouudistuksen toimeenpanoon liittyvissä henkilöstöhallinnon asioissa. Samassa yhteydessä Valtorille annettiin lisäaikaa selvityksen antamiselle 21.1.2022 saakka.

Tuomo Kouhia lähetti 22.12.2021 sähköpostin hallintopolitiikan alivaltiosihteerille ja JulkICT:lle, missä hän pyysi vastausta siihen, miten VM huolehtii siitä, että tähän mennessä tehdyt henkilöstön oikeuksien loukkaukset perutaan. Levasma lähetti samana päivänä viestin Latvakankaalle, jossa kysyy kommenttia esille tuotuihin asioihin. Latvakankaan vastauksen mukaan kirjeiden välillä asiassa ei ole juurikaan kovin näkyviä muutoksia tapahtunut juuri siksi, että Valtorissa valmistellaan toisen vaiheen YT-neuvotteluesitystä.

Levasma vastasi 3.1.2022 Kouhian sähköpostiin todeten, että VM:n käsityksen mukaan syksyllä aloitettua organisaatiomuutoksen toimeenpanoa ei parhaillaan edistetä ja Valtori toimii toistaiseksi vuoden 2021 organi-

saation mukaisesti. VM:n tietojen mukaan uusi suunnitelma organisaatiomuutoksen läpiviemiseksi ja mahdollisten tehtyjen virheiden korjaamiseksi ei ole vielä valmistunut. Levasma totesi myös, että ainakaan ennen uuden suunnitelman valmistumista VM ei näe omia uusia toimenpiteitä ajankohtaisina.

Kimmo Suopajarvi lähetti 4.1.2022 sähköpostin Levasman vastaukseen. Sähköpostin johdosta Levasma pyysi 10.1.2022 Latvakangasta käymään HR-asiantuntijan kanssa Suopajarven viestissä esille tuomat asiat ja arvioimaan tarvittavat toimenpiteet. Latvakangas vastasi samana päivänä mm. ”Tavoitteena on saada mainitsemasi toimintasuunnitelma teille ensi viikolla. Ja osana käynnistää nuo 5 luvun mukaiset neuvottelut.” JulkICT:n ja VKO:n kesken pidettiin 14.1.2022 sisäinen kokous, jossa keskusteltiin mm. tuesta Valtorille.

Latvakangas toimitti 19.1.2022 päivätyn erillisen etenemissuunnitelman YT-menettelyyn ja Valtori toimitti 20.1.2022 päivätyn selvityksen VM:n selvityspyyntöön. Etenemissuunnitelmassa todetaan mm. ”Kaikkien niiden positioiden osalta, joilla työsopimuksen ehdot olennaisesti muuttuvat käynnistetään YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut. Tällaisia tehtäviä löytyy seitsemästä (7) eri yksiköstä yhteensä noin 55 tehtävää (luku tarkentuu). Perusteena on, että nämä tehtävät joko lakkaavat, yhdistyvät tai muita merkittäviä muutoksia.”

JulkICT ja VKO pitivät 21.1.2022 sisäisen kokouksen toimitusjohtajalta saadun suunnitelman ja annetun selvityksen pohjalta. VKO toimitti samana päivänä JulkICT:lle kirjalliset huomiot YT-lain vaatimuksista, jotka JulkICT toimitti edelleen Latvakankaalle. JulkICT:n viestissä Latvakankaalle todettiin myös vaihtoehto, että YT-menettely on mahdollista keskeyttää ja olla toteuttamatta neuvotteluesityksen mukaista organisaatiota. Latvakangasta pyydettiin olemaan VKO:hon yhteydessä selvityksen 5 luvun neuvottelun osalta. Samana päivänä 21.1.2022 Hytönen ja Latvakangas kävivät vielä puhelinkeskustelun VKO:n YT-huomioista.

Latvakangas ja ulkopuolinen HR-asiantuntija keskustelivat 25.1.2022 JulkICT:n ja VKO:n kanssa. Latvakankaan näkemyksen mukaan suunnitelma on valtion YT-lain mukainen ja prosessissa toimittu valtion YT-lain 4 luvun mukaan.

Hallintopolitiikan alivaltiosihteeri Nergin ja ICT-johtaja Levasman sisäisessä keskustelussa 26.1.2022 päädyttiin siihen, että kannattaa jatkaa Valtorin suunnitelman mukaisesti. JulkICT:n ja VKO:n sisäisessä palaverissa 28.1.2022 keskusteltiin tilanteesta. Latvakankaan kanta ei ollut muuttunut: hänen mukaansa muutossuunnitelma ja menettely olivat valtion YT-lain mukaisia, eikä ollut estettä edetä. Latvakankaan mukaan Valtorissa ei ollut toimeenpantu organisaatiomuutosta tai tehty yksittäisiä henkilöitä koskevia virallisia ja yksipuolisia työnantajan päätöksiä. YT:n johdosta ei ollut toteutumassa irtisanomisista. Valtorissa oli tunnistettu riski, jos käynnistävät nopeasti 5 luvun menettelyn 4 luvun menettelyn jälkeen. Palaverissa sovittiin, että JulkICT valmistellee kokouksen pohjalta luonnoksen VM:n vastauksesta.

Valtorin pääluottamusmies lähetti 28.1.2022 sähköpostiviestin JulkICT:n ohjaajalle, jossa todetaan mm. että Valtorin selvityksessä mainitut ”toisen vaiheen” YT-neuvottelut ovat kokonaisuudessaan menettelytapa, joka

ei ole YT-lain mukainen. Asia näyttää vastauksen perusteella olevan siten, että irtisanomiset ovat olleet tiedossa jo organisaatiomuutoksen alussa ja toteutettu 4 luvun mukainen YT-käsittely on ollut vapaasti ilmaistuna: "huonoa henkilöstöhallintoa". Pääluottamusmies arvostelee myös, että kiinnostuskartoitus valintatapana tuo esiin organisaatiouudistuksen mielivaltaisuuden. Kiinnostuskartoituksista ei ole tiedotettu henkilöstöä ja sen pohjalta tehtyjä valintoja ei ole perusteltu millään tavalla.

JulkICT toimitti 31.1.2022 VM:n vastauksen Valtorin antamaan selvitykseen organisaatiomuutoksesta. Vastauksessa todetaan VM:n näkemys organisaatiomuutoksen jatkamisesta, toistetaan VKO:n aiemmin toimitama näkemys YT-menettelystä ja huoli riskeistä, todetaan selvitetty TUVE-asiat sekä edellytetään huolellista toimintaa YT-menettelyssä sekä hyvän henkilöstöpolitiikan ja ohjeiden noudattamisen varmistaminen. VM tunnisti käynnissä olevaan YT-menettelyyn liittyviä mahdollisia yksittäisiä riskejä. Selvityksen ja keskustelujen perusteella ei kuitenkaan ilmennyt, että Valtorissa olisi vielä esim. toimeenpantu organisaatiomuutosta tai tehty yksittäisiä tehtäviä koskevia lopullisia päätöksiä, vaikkakin joistakin tehtävistä oli käyty keskusteluita yksittäisten henkilöiden kanssa. Saadun tiedon perusteella keskustelut eivät ole myöskään johtaneet työnantajan toimenpiteisiin, eikä yksipuolisia päätöksiä/muutoksia ole toteutettu. Riskit voivat kaikesta huolimatta nousta esille myöhemmässä neuvottelussa ja Valtorin toimitusjohtaja kertoi olevansa tietoinen riskeistä.

Lisäksi VM toteaa vastauksessaan, että valtion YT-lain 4 ja 5 lukujen mukaisia neuvotteluja ei tulisi käydä samanaikaisesti. Toisiaan seuraavilla valtion YT-lain mukaisilla neuvotteluilla tulisi olla eri perustelut. Mikäli Valtori aloittaa selvityksessä esitetyn mukaisesti valtion YT-lain 5 luvun mukaiset YT-neuvottelut, neuvotteluesityksessä tulee todeta mm. muutoksen perusteet, vaikutukset sekä vaihtoehdot ja myös mahdollisten toimenpiteiden kohteiksi valikoituvat henkilöt. Perustelut eivät voi olla samat kuin valtion YT-lain 4 luvun menettelyssä esitetyt perustelut. VM ohjasi Valtoria konsultoimaan VKO:ta organisaatiomuutoksen ja YT-menettelyihin liittyvissä jatkovalmisteluissa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Mikäli Valtori käynnistää valtion YT-lain 4 luvun mukaisen menettelyn jälkeen 5 luvun mukaisen YT-menettelyn, Valtoria pyydetään toimittamaan neuvotteluesitys VKO:lle, TE-keskukselle sekä tiedoksi JulkICT:lle.

Valtion YT-lain 4 luvun menettelyt päättyivät Valtorissa 2.2.2022 ja YT-lain 5 luvun mukaiset menettelyt käynnistyivät 14.2.2022.

Valtionhallinnon kehittämisosaston (VKO) selvitys

Valtionhallinnon kehittämisosaston selvityksen mukaan Valtorin toimitusjohtaja Latvakangas pyysi 23.9.2021 VKO:n hallitusneuvokselta palaveriaikaa. Palaverissa 27.9.2021 keskusteltiin yleisellä tasolla Valtorin muutostilanteesta ja -tarpeesta. Valtorin toimitusjohtaja kertoi, että JulkICT oli ohjannut hänet keskustelemaan VKO:n / valtion työmarkkinalaitoksen (VTML) kanssa. Latvakangas toimitti palaverin jälkeen liitetiedoston "Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen toimintojen tehostaminen".

Valtorin tilanteesta keskusteltiin VKO:lla sisäisesti. VKO keskusteli Latvakankaan kanssa lyhyesti 4.10.2021 todeten, että VKO:n näkökulmasta tilanne oli vakava, mutta saadun suunnitelman mukainen tuotannollis-taloudellinen muutostilanne. Valtoria kehoitettiin olemaan valmistelun edetessä tarvittaessa yhteydessä VKO:hon / VTML:een sekä myös informoimaan asiasta VM:n muita tahoja ja myös ministeriä.

VKO sai tietoa Valtorin tilanteesta seuraavan kerran JulkICT:ltä 30.11.2021. Ajankohtaisesta tilanteesta järjestettiin VM:n ja Valtorin toimitusjohtajan kesken palaveri 1.12.2021. VKO on kertonut ottaneensa kantaa vain siihen, mitä valtion YT-lain näkökulmasta tulisi ottaa huomioon.

Tammikuussa VKO:n virkamiehet osallistuivat Valtorin organisaatiouudistusta koskeviin VM:n sisäisiin palaveriin 14.1.2022, 21.1.2022 ja 28.1.2022. Lisäksi VKO:n virkamiehet kävivät palaverissa 25.1.2022 Latvakankaan ja Valtorin palkkaaman ulkopuolisen konsultin kanssa läpi Valtorissa käytyä YT-prosessia. VKO on kertonut ottaneensa palaverissa kantaa vain siihen, mitä valtion YT-lain näkökulmasta tulisi ottaa huomioon.

VKO:n 21.1.2022 laatimassa muistiossa valtion YT-lakia koskevista huomioista todetaan, että jos valtion YT-lain 4 luvun mukaiset neuvottelut ovat päättyneet, niin näiden neuvotteluiden perusteella ei voida toteuttaa työnantajan toimesta yksipuolisesti sellaisia muutoksia, joista aiheutuu työtehtävien olennaisia muutoksia tai työtehtävien lakkaamisia. Valtion YT-lain 4 luvun neuvotteluiden mukaan voidaan toteuttaa vain muutoksia, jotka eivät ole olennaisia tai edellytä irtisanomisperustetta. Valtion YT-lain 4 ja 5 lukujen mukaisia neuvotteluita ei voida käydä samaan aikaan. YT-neuvotteluita ei voida käydä myöskään suoraan peräkkäin, jos suunnitellut muutokset olisivat alun perin jo edellyttäneet valtion YT-lain 5 luvun mukaisia neuvotteluita.

VKO on vielä vastannut sähköpostitse 25.1.2022 JulkICT:n esittämään tarkentavaan kysymykseen liittyen peräkkäisiin YT-neuvotteluihin seuraavasti: ”Jos/kun Valtori aloittaisi valtion YT-lain 5 luvun mukaiset yhteistointaneuvottelut neuvotteluesityksessään todetaan muun muassa muutoksen perusteet, vaikutukset sekä vaihtoehdot ja myös mahdollisten toimenpiteiden kohteiksi valikoituvat henkilöt. Perustelut näiden osalta ovat olennaisen tärkeitä ja jos perusteluna on edelleen Valtorin organisaatiomuutos, ollaan taas siinä lähtötilanteessa, että käydyt valtion YT-lain 4 luvun mukaiset neuvottelut olisi pitänyt alun pitäen käydä 5 luvun mukaisesti. Tämä ei tietenkään ole hyvän henkilöstöpolitiikan ja muutosjohtamisen mukaista yt-neuvottelua. Jos Valtori päätyy edistämään uutta valtion YT-lain 5 luvun mukaista neuvotteluprosessia, niin on hyvä tässä tilanteessa olla tietoinen riskeistä, ts. ainakin YT-lain mukaisista mahdollisista hyvitysvaatimuksista ja mahdollisten irtisanomisten perusteiden pitävyydestä vs. korvausvaatimukset.”

Hallintopolitiikan alivaltiosihteerin selvitys

Hallintopolitiikan alivaltiosihteerin selvityksen mukaan Valtorin muutosohjelman jatkaminen oli yksi uuden toimitusjohtajan tärkeimmistä tehtävistä. Muutosohjelman ja Valtorin tehostamisohjelman sisältö alkoi hahmottua syys-lokakuussa 2021. Ensimmäinen keskustelu alivaltiosihteerin kanssa oli 4.11.2021, jossa toimitusjoh-

taja kertoi sekä Valtorin strategiatyön täsmennyksen että uudistetun muutosohjelman ja organisaation sisällön. Paikalla oli lisäksi JulkICT-osaston johto. Alivaltiosihteeri kertoo informoineensa välittömästi ministeriä esityksestä ja tarpeesta käynnistää YT-neuvottelut. Ministeriltä saatiin suullinen kuittaus prosessin etenemiselle, jonka alivaltiosihteeri kertoo viestineensä JulkICT-osaston johdolle ja Valtorin toimitusjohtajalle.

Alivaltiosihteeri kertoo saaneensa 16.11.2021 Valtorissa työskentelevältä henkilöltä huolestuneen sähköpostin YT-prosessista ja sen hoitamistavasta. Ko. henkilö pyysi, että hän voisi pysyä nimettömänä, mutta että itse viestin sisällön saisi jakaa eteenpäin. Alivaltiosihteeri viestitti asiasta JulkICT-osastopäällikölle pyytäen tätä selvittämään tilannetta. JulkICT toimitti selvityksen tilanteesta ja myös sovituista uusista toimenpiteistä. Alivaltiosihteeri kysyi 22.12.2021 uudelleen osastolta tilannetta ja sai asioista selkiinnyttäviä vastauksia JulkICT-osaston johdolta. Tilanteesta käytiin 26.1.2022 VM:n sisäinen keskustelu ja sovittiin myös ministerin informoinnista tilanteesta. Informointi tapahtui 7.2.2022 Valtorin toimitusjohtajan toimesta.

Hallintopolitiikan alivaltiosihteerin näkemyksen mukaan JulkICT-osaston ja VKO:n virkamiehet ovat toimineet hyvin systemaattisesti omien vastuidensa mukaisesti koko prosessin ajan. Prosessin vastuu on ollut tulosohtaavalla osastolla, eli JulkICT:llä. VKO:n, samoin kuin Valtion työmarkkinalaitoksen virkamiehet, ovat konsultoineet YT-lain tulkinnasta sekä Valtoria suoraan että JulkICT-osaston kautta. Asioihin on tartuttu ripeästi, mutta koko ajan tunnistaen, että virasto on vastuussa omasta prosessistaan ja toimistaan. Osastojen kantelun vuoksi antamat selvitykset tapahtuneesta vahvistavat hänen käsityksensä virkamiesten systemaattisesta, oikea-aikaisesta ja oikea-tasoisesta sekä ripeästä ohjaustoiminnasta.

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.

Kantelijoiden lausunnot saaduista selvityksistä

Kimmo Suopajärven lausunto

Kimmo Suopajärven näkemyksen mukaan Valtorin valtiovarainministeriölle toimittamista asiakirjoista ilmenee, että ohjaajalta salattiin tai jätettiin kertomatta muutoksen laajuus. Tämä tehtiin pitämällä selvitykset ylätasoisina, menemättä muutoksen yksityiskohtiin. Edelleen Valtorin selvityksistä ilmenee, että toimitusjohtaja on

tullut viimeistään marraskuun lopussa tietoisiksi menettelytapojensa sopimattomuudesta. Selvityksistä ilmenee myös se, kuinka keinotekoisesti Valtori käynnisti helmikuussa 2022 uudet, valtion YT-lain 5 luvun mukaiset YT-neuvottelut, jotka se kohdisti muutokseen kriittisesti suhtautuneisiin. Neuvotteluiden seurauksena Valtorin henkilöstöpäälikkö irtisanottiin täysin mielivaltaisista perusteista ja hallintojohtaja (Suopajärvi) siirrettiin toisiin tehtäviin häntä itseään lainkaan kuulematta.

Suopajärveä pyydettiin myös toimittamaan oma kuvaus toiminnastaan Valtorin organisaatiouudistuksen kuluessa. Suopajärven mukaan hän ei ole ollut Valtorin johtoryhmän jäsen enää noin kahteen vuoteen, eikä hänellä ole ollut pääsyä / tietoa siitä, millaista keskustelua organisaatiouudistusta valmisteltaessa siellä on käyty ja/tai mitkä ovat olleet muutoksen tavoitteet.

Ensimmäisen kerran hän on keskustellut toimitusjohtajan kanssa organisaatiomuutokseen liittyen 12.8.2021 palaverissa, johon osallistui lisäksi HR-partneri Kaisa Uotila. Latvakangas kertoi tuolloin aikovansa toteuttaa organisaatiomuutoksen 1.1.2022 lukien ja että mikäli asiaan saataisiin ohjaajan siunaus, samalla toteutettaisiin henkilöstövähennyksiä. Suopajärvi kertoo tuoneensa esiin, että käytävissä oleva aikaikkuna oli kovin tiukka ajatellen niin isoa toimenpidettä, mutta luvanneensa valmistella valtion YT-lain 5 luvun mukaisen neuvotteluesityksen siltä varalta, että lupa vähennyksille tulisi. Toimitusjohtaja kertoi, että vähennykset kohdistettaisiin pääosin sisäiseen kehitykseen ja neuvottelujen kohteena olisi noin 350 henkilöä ja vähennystarpeen olevan noin 50-70 henkilötyövuotta.

Samalla kokoonpanolla pidettiin palaveri 20.8.2021, jonka jälkeen Latvakangas toimitti ensimmäisen version uudesta organisaatiosta ja aikataulusta. Kolmannessa palaverissa 25.8.2021 käsiteltiin Latvakankaan lähettämää dokumenttia. Valmistelua edistettiin edelleen YT-lain 5 luvun mukaisena. Toimitusjohtaja lähetti 27.8.2021 päivitetyn version aikataulusta ja tavoitteista. Suopajärvi lähetti 28.8.2021 toimitusjohtajalle ensimmäisen version valtion YT-lain 5 luvun mukaisesta neuvotteluesityksestä. Seuraavan kerran hän kuuli asiasta vasta 5.10.2021, kun hän vastaanotti Latvakankaalta tämän VM:lle laatiman perustelumuistion koskien tarvittavia vähennyksiä / muutoksia. Toimitusjohtaja ei käynyt muistioista keskustelua Suopajärven kanssa.

Suopajärven mukaan kaikissa em. palavereissa suunnitelmat ovat olleet ylätason kuvauksia tavoiteorganisaatiosta ilman, että niistä olisi ilmennyt yksityiskohtaisesti muutoksen laajuus.

Suopajärven mukaan hän kävi lokakuun alussa 2021 myös eräänä iltana puhelun Latvakankaan kanssa, jossa Latvakangas tiedusteli, onko mahdollista sopia työntekijöiden kanssa uusista työtehtävistä ilman, että Valtorilla olisi irtisanomisperustetta. Suopajärvi kertoo todenneensa, että työsopimuksen perusluonteeseen kuuluu, että työnantaja ja työntekijä voivat milloin tahansa yhteisellä sopimuksella sopia asioista toisin kuin mitä on aiemmin sovittu, mutta laajaa organisaatiomuutosta ei kuitenkaan voi lähteä toteuttamaan niin, että asioista pyritään sopimaan yksittäisten työntekijöiden kanssa. Samassa keskustelussa Latvakangas kysyi myös, voidaanko nyt toteuttaa pelkkä organisaatiomuutos ja tarvittavat henkilöstövähennykset myöhemmin.

Suopajärvi kertoo todenneensa, että näin voidaan toimia, mutta että myöhemmin toteutettaville henkilöstövähennyksille tulee olla oma laillinen perusteensa, ensin ei voida käydä YT-lain 4 luvun mukaiset neuvottelut ja muuttaa ne ”lennosta” valtion YT-lain 5 luvun mukaisiksi.

Suopajärvi toteaa, että 27.10.2021 aloitetut valtion YT-lain 4 luvun mukaiset neuvottelut aloitettiin Latvakankaan ja Uutilan valmistelun pohjalta. Suopajärven mukaan häntä ei konsultoitu tai pyydetty kantoja siihen, voidaanko näin toimia tai kerrottu, miten muutos aiotaan yksityiskohtaisesti toteuttaa.

Suopajärvi myös kiistää Latvakankaan väitteen siitä, että hän olisi ohjeistanut Latvakangasta kyseenalaiseen nimitysmenettelyyn. Latvakankaan aineistossa elokuussa 2021 oli esitys tehtävien täyttämisestä ilmoittautumismenettelyllä. Suopajärven mukaan tämä olisi ollut YT-lain 5 luvun mukaisessa tilanteessa käypä menettelytapa, mutta toimittaessa valtion YT-lain 4 luvun mukaisesti menettelyt ovat toisenlaiset.

Tiivistetysti Suopajärvi toteaa olleensa mukana valmistelemassa ja suunnittelemassa valtion YT-lain 5 luvun mukaista neuvotteluesitystä. Kun muutos tyypistyi organisaatiomuutokseksi ilman irtisanomisia, sen suunnittelu ja valmistelu jäi toimitusjohtajan HR-partnerin ja toimitusjohtajan harteille. Vasta marraskuun lopussa, Suopajärven tultua myös itse asianosaiseksi, hän ymmärsi, että näin laajaa muutosta ei mitenkään voida laillisesti viedä läpi siten kuin oli tekeillä. Suopajärven mukaan häntä ei syys-marraskuun välisenä aikana kutsuttu osallistumaan muutoksen suunnitteluun, eikä hänelle kerrottu mitä on tekeillä.

Suopajärvi kertoo useaan otteeseen vedonneensa niin toimitusjohtajaan kuin tulosohtajaan prosessin keskeyttämiseksi hänen viimein ymmärrettyään, että toimitusjohtaja oli, vastoin hänen antamaa ohjausta, valinnut Tiedolla soveltamansa toimintamallin tavaksi vaihtaa henkilöitä organisaatiomuutoksen ohella, sekä käyttävänsä irtisanomis-YT:hen suunniteltuja menettelyitä.

Tuomo Kouhian lausunto

Tuomo Kouhia toteaa lausunnossaan tiivistetysti, että valtiovarainministeriö on ollut tietoinen jo marraskuun lopussa ja joulukuun alussa Valtorin johdon toiminnan vakavista virheistä ja määräysten vastaisuudesta. Kouhian mukaan ei voida pitää hyväksyttävänä, että VM on tukeutunut vain Valtorin toimitusjohtajalta saatuun tietoon tilanteesta, jossa toimitusjohtajan luotettavuus on kyseenalaistettu usean tahon toimesta.

Kouhian näkemyksen mukaan valtiovarainministeriön olisi pitänyt puuttua väärinkäytöksiin. Tämä vaatimus koskee esimerkiksi puutteellisia hakumenettelyjä ja niiden perusteella tehtyjä nimityksiä. Toimitusjohtajan väitteet siitä, että hän on ottanut huomioon hallintojohtajan ja henkilöstöpäällikön suositukset ja vaatimukset organisaatiouudistuksessa, ovat Kouhian mukaan täysin valheellisia.

Kouhian mukaan Valtorin organisaatiomuutos toimitusjohtajan tavalla toteutettuna VM:n siunauksella on vaarantanut Valtorin työntekijöiden työturvallisuuden, työhyvinvoinnin ja fyysisen terveyden, eikä näin ollen ole

hyväksyttävää viranomaistoimintaa. VM:n tulee tuoda julkisuuteen tehdyt virheet ja esittää anteeksipyyntö virheellisten uhkausten/toimenpiteiden kohteille ja korjata väärin hakumenettelyin täytetyt tehtävät.

Muiden lausunnot

Valtiovarainministeriö varasi Valtorille ja Valtorin irtisanoutuneelle toimitusjohtaja Latvakankaalle sekä VM:n JulkICT-osastolle, VKO:lle ja irtisanoutuneelle alivaltiosihteri Nergille mahdollisuuden lausua hallintokanteiluun saaduista selvityksistä ja lausunnoista. Ainoastaan JulkICT antoi lausunnon.

JulkICT:n lausunnon mukaan osasto on ryhtynyt oikea-aikaisesti ja viipymättä sekä riittävässä laajuudessa toimenpiteisiin Valtorin organisaatiomuutokseen liittyvien toimenpiteiden laillisuuden varmentamiseksi ja tarvittavan ohjauksen antamiseksi välittömästi, kun osaston tilannekuva organisaatiomuutoksesta antoi aiheutta toimenpiteille (mm. Valtorin henkilöstön loppusyksystä 2021 lähettämät sähköpostit).

JulkICT-osasto katsoo, että se on toiminut käsiteltävässä asiassa perustuslaissa säädetyn ministeriön ja virastojen toimivaltuuksien mukaisesti. Muutosta toteuttavan viraston johto vastaa toimenpiteiden laillisuudesta. JulkICT-osaston roolina Valtoria ohjaavana tahona on ollut ohjata ja muistuttaa virastoa voimassa olevasta ohjeistuksesta muutostilanteissa, kehottaa varmistamaan menettelyt sekä hankkimaan asiantuntija-apua myös ulkopuolelta, mikäli ohjeistuksessa on epäselvyyttä tai oma toiminta ei riitä. Tässä roolissa JulkICT-osasto on ohjannut Valtoria saattamaan asiantilaa kuntoon ja huomiomaan menettelyn vaatimukset, vastaanuttu saamiinsa yhteydenottoihin, informoinut eri tahoja sekä pyytänyt Valtorilta selvityksiä ja toimenpiteitä. Tämän lisäksi JulkICT-osasto on pyytänyt eri vaiheissa Valtorille tukea ministeriön muilta osastoilta, joilla on erityisosaamista muutostilanteiden henkilöstöjuridiikkaan liittyvistä kysymyksistä. JulkICT-osasto katsoo, että se on kokonaisuutena toiminut sille kuuluvan virkavastuun ja toimivaltuuksien edellyttämällä tavalla.

Säännökset

Perustuslaki

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

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

Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013, valtion YT-laki) 1 §:n mukaan lailla edistetään viraston ja sen henkilöstön vuorovaikutuksellista yhteistoimintaa, joka perustuu henkilöstölle oikea-aikaisesti annettuihin riittäviin tietoihin viraston toiminnasta ja sitä koskevista suunnitelmista.

Lain 4.1 §:n mukaan viraston tulee järjestäessään organisaatiotaan, henkilöstön työtehtäviä ja johtamista toteuttaa myös henkilöstön ja esimiesten sekä henkilöstön keskinäistä yhteistoimintaa ja tuloksellista työskentelyä sekä antaa henkilöstölle mahdollisuus vaikuttaa työnsä sisältöön ja työympäristöön ja saada tietoja työnsä tavoitteista, merkityksestä ja tuloksista.

Lain 11.1 §:n mukaan yhteistoiminta tulee aloittaa asian sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa yhteistoiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua. Työnantajan tulee antaa henkilöstön edustajille tai yksittäistä virkamiestä koskevassa asiassa asianomaiselle virkamiehelle riittävän aikaisessa vaiheessa asiaan perehtymistä ja sen käsittelyä varten tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Pykälän 5 momentin mukaan jos yhteistoiminnan piiriin kuuluvassa asiassa tapahtuu käsittelyn jälkeen olennainen muutos, on asia käsiteltävä yhteistoiminnassa uudelleen.

Lain 15.1 §:n 1 momentissa säädetään, mitkä asiat on käsiteltävä 4 luvun mukaisissa yhteistoimintaneuvotteluissa. Näitä ovat mm. henkilöstövaikutukset, jotka aiheutuvat viraston toiminnan, organisaation, tehtävien tai palvelutoiminnan muuttamisesta tai kehittämisestä (1 kohta) sekä olennaisista muutoksista työtehtävissä, työmenetelmissä ja töiden järjestelyissä (3 kohta). Pykälän 2 momentin mukaan ennen kuin työnantaja päättää asian tai virastossa otetaan käyttöön järjestely, tulee yhteistoiminnassa yksimielisyyden saavuttamiseksi käsitellä valmisteilla olevien toimenpiteiden perusteita, vaikutuksia ja vaihtoehtoja. Pykälän 3 momentin mukaan jos työnantajan suunnitteleminen muutosten arvioidaan johtavan irtisanomiseen, lomauttamiseen tai osa-aikaistamiseen, yhteistoimintaneuvotteluissa noudatetaan 5 luvun säännöksiä.

Lain 16 §:n mukaan työnantajan on annettava 4 luvun mukainen neuvotteluesitys riittävän ajoissa, kuitenkin vähintään kolme arkipäivää ennen yhteistoimintaneuvottelujen aloittamista. Jos neuvotteluesityksessä tarkoitettu asia koskee yhtä useampaa henkilöstöryhmää, neuvotteluesitys on tehtävä siten, että asianomaisten henkilöstöryhmien edustajilla on mahdollisuus käsitellä sitä myös keskenään ennen yhteistoimintaneuvottelujen alkamista.

Lain 19 §:n mukaan työnantajan on ennen 4 luvun mukaisten yhteistoimintaneuvottelujen aloittamista annettava asian käsittelyn kannalta tarpeelliset, käytettävissään olevat tiedot asianomaisille henkilöstön edustajille. Tiedot tulee ensisijaisesti liittää 16 §:ssä tarkoitettuun työnantajan neuvotteluesitykseen. Ne voidaan antaa myös erikseen ennen yhteistoimintaneuvottelujen alkamista ottaen kuitenkin huomioon, mitä 16 §:n 1 momentissa säädetään henkilöstön edustajien mahdollisuudesta perehtyä asiaan, jolleivät työnantaja ja asianomaiset henkilöstön edustajat sovi toisin.

Lain 21 §:n mukaan harkitessaan yhden tai useamman virkamiehen irtisanomista, lomauttamista tai osa-aikaistamista taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla työnantajan on annettava kirjallinen neuvotteluesitys 5 luvun mukaisten yhteistoimintaneuvottelujen ja työllistämistoimenpiteiden käynnistämiseksi viimeistään viisi kalenteripäivää ennen neuvottelujen aloittamista. Neuvotteluesityksestä tulee käydä ilmi ainakin neuvottelujen alkamisaika ja paikka sekä tiedot neuvotteluissa käsiteltävistä asioista.

Lain 23.1 §:n mukaan harkitessaan vähintään kymmenen virkamiehen irtisanomista, lomauttamista yli 90 päiväksi tai osa-aikaistamista työnantajan on annettava asianomaisten virkamiesten edustajille kirjallisesti käytävissään olevat tiedot: 1) aiottujen toimenpiteiden perusteista; 2) alustava arvio irtisanottavien, lomautettavien ja osa-aikaistettavien määrästä ja toimenpiteiden kohdistumisesta henkilöstöön; 3) tiedot periaatteista, joiden mukaan toimenpiteiden kohteiksi joutuvat virkamiehet valitaan; sekä 4) arvio ajasta, jonka kuluessa toimenpiteet aiotaan toteuttaa. Pykälän 2 momentin mukaan henkilöstön edustajille annettavat tiedot on liitettävä neuvotteluesitykseen. Työnantajan neuvotteluesityksen jälkeen saamat tiedot voidaan antaa viimeistään yhteistoimintaneuvottelut käynnistävässä neuvottelussa.

Pykälän 3 momentin mukaan jos työnantaja harkitsee alle kymmenen virkamiehen irtisanomista, lomauttamista tai osa-aikaistamista taikka vähintään kymmenen virkamiehen lomauttamista enintään 90 päivän ajaksi, työnantaja voi antaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettut tiedot asianomaisille virkamiehille ja heidän edustajilleen suullisesti. Virkamiehen tai asianomaisen henkilöstön edustajan pyynnöstä työnantajan on annettava tiedot kuitenkin myös kirjallisesti.

Lain 37 §:n mukaan työnantajan on tiedotettava viivytyksettä yhteistoiminnassa käsitellyssä asiassa saavutetusta yksimielisyydestä tai yhteistoiminnan päättymisen jälkeen muutoin tekemästään päätöksestä sekä sen toteuttamisen ajankohdasta joko asianomaisille henkilöstön edustajille tai kaikille niille virkamiehille, joita päätös koskee, taikka noudattaen viraston sisäisen tiedottamisen periaatteita ja käytäntöjä.

Lain 43 §:ssä säädetään hyvityksestä. Työnantaja, joka on irtisanonut, lomauttanut tai osa-aikaistanut virkamiehen jättäen tahallisesti tai huolimattomuudesta noudattamatta, mitä 21–27 §:ssä säädetään, on määrättävä maksamaan irtisanotulle, lomautetulle tai osa-aikaistetulle virkamiehelle enintään 35.590 euron suuruisen hyvitys¹. Hyvityksen suuruutta määrättäessä on otettava huomioon yhteistoimintavelvoitteen laiminlyönnin vakavuus ja työnantajan olot yleensä sekä virkamieheen kohdistetun toimenpiteen luonne ja hänen virkasuhteensa kesto. Jos laiminlyöntiä voidaan kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen pitää vähäisenä, voidaan hyvitys jättää tuomitsematta.

Lain 49 §:ssä säädetään viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta. Virastoa työnantajana edustava virkamies, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää noudattamatta tai rikkoo mm., mitä 11 §:ssä säädetään asian käsittelystä yhteistoiminnassa, 19 §:ssä henkilöstön edustajille annettavista tiedoista ja 37 §:ssä tiedottamisvelvollisuudesta, on tuomittava viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta sakkoon.

¹ VN asetus yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa säädetyn hyvityksen enimmäismäärän tarkistamisesta (1047/2019) 1 §

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 6 §:n 2 momentin mukaan palvelukeskuksen strategisesta ohjauksesta, tieto- ja viestintätekniisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta sekä liiketoiminnallisten periaatteiden ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriö asettaa palvelukeskukselle pitkän aikavälin toimintalinjat ja tulostavoitteet.

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 työjärjestyksestä annettu valtiovarainministeriön asetus

Valtiovarainministeriön työjärjestyksestä annetun valtiovarainministeriön asetuksen (966/2005) 10 §:n 6 kohdan mukaan julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniinen osasto (JulkICT) valmistelee asiat, jotka koskevat Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin tehtäviä ja tulosohjausta.

VM:n työjärjestyksen 7 §:n 1 kohdan mukaan valtionhallinnon kehittämisosasto valmistelee asiat, jotka koskevat valtionhallinnon toiminnan ja toimintatapojen muutoksen edistämistä sekä valtion henkilöstöpolitiikkaa. Pykälän 4 kohdan mukaan osasto valmistelee myös asiat, jotka koskevat henkilöstön oikeudellista asemaa.

Työjärjestyksen 2 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon kehittämisosasto ja JulkICT-osasto toimivat suoraan hallintopolitiikan alivaltiosihteerin alaisuudessa. Pykälän 3 momentin mukaan valtionhallinnon kehittämisosaston yhteydessä on valtion työnantajatoiminto (Valtion työmarkkinalaitos), joka toimii suoraan hallintopolitiikan alivaltiosihteerin alaisuudessa.

Työjärjestyksen 18 §:n 4 momentin mukaan hallintopolitiikan alivaltiosihteerin johtaa Valtorin tulosohjausta.

VM:n määräykset, suositukset ja ohjeet

Valtiovarainministeriö on antanut seuraavat määräykset, suositukset ja ohjeet liittyen valtionhallinnon toimintojen järjestämiseen ja muutoksen johtamiseen.

- Valtiovarainministeriön suositus (1.12.2021; VN/11537/2021) valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot ja laitokset.
 - o Suositus ei sisällä tarkempia prosessiin liittyviä menettelyohjeita siitä, miten valtionhallintoa koskevat organisaatiouudistukset tulee lain ja hyvän valmistelutavan mukaan toteuttaa. Suositukseen on kuitenkin koottuna pääpiirteissään asiaa koskevat lait (lakisääteiset velvoitteet) ja ohjeistukset.
 - Valtion tehtävien uudelleenjärjestelyprosessia määrittävät laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1233/2013) sekä muu virkamiesoikeudellinen sääntely ja valtiovarainministeriön ohjeet ja määräykset löytyvät verkkosivulta <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virkamiesoikeus/muutoksen-johtaminen>
 - Valtiovarainministeriö on antanut 18.12.2020 [päättökseen ja ohjeen muutosturvasta valtionhallinnossa VN/25890/2020](#).
 - o Lisäksi suosituksessa kuvataan mm. ylemmän hallintoelimen oikeutta ohjata ja valvoa alemman hallintoelimen toimintaa.
- Valtiovarainministeriön päätös ja ohje muutosturvasta valtionhallinnossa (18.12.2020; VN/25890/2020).
 - o Päätökseen sisältyvät henkilöstötarpeen muutoksia koskevat toimenpiteet, menettelyt ja palvelut tukevat ja ohjaavat valtion virastoja muutosten johtamisessa ja henkilöstön muutosturvan järjestämisessä. Lisäksi päätökseen on koottu muita organisaation muutostilanteessa käytävissä olevia tukitoimenpiteitä.
 - o Päätös ja ohje täydentää valtion virkamieslain mukaista viraston sisäistä uudelleensijoittamista. Tavoitteena on, että taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla tapahtuvat irtisanomiset voidaan rajoittaa koskemaan mahdollisimman pientä henkilömäärää.
- Valtiovarainministeriön ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista (30.5.2022; VN/16224/2022)
 - o Ohjeen 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.

Kysymyksenasettelu

Tässä ratkaisussa käsitellään kantelussa esitettyä arvostelua Valtorin toimitusjohtajaan sekä VM:n virkamiehiin Valtorin organisaatiomuutoksen toteuttamisessa ja Valtorin ohjauksessa sekä erityisesti sitä, ovatko virkamiehet noudattaneet lakia ja virkavelvollisuuksiaan asiaa käsitellessään (kantelijoiden vaatimus 1.3.).

Tässä ratkaisussa ei käsitellä muita kantelussa esitettyjä toimenpiteitä: organisaatiomuutoksen toteutuksen keskeyttämistä, organisaatiomuutoksen perumista tai arvioinnin käynnistämistä VM:n kyvystä ohjata ja valvoa viraston toimitusjohtajan toimintaa ja valita Valtorin toimitusjohtaja (kantelijoiden vaatimukset 1.1., 1.2. ja 1.4.).

Valtion yhteistoimintalain 49 §:ssä säädetään mahdollisesta virkamiehen rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Virastoa työnantajana edustava virkamies tai työntekijä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää noudattamatta tai rikkoo yhteistoimintamenettelyä tai tiedottamisvelvollisuutta, on tuomittava viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta sakkoon.

Kantelussa arvosteltu menettely voisi rikosoikeudellisesti tulla arvioitavaksi myös 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 harkintavaltaa 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.

Kantelijat ovat katsoneet, että organisaatiomuutosta ei toteutettu valtion hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Heidän käsityksensä mukaan menettelyssä on rikottu valtion yhteistoimintalakia ja työsopimuslakia sekä hallinnon yhdenvertaisuusperiaatetta. Lisäksi he katsovat, että valtiovarainministeriön virkamiesten olisi pitänyt puuttua Valtorin / toimitusjohtajan lainvastaiseen toimintaan.

Tässä ratkaisussa arvioitavaksi tulee, ovatko Valtori ja sen toimitusjohtaja noudattaneet valtion YT-lakia sekä valtionhallinnon määräyksiä ja ohjeita muutostilanteissa Valtorin organisaatiouudistuksen toteuttamisessa.

Arvioinnin kohteena ovat erityisesti valtion YT-lain 4 ja 5 luvun yhteistoimintaneuvottelujen käynnistäminen ja tiedonantovelvollisuus, yhteistoimintaneuvottelujen peruste sekä työnantajan päätöksenteon rajat sekä viraston yhteistoimintavelvoitteen noudattaminen. Lisäksi arvioitavaksi tulee, ovatko Valtorin ohjauksesta vastaavat valtiovarainministeriön virkamiehet huolehtineet riittävästi hallinnon asianmukaisen toiminnan valvonnasta Valtorin organisaatiomuutoksen yhteydessä.

Tässä ratkaisussa ei sen sijaan arvioida, ovatko Valtori ja sen toimitusjohtaja noudattaneet työsopimuslakia, hallinnon yhdenvertaisuusperiaatetta tai VM:n ohjetta virantäytössä noudatettavista periaatteista organisaatio-uudistuksen toteuttamisessa. Johdon ja esimiesten valintamenettelyitä koskevaa asiakokonaisuutta käsitellään tarkemmin 1.3.2022 päivättyä kantelua koskevan ratkaisun yhteydessä (VN/10043/2022).

Asiassa ei myöskään arvioida työturvallisuuslain työnantajan velvoitteiden noudattamista, sillä asiassa on tuotu esiin lähinnä organisaatio-uudistuksen toteuttamiseen liittyvään yhteistoimintamenettelyyn ja valintamenettelyihin liittyvä huomioita. Kantelussa tai saaduissa selvityksissä ja lausunnoissa ei ole tuotu esiin sellaisia tietoja, joiden perusteella työturvallisuuslain työnantajavelvoitteiden arviointi olisi mahdollista.

Yhteistoimintaneuvottelujen aloittaminen riittävän aikaisessa vaiheessa

Neuvottelumenettely alkaa neuvotteluesityksen tekemisellä. Valtion YT-lain esitöiden mukaan lain 16 ja 21 §:ssä säädetyt kolmen ja viiden päivän aikamäärät eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että neuvotteluesitys voitaisiin aina antaa vasta kolme arkipäivää / viisi kalenteripäivää ennen neuvottelujen alkua, sillä esitys tulisi aina antaa niin hyvissä ajoin ennen yhteistoimintaneuvottelujen aloittamista, että henkilöstöryhmien edustajilla olisi riittävästi aikaa valmistautua yhteistoimintaneuvotteluihin. Neuvotteluesitys tulisikin pääsääntöisesti tehdä tätä aiemmin, ja mikäli neuvotteluesityksessä tarkoitettu asia koskisi useampaa kuin yhtä henkilöstöryhmää, tulisi se tehdä siten, että kaikilla asianomaisten henkilöstöryhmien edustajilla olisi mahdollisuus käsitellä aloitteessa esitettyä asiaa myös keskenään ennen yhteistoimintaneuvottelun alkamista.²

Tarpeellisten tietojen ja selvitysten antaminen

Valtion YT-lain 19 §:n mukaan työnantajan on ennen 4 luvun mukaisten yhteistoimintaneuvottelujen aloittamista annettava asian käsittelyn kannalta tarpeelliset, käytettävissään olevat tiedot asianomaisille henkilöstön edustajille tai virkamiehelle itselleen. Tiedot tulee ensisijaisesti liittää neuvotteluesitykseen. Hallituksen esityksen mukaan 19 §:ssä on ollut tarkoitus korostaa avoimuutta, minkä vuoksi työnantajan tulisi antaa henkilöstön

² HE152/2013 vp, s.23

edustajille kaikki sillä hetkellä käytettävissä olevat tiedot. Valtion yhteistoimintalaissa neuvottelujen aloittaminen mahdollisimman varhain on arvoltaan tärkeämmäksi neuvottelujen aloittamisajankohtaa määrittäväksi kriteeriksi kuin annettavien tietojen laatu.

”Lain tarkoituksen toteuttamiseksi on perusteltua, että yhteistoimintaneuvottelut aloitettaisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jolloin myös avoin yhteistoiminta toteutuu parhaiten. Näin ollen tietojen laadullisia kriteereitä ei tulisi asettaa liian korkeiksi, vaan tärkeämpää olisi aloittaa yhteistoiminta mahdollisimman varhain. Tiedot tulisi ensisijaisesti liittää 16 §:ssä tarkoitettuun työnantajan neuvotteluesitykseen. Ne voitaisiin kuitenkin antaa myös erikseen ennen yhteistoimintaneuvottelujen aloittamista, koska joissakin tilanteissa on tarkoituksenmukaista ilmoittaa tässä luvussa tarkoitettujen asioiden käsittelystä mahdollisimman varhain, vaikka työnantajalla ei ole vielä esittää siihen liittyviä yksityiskohtaisempia tietoja.”³

Henkilöstön edustajille annettavat tiedot on liitettävä valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut käynnistävään neuvotteluesitykseen. Työnantajan neuvotteluesityksen jälkeen saamat tiedot voidaan antaa kuitenkin viimeistään yhteistoimintaneuvottelut käynnistävässä neuvottelussa.

”Työnantajan neuvotteluesityksen jälkeen tälle kertyneet lisätiedot voitaisiin antaa viimeistään yhteistoimintaneuvottelut käynnistävässä neuvottelussa. Siten neuvottelut voidaan käynnistää, vaikka kaikkia asiaan vaikuttavia tietoja ei olisikaan käytettävissä vielä neuvotteluesitystä annettaessa. Tavoitteena on nimenomaan, että neuvottelut käynnistettäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa eikä niiden aloittamista pitkitettäisi asiaan vaikuttavien kaikkien tietojen hankkimisen vuoksi.”⁴

Yhteistoimintaneuvottelujen peruste

Yhteistoimintaneuvotteluissa noudatetaan 5 luvun säännöksiä, jos YT-lain 15.1 §:ssä tarkoitettujen, työnantajan suunnittelemien muutosten arvioidaan johtavan irtisanomiseen, lomauttamiseen tai osa-aikaistamiseen.

Koska työsopimuksen ehdon olennainen yksipuolinen muutos edellyttää perustetta irtisanoa työsuhde, valtion YT-lain 5 luvun mukaiset yhteistoimintaneuvottelut tulee käydä myös silloin, jos työnantaja harkitsee yhden tai useamman henkilön työsopimuksen olennaisen ehdon yksipuolista muutosta.

³ HE 152/2013 vp, s. 24

⁴ HE 152/2013, vp s. 25

Työnantajan päätöksenteon rajat

Työnantajalla on oikeus tehdä muutoksia työnjohto-oikeutensa rajoissa 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 neuvotteluvaikeus on täytetty. Työsopimusten olennaisten ehtojen muutoksia sen sijaan ei ole ollut mahdollista toteuttaa yksipuolisesti ilman 5 luvun mukaisten neuvottelujen järjestämistä.

Viraston yhteistoimintavelvoitteen noudattaminen

Valtion YT-laki asettaa viranomaiselle yhteistoimintavelvoitteen. Laissa yhteistoimintavelvoitteelle on asetettu tarkempia sisällöllisiä vaatimuksia. Laissa on säädetty paitsi neuvotteluvollisuudesta harkittaessa eräitä toimenpiteitä, myös velvollisuudesta käsitellä eräitä virastoa koskevia asioita yhteistoiminnassa. Lisäksi laissa on asetettu viranomaiselle tiedottamisvelvollisuus sekä velvollisuus tehdä eräitä suunnitelmia. Valtion YT-laki siis määrittelee milloin, mistä ja miten asioista on neuvoteltava yhteistoiminnassa. Yhteistoimintavelvoitteen täyttäminen edellyttää siten, että viranomaistyönantajaa edustava virkamies tuntee lain sisällön ja sen asettamat vaatimukset tai vaihtoehtoisesti hankkii tarvittavan tietämyksen.

Ohjaus

Perustuslain 68 §:n nojalla kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Perustuslain esitöiden mukaan säännös tarkoittaa velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi toimialallaan. Ministeriöillä on oikeus ja velvollisuus ohjata ja valvoa alaistaan hallintoa.

Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista annetun VM:n suosituksen 1.12.2021 mukaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan. Ministeriöillä on oikeus ja velvollisuus ohjata ja valvoa alaistaan hallintoa. Ministeriöillä on katsottu olevan tietyissä rajoissa mahdollisuus velvoittavasti ohjata ja antaa määräyksiä toimialansa virastoille. Ministeriön vastuuseen hallinnon ohjaajana kuuluu huolehtia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta perustuslain 22 §:n tarkoittamalla tavalla. Suomen oikeus- ja hallintojärjestelmä perustuu kuitenkin viranomaisten erillisyyden ja itsenäisen toimivallan ja vastuun sekä puolueettoman asioiden käsittelyn periaatteiden varaan, minkä vuoksi ministeriön ohjauksella on lainsäädännöstä johtuvat rajansa. Ministeriö voi antaa alaiselleen virastolle yleisiä määräyksiä ja ohjeita hallintotehtävien suorittamisesta, muttei määrätä, miten yksittäinen hallintoasia on ratkaistava. Ministeriö voi ilmaista käsityksensä, esimerkiksi ohjeen muodossa, viraston toimivaltaan kuuluvasta asiasta, kun asiassa otetaan huomioon kussakin asiayhteydessä perustellulla tavalla perusoikeuksien ja hyvän hallinnon asettamat vaatimukset.

Laillisuusperiaatteen ja virkavastuusääntelyn kontekstissa tämän vallan rajana on viraston ja sen virkamiehen riippumattomuus asiasisältöisessä päätöksenteossa sekä hallintomenettelyn perusteissa, eli ministeriö ei voi ottaa ratkaistavakseen virastolle säädettyä asiaa tai hoidettavakseen virastolle säädettyä tehtävää, ministeriö ei voi sitovasti määrätä päätöksenteon sisällöstä tai siinä noudatettavan hallintomenettelyn perusteista eikä antaa määräyksiä, jotka olisivat ristiriidassa oikeusjärjestyksen sisällön kanssa. Sen sijaan ministeriö voi ohjata alaistensa virastojen toimintaa antamalla sisällöltään yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Näitä ovat esimerkiksi yleiset ei-sitovat ohjeet lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta sekä määräykset menettelytapavaatimuksesta, siltä osin, kuin lainsäädäntö jättää niihin johtamisen piiriin kuuluvaa harkintavaltaa. Samoin ylemmällä elimellä on toimivalta ja myös velvollisuus valvoa alaisensa toimintaa.

Oikeuskirjallisuus

Yhteistoimintaneuvottelujen peruste

Valtion yhteistoimintalain esitöissä, oikeuskäytännössä tai oikeuskirjallisuudessa ei ole mainittavasti käsitelty kysymystä siitä, mihin asioihin tulee kiinnittää huomiota, kun harkitaan, käydäänkö yhteistoimintaneuvottelut 4 luvun vai 5 luvun mukaisesti.

Valtion YT-lakia sovelletaan nimensä mukaisesti työnantajan ja henkilöstön yhteistoimintaan valtion virastoissa ja laitoksissa. Yhteistoimintaa kuntayhtymässä, hyvinvointialueella ja hyvinvointiyhtymässä säätelee puolestaan laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella (449/2007, jäljempänä KuntaYTL) ja yhteistoimintaa yrityksissä vastaavasti säätelee yhteistoimintalaki (1333/2021, jäljempänä Uusi YTL), jota edelsi laki yhteistoiminnasta yrityksissä (334/2007, jäljempänä YTL). YTL:n soveltamisesta löytyy huomattavasti muita yhteistoimintalakeja enemmän oikeuskäytäntöä ja sitä on käsitelty myös laajemmin oikeuskirjallisuudessa. Koska eri yhteistoimintalakien säännökset ovat asiallisesti monelta osin toisiaan vastaavia, voidaan valtion YT-lain tulkinta-apuna käyttää analogisesti myös KuntaYTL:ää ja YTL:ää koskevaa oikeuskäytäntöä ja kirjallisuutta.

Sovellettavan luvun rajanvetokysymykseen on otettu kantaa yrityksiä koskevaa yhteistoimintalakia koskevassa oikeuskirjallisuudessa. Äimälän ja Kärkkäisen mukaan: ” Käytännössä on viisainta käydä neuvottelut YTL 8 luvun mukaisesti aina, kun työnantajan arvion mukaan on mahdollista, että työntekijöitä joudutaan vähentämään yritystoiminnan muutoksen seurauksena. Näin siitä syystä, että YTL 6 luvun mukaiset neuvottelut eivät ole riittäviä työvoiman vähentämisen yhteydessä. Jos neuvotteluja on käyty 6 luvun mukaisesti ja niiden kuluessa käy ilmi, että työntekijöitä onkin tarvetta vähentää, työnantajalla ei usein ole muuta vaihtoehtoa kuin aloittaa tältä osin 8 luvun mukaiset neuvottelut. Tämä johtuu siitä, että 8 luvun mukaisien neuvottelujen muutosäännökset eivät tavallisesti täyty 6 luvun mukaisissa neuvotteluissa. Työnantajalla on 8 luvun mukaisissa

neuvotteluissa esimerkiksi velvollisuus tehdä kirjallinen neuvotteluesitys vähintään viisi päivää ennen neuvottelujen alkamista sekä antaa YTL 47 §:ssä säädetyt tiedot työntekijöille tai henkilöstöryhmien edustajille ennen neuvottelujen aloittamista.”⁵

YTL:ää koskevassa oikeuskirjallisuudessa on otettu kantaa myös siihen, milloin kyseessä on olennainen työ-sopimuksen ehto, jonka yksipuolinen muuttaminen edellyttää 8 luvun mukaista neuvottelujärjestystä: ”YTL 6 luvun neuvottelumenettely koskee vain työnjohtovallan nojalla mahdollisia muutoksia, joissa ei ole juridisesti kysymys työ-sopimuksen ehtojen muuttamisesta irtisanomisperusteella. Neuvottelut käydään YTL 6 luvun nojalla vain siinä tapauksessa, että muutos kuuluu työnantajan työnjohtovallan piiriin. On huomattava, että työ-sopimuksen olennaisen ehdon muuttaminen ei ole mahdollista työnjohtovallan nojalla, vaan muuttaminen vaatii irtisanomisperusteen ja irtisanomismenettelyn noudattamista. Tällaisessa tapauksessa yhteistoiminta-neuvottelut on käytävä YTL 8 luvun järjestyksessä, kun työnantaja harkitsee muuttavansa ehtoa taloudelli-sella ja tuotannollisella irtisanomisperusteella (ks. myös Lamponen 2016, s. 163).”⁶ Työnantajalla on kuitenkin oikeus työnjohto-oikeutensa nojalla järjestellä töitä ja työmenetelmiä sekä päättää työn johtamisesta.⁷

Oikeuskäytäntöä

Tarpeellisten tietojen ja selvitysten antaminen

Korkein oikeus on ratkaisussa KKO 2020:7 arvioinut muun muassa sitä, oliko virasto laiminlyönyt tiedonanto-velvollisuutensa valtion YT-lain 5 luvun mukaisissa yhteistoimintaneuvotteluissa. Korkein oikeus viittasi perus-teluissaan KuntaYTL:ää koskevaan ratkaisuun KKO 2019:66, jossa korkein oikeus on katsonut, ettei yhteistoi-mintaneuvottelujen tavoitteita voida saavuttaa, jos neuvottelut käydään vasta sen jälkeen, kun päätös työvoi-man vähentämisestä on jo tosiasiallisesti tehty. Korkein oikeus totesi, että yhteistoimintaneuvottelujen tavoit-teita ei voida saavuttaa myöskään, jos henkilöstöryhmille ei anneta riittäviä tietoja asiaan perehtymiseksi ja neuvotteluihin valmistautumiseksi tai jos tarpeellisia tietoja ei anneta riittävän ajoissa.⁸

Korkein oikeus kuitenkin totesi, että ”työnantajan on jo ennen yhteistoimintamenettelyn aloittamista suunnitel-tava toimenpiteitä, jotka liittyvät neuvottelujen käynnistymiseen. Esityksen jälkeen työnantajan saamat tiedot on annettava viimeistään yhteistoimintaneuvottelut käynnistävässä neuvottelussa. Työnantaja voi vielä neu-

⁵ Markus Äimälä ja Mika Kärkkäinen. Yhteistoimintalaki. Talentum Media Oy 2015. s. 185-186

⁶ Seppo Koskinen, Martti Kairinen ja muut. Työoikeus. Alma Talent Helsinki. Luettu 18.11. 2022.

⁷ Harri Hietala ja Keijo Kaivanto, Työsopimus ja johtajasopimus, Alma Talent Oy 2021, s. 109

⁸ KKO 2020:7, kohta 13

vottelujen kuluessa saada uusia, neuvottelujen kannalta työntekijöille merkityksellisiä tietoja. Valtion yhteistoimintalain tavoitteiden ja laista ilmenevien periaatteiden perusteella voidaan edellyttää, että työnantaja ilmoittaa henkilöstön edustajille myös nämä tiedot ensi tilassa ne saatuaan”.⁹

”Henkilöstölle annettavien tietojen laatua ja laajuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät. Työnantajalle asetetun tiedonantovelvollisuuden tarkoituksena on mahdollistaa esimerkiksi se, että henkilöstöryhmät voivat tehdä omia ehdotuksia neuvottelujen kohteena olevista kysymyksistä. Lainsäädännön tarkoituksen perusteella työnantajan velvollisuus antaa tietoja neuvotteluesityksessä voidaan yleisesti ottaen ymmärtää suhteellisen laajaksi.”¹⁰

Viraston tuleekin liittää neuvotteluesitykseen käytännössä kaikki käytössään oleva tieto.¹¹

Yhteistoimintaneuvottelujen peruste

Tapauksessa KKO 2021:17 oli kyse siitä, tuliko työntekijöille maksaa hyvitystä, kun yhteistoimintaneuvottelut oli käyty ns. väärän luvun alla, mutta työntekijöitä ei ollut irtisanottu, vaan heidän työsuhteidensa olennaista ehtoa oli yksipuolisesti muutettu. Korkein oikeus linjasi, että YTL 6 luvun sijasta olisi tullut käydä 8 luvun mukaiset neuvottelut ja määräsi hyvitystä maksettavaksi.

Arviointi

Yhteistoimintaneuvottelujen oikea-aikaisuus

Valtion YT-lain 4 luvun mukaiset neuvottelut on aloitettu 27.10.2021 Valtorin yhteistoimintaryhmän kokouksessa. Kokouskutsun ja pöytäkirjan perusteella näyttää siltä, että yhteistoimintaneuvottelujen käynnistämisestä ei ole annettu valtiorin YT-lain 16 §:n mukaisesti neuvotteluesitystä viimeistään 3 arkipäivää ennen yhteistoimintaryhmän kokousta. Aineiston perusteella epäselväksi jää myös, minkä vuoksi on päätetty käynnistää 4 luvun mukaiset yhteistoimintaneuvottelut 5 luvun mukaisten neuvottelujen sijaan aikaisemmin VM:lle esitetystä selvityksessä poiketen.

Valtori on antanut tarkennetun neuvotteluesityksen 15.11.2021, minkä jälkeen yhteistoimintaneuvotteluja on jatkettu 18.11.2021 pidetyssä neuvottelussa. Tarkennetun neuvotteluesityksen osalta työnantaja on noudattanut 3 arkipäivän määräaika.

Valtori on antanut 8.2.2022 neuvotteluesityksen koskien YT-lain 5 luvun mukaisia yhteistoimintaneuvotteluja. Neuvotteluesityksessä todetaan, että neuvottelut käynnistetään 14.2.2022. Neuvotteluesitys on annettu laissa

⁹ KKO 2020:7, kohta 14

¹⁰ KKO 2020:7, kohta 17

¹¹ KKO 2020:7, kohta 20

säädetyssä 5 kalenteripäivän määräajassa. Valtori on kuitenkin jo 27.9.2021 VM:lle toimittamassaan selvityksessä todennut, että ”suunnitellun toimintamallin muutosta tulisi käsitellä tuotannollisena syynä lain yhteistoinnista valtion virastoissa ja laitoksissa (31.12.2013/1233) 5 luvun mukaisesti.”

Valtion YT-lain 4 luvun mukaisten neuvottelujen aineistossa myös todetaan toistuvasti, että organisaatiouudistus voi toteutuessaan johtaa osalla henkilöstöstä tehtävien muuttumiseen osittain tai kokonaan. Lisäksi neuvottelujen kuluessa annetuissa selvityksissä Valtorin toimitusjohtaja on edelleen kertonut VM:lle, että vähentämistarve on yhteensä 50-80 henkilöä.

Selvitysten ja toimitetun aineiston perusteella näyttää siltä, että perusteet valtion YT-lain 5 luvun mukaisten neuvottelujen käynnistämiseksi ovat mitä ilmeisimmin olleet käsillä jo syksyllä 2021. Aineistosta tai saaduista selvityksistä ei ilmene, mihin harkintaan, perusteluihin ja päätöksentekoon valittu valtion YT-lain 4 luvun mukaisen neuvottelun valinta on perustunut.

Aineistosta käy ilmi, että työnantaja on tiedostanut valtion YT-lain 4 luvun mukaisen neuvottelun olleen riittämättömän työnantajan harkitsemiin toimiin nähden. Työnantajan päätös –esityksen 1.2.2022 mukaan: ”Uusi organisaatorakenne on voimassa 1.3.2022 lähtien” ja ”niiden osalta, jolla tehtävät eivät vielä ole tiedossa (arvioitua noin 60 työntekijää) ilmoitetaan / vahvistetaan positio mahdollisimman pian, kuitenkin 14.2.2022 mennessä”. Esityksessä myös todetaan, että työnantaja tunnistaa seitsemän henkilön osalta ”vieneensä keskusteluja / prosessia pidemmälle kuin mitä YT-lain 4 mukainen neuvottelu mahdollistaa”, minkä johdosta heidän kanssaan ”käydään pikaisesti henkilökohtaiset keskustelut” ja ”työnantaja tarjoaa positiota, joka vastaa nykyisen työsopimuksen mukaisia ehtoja tai sovitaan muista tehtävistä”.

Työnantaja on siis ennen 5 luvun mukaisten neuvottelujen käynnistämistä pystynyt nimeämään ne henkilöt, joiden osalta tulevat muutokset olisivat vaatineet 5 luvun mukaiset yhteistoimintaneuvottelut. Näin ollen vaikuttaa siltä, että 5 luvun mukaiset neuvottelut on käynnistetty tilanteessa, jossa organisaatiomuutoksesta on tosiasiasa jo päätetty siten, että 5 luvun mukaisissa yhteistoimintaneuvotteluissa henkilöstöllä ei ainakaan kaikilta osin enää ole ollut mahdollisuutta lain edellyttämään vaikuttamiseen.

Tiedonantovelvollisuuden täyttäminen

Tiedonantovelvollisuuden osalta lähtökohtana on, että työnantajan tulee antaa kaikki käytössään oleva tieto mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näin ollen arvioitavaksi tulee, mikä tieto on neuvottelujen kannalta tarpeellista tietoa, milloin tieto on ollut työnantajan tiedossa ja milloin se on annettu työntekijöiden edustajille. Arviointi tehdään siten aina tapauskohtaisesti.

Valtorin luottamusmiehet ovat tuoneet vielä 2.2.2022 pidetyssä viimeisessä valtion YT-lain 4 luvun neuvottelussa esiin, ettei heille ole toimitettu ajantasaista tietoa muutoksen etenemisestä, eikä pyydettyjä selvityksiä

ole annettu. Henkilöstön edustajat eivät ole näkemyksensä mukaan saaneet riittäviä tietoja ja selvityksiä asiaan perehtymisen ja sen käsittelyn kannalta. Neuvottelumuistion perusteella vaikuttaa siltä, että työnantaja ei ole erityisesti ottanut kantaa henkilöstön edustajien esittämään kritiikkiin tai kiistänyt esitettyä näkemystä, tai ainakaan tällaista ei ole kirjattu laadittuun muistioon. Käsillä olevan aineiston perusteella ei ole mahdollista sanoa, että työnantajan neuvotteluissa esittämä aineisto olisi ollut riittävää ja henkilöstön edustajien kritiikki olisi ollut selvästi aiheetonta. Yhteistoimintaneuvottelut on kuitenkin päätetty.

Henkilöstön edustajien vielä viimeisessäkin neuvottelussa esiin tuoma tietojen ja selvitysten puute viittaa siihen, ettei valtion YT-lain mukaista tiedonantovelvollisuutta ole ainakaan kaikilta osin täytetty eikä työntekijöiden edustajilla siten ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa suunniteltuun organisaatiouudistukseen ainakaan kaikilta osin. Johtopäätöstä tehtäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että neuvotteluelvoitteen lain mukainen täyttäminen on kaikissa tilanteissa työnantajan vastuulla. Työnantajan on tarvittaessa jälkikäteen pystyttävä osoittamaan, että työnantaja on noudattanut yhteistoimintalakeja ja täyttänyt sen asettamat vaatimukset.¹²

Huomionarvoista on myös se, että Valtorissa 27.10.2021 käynnistettyjen yhteistoimintaneuvotteluiden aineistossa ei ole tuotu esiin, että henkilöstöä voidaan joutua vähentämään. Päinvastoin muun muassa Valtorin yhteistoimintaryhmän kokouksen muistiossa 27.10.2021 todetaan, että ”organisaation ja toimintatavan muutoksesta johtuen ei ole tarkoitus irtisanoa ketään”. VM:lle annetuissa selvityksissä kuitenkin on vielä yhteistoimintaneuvottelujen kuluessakin kerrottu, että mahdolliset irtisanomiset kohdistuvat arviolta 50-80 henkilöön.

Yhteistoimintaneuvottelujen peruste

Neuvotteluesityksessä 15.11.2021 todetaan, että ”27.10.2021 neuvotteluissa esitettyä aineistoa on nyt päivitetty ja tarkennettu siltä osin kuin asioihin on saatu lisää tietoa”. Neuvotteluesityksen perusteella vaikuttaa siltä, että työnantajan olisi tullut viimeistään neuvotteluesityksen 15.11.2021 antaessaan aloittaa neuvottelut 5 luvun mukaisina. Neuvotteluesityksessä todetaan seuraavasti: ”Organisaatiomuutos voi kuitenkin toteutessaan johtaa osalla henkilöstöä tehtävien muuttumiseen osittain tai kokonaan toiseksi. Organisaatiomuutoksessa myös yhdistetään ja hajautetaan joitain organisaation osia, jolloin osalle henkilöstöä vaihtuu myös esimies. Muutos voi tarkoittaa muutoksia tehtävien vaativuuksiin, johtuen toimintatapamuutoksesta. – Mikäli palkkaus laskisi, noudatetaan Valtion keskustason työehtosopimuksen allekirjoittamispöytäkirjan liitteen mukaisia määräyksiä.” Työnantaja on siis mitä ilmeisimmin harkinnut toimenpiteitä, jotka voivat johtaa työntekijöiden työsopimusten ehtojen yksipuolisiin olennaisiin muutoksiin, jollaisten toteuttaminen edellyttää työnantajalta irtisanomisperustetta ja jolloin neuvottelut tulee käydä valtion YT-lain 5 luvun mukaisesti.

¹² Korkein oikeus toteaa, että työnantajalla on lähtökohtaisesti näyttötaakka siitä, että se on käynyt yhteistoimintaneuvottelut säädetyin tavoin (ks. KKO 2019:66, kohta 32).

Lähtökohtaisesti yhteistoimintaneuvottelut tulee järjestää aina valtion YT-lain 5 luvun mukaisina, mikäli on mahdollista, että työvoimaa joudutaan vähentämään tai työsopimuksen olennaista ehtoa muutetaan yksipuolisesti. Valtion YT-lain 4 luvun neuvottelut puolestaan koskevat muita olennaisia harkittavia toimenpiteitä.

Selvitysten ja aineiston perusteella työnantajan tiedossa on mitä ilmeisimmin ollut, että suunniteltu organisaatiouudistus voi johtaa työntekijöiden työsopimusten olennaisten ehtojen yksipuoliseen muuttamiseen ja myös irtisanomisiin. Valtorin toimitusjohtaja on 22.3.2022 antamassaan selvityksessä todennut vastauksena kysymykseen tilanteen muuttumisesta syyskuussa 2021 annetun muistion ja 4 luvun mukaan 27.10.2021 käynnistettyjen neuvottelujen välillä, seuraavasti: ”Viitatussa muistiossa käsiteltiin sekä toimintamallin muutosta, että sen yhteydessä toteutettavia henkilöstövähennyksiä. Organisaatiouudistusta koskevat YT-neuvottelut aloitettiin ennen kuin päätöstä vähennyksistä tai niiden toteuttamatta jättämisestä oli saatu ohjaajalta, joten YT-neuvottelut aloitettiin tavoitteena muuttaa organisaatorakennetta siten, ettei niihin liity henkilöstövähennyksiä.” On todennäköistä, että Valtorin toimitusjohtaja ei ole ymmärtänyt, että työsopimukseen tehtävät olennaiset yksipuoliset muutokset vaativat irtisanomisperusteen ja siten 5 luvun mukaan käytävät yhteistoimintaneuvottelut, vaikka työnantajan suunnitelmana ei olisikaan työvoiman käytön vähentäminen.

Valtori on 4 luvun mukaisten neuvottelujen päätösesityksessä tunnistanut ”vieneensä keskusteluja / prosessia pidemmälle kuin mitä YT-lain 4 mukainen neuvottelu mahdollistaa” ja käynnistänyt 8.2.2022 annetulla neuvotteluesityksellä 5 luvun neuvottelut, joiden piirissä on ollut kuusi (6) tehtävää. Aineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että päätös tehtävien lakkaamisesta on tosiasiasa tehty jo ennen 5 luvun neuvottelujen käynnistämistä. Näyttäisi siltä, että käynnistämällä 5 luvun neuvottelut Valtori on pyrkinyt korjaamaan havaitsemansa virheen, mutta käytännössä yhteistoiminnan tarkoitus ei mitä ilmeisimmin ole enää ainakaan kaikilta osin voinut lain edellyttämällä tavalla toteutua.

Toimitusjohtajan laatiman etenemissuunnitelman 19.1.2022 ja Valtorin antaman selvityksen 20.1.2022 ilmaiset osoittavat, että valtion YT-lain 5 luvun mukaisten neuvottelujen piiriin päätyneiden työntekijöiden ehtojen olennainen muuttuminen oli jo tammikuussa tiedossa ja selvää. Valtion YT-lain 5 luvun mukaiset neuvottelut käynnistäneessä neuvotteluesityksessä valmisteilla olevien toimenpiteiden perusteiksi on kerrottu ”palvelutoiminnan kehityksen ja tehtävien uudelleen järjestelyjen aiheuttamat tehtävien lakkaamiset. Kuuden tehtävän on suunniteltu lakkaavaan maaliskuussa 2022”.

Valtion YT-lain 5 luvun neuvottelujen peruste vaikuttaa siten olleen asiallisesti sama kuin 4 luvun mukaisten neuvotteluiden, mutta 5 luvun neuvotteluiden piirissä ovat olleet ainoastaan ne henkilöt, joiden osalta tehtävien lakkaamisesta on 4 luvun neuvottelujen kuluessa päätetty ja joiden kanssa muutoksista ei ole sovittu.

Työnantajan päätöksenteon rajat

Työnantaja saa tehdä yksipuolisesti päätöksiä valtion YT-lain soveltamisalan mukaisista asioista vasta täytettyään laissa asetetun neuvotteluelvoitteen. Uutta organisaatiota koskevia päätöksiä ei siten ole voinut tehdä

ennen neuvottelujen päättymistä. Työnantajan menettely, jossa neuvottelujen kuluessa tehdään joltain osin päätöksiä neuvottelujen kohteena olevista asioista, kaventaa henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia ja on ristiriidassa yhteistoiminnan tarkoituksen kanssa.

Aineistosta ei kattavasti käy ilmi yksittäisten työntekijöiden tasolla, mitä päätöksiä Valtori on tehnyt 4 luvun neuvottelujen perusteella. Kanteluiden perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että henkilöitä on nimetty uusiin tehtäviin jo ennen 4 luvun mukaisten neuvotteluiden päättymistä.

Valtorissa on käsillä olevan aineiston perusteella valtion YT-lain 4 luvun neuvottelujen kuluessa tehty valintoja tiettyihin esimies- ja johtotason tehtäviin. Koska yhteistoimintaneuvottelujen piirissä on ollut koko Valtorin organisaatio, myös esimies- ja johtotason organisaatio ja henkilöstö ovat kuuluneet neuvottelujen alaan. Koska Valtorin yhteistoimintaneuvottelujen kohteena on ollut suunniteltu laaja organisaatiouudistus, neuvottelujen kuluessa tehtyjä tehtävänimityksiä voi pitää ennenaikaisina päätöksinä koskien neuvottelujen kohdetta, vaikka uudesta tehtävästä olisikin sovittu yksittäisen työntekijän kanssa. Mikäli työnantaja on voinut nimittää henkilöitä uuden organisaation mukaisiin tehtäviin neuvottelujen kuluessa, uudesta organisaatiosta on mitä ilmeisimmin ainakin joltain osin päätetty ennen neuvotteluvaiheen täyttymistä, mikä edellä käsitellyllä tavalla kaventaa henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia ja yhteistoiminnan tarkoituksen toteutumismahdollisuuksia.

Toimitusjohtajan selvityksen 22.3.2022 mukaan kaikkien kanssa on sovittu muutoksista tai muutosta ei ollut tullut. Mikäli kuitenkin työntekijän tehtävä on lakannut, työntekijällä ei ole ollut mahdollisuutta jatkaa aikaisemmassa tehtävässään eikä sopimuksen syntymiseen johtanut lähtöasetelma siten ole ollut aito. Tällaisessa tilanteessa työntekijän ainoa mahdollisuus on käytännössä ollut hyväksyä tarjottu sopimus. Tehtävämuutoksesta sopiminen kesken yhteistoimintaneuvottelun saattaa useassa tilanteessa ulottaa vaikutuksia myös muihin neuvottelujen piirissä oleviin työntekijöihin ja heidän asemaansa. On mahdollista, että yhteisymmärryksen saavuttaminen työntekijän kanssa vähentää muiden neuvottelujen piirissä olevien työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia ja käsillä olevia vaihtoehtoja. Tällainen menettely on ristiriidassa yhteistoiminnan tarkoituksen kanssa.

Viraston yhteistoimintavelvoitteen noudattaminen

Käsillä olevan aineiston perusteella näyttää siltä, että Valtorissa ei ole kaikilta osin noudatettu valtion YT-lain viranomaiselle asettamaa yhteistoimintavelvoitetta. Saatujen selvitysten ja aineiston perusteella valtion YT-lain säännösten noudattamisessa Valtorin organisaatiomuutoksessa esiintyy virheitä ja puutteita sovellettavan yhteistoimintamenettelyn valinnassa, työnantajan esityksessä valtion YT-lain 4 luvun mukaisten yhteistoimintaneuvotteluiden käynnistämiseksi, työnantajan annettavissa tiedoissa, aiottujen toimenpiteiden perusteiden, vaikutusten ja vaihtoehtojen käsittelyssä, työnantajan päätösten tekemisessä sekä henkilöstön vaikutusmahdollisuuksissa.

Yhteistoimintamenettelyn valinnassa tapahtunutta virhettä ei myöskään myöhemmin korjata niin, että yhteistoimintamenettely keskeytettäisiin ja käynnistettäisiin uusi yhteistoimintamenettely. Sen sijaan Valtori kertoo työnantajan tunnustettua menneensä seitsemän henkilön osalta pidemmälle kuin valittu yhteistoimintamenettely mahdollistaa, käynnistävänsä pikaisesti toisen vaiheen neuvottelut. Tämä johtaa niin ikään virheisiin ja puutteisiin valtion YT-lain 5 luvun mukaisen yhteistoimintamenettelyn perusteissa, työnantajan annettavissa tiedoissa, aiottujen toimenpiteiden perusteiden, vaikutusten ja vaihtoehtojen käsittelyssä, työnantajan päätösten tekemisessä sekä henkilöstön vaikutusmahdollisuuksissa.

Valtion YT-lain rikkomisesta voidaan tuomita sekä hyvitykseen että rangaistukseen. Seuraamusjärjestelmä koskee vain keskeisimpiä yhteistoimintalainasetettuja velvoitteita.¹³ Seuraamusten kautta voidaan kuitenkin arvioida myös yleisesti sitä, mitkä asiat ovat keskeisiä arvioitaessa valtion YT-lain noudattamista.

Niin hyvityksen kuin rikosoikeudellisen seuraamuksenkin edellytys on, että työnantaja tai sitä edustava virkamies on toiminut tahallaan tai huolimattomasti lain asettamien velvoitteiden vastaisesti.

YTL:n rangaistussäännöstä koskevassa oikeuskirjallisuudessa todetulla tavalla ”huolimattomuudelta edellytetään tiettyä astetta, toisin sanoen työnantajan menettelyn on osoitettava määrätynlaista välinpitämättömyyttä lain noudattamista kohtaan. Lievä huolimattomuus ei riitä rangaistavuuteen, mutta huolimattomuuden ei toisaalta edellytetä olevan törkeää.”¹⁴

Arvioitaessa, ovatko virastoa työnantajana edustavat virkamiehet noudattaneet viraston yhteistoimintavelvoitetta, tulee siis kiinnittää huomiota paitsi laissa viranomaiselle asetettuihin velvollisuuksiin ja niiden täyttymiseen myös siihen, onko virkamies huolellisesti pyrkinyt toimimaan lain mukaisesti. Käytännössä Valtoria on työnantajana yhteistoimintaneuvotteluissa edustanut toimitusjohtaja Latvakangas.

Ohjaus

Valtorin tulosohtajana toimiva VM:n JulkICT-osasto ja valtion henkilöstöpolitiikasta vastaava VM:n valtionhallinnon kehittämisosasto (VKO) saivat 27.9.2021 sähköpostitse Valtorin toimitusjohtajalta tiedon Valtorin konkreettisista suunnitelmista organisaatiomuutoksen toteuttamiseksi. Toimitusjohtajan esittämä Valtorin toimintojen tehostamisen suunnitelma ja siihen liittyvä toimintamallin muutos perustui tuotannollisena syynä käsiteltävään valtion YT-lain 5 luvun mukaiseen menettelyyn. Keskustelu asiasta JulkICT:n kanssa sovittiin pidettäväksi 4.11.2021. Tätä ennen Valtorin toimitusjohtaja kuitenkin päätyi 27.10.2021 käynnistämään Valtorin organisaatio- ja toimintamallin muutoksen valtion YT-lain 4 luvun perusteella.

¹³ Koskinen, Seppo. Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum Pro 2019, s. 292.

¹⁴ Markus Äimälä, Hannu Rautiainen, Jyrki Hollmén. Yhteistoimintalaki. Alma Talent Oy 2007. s. 201

Keskustelussa 4.11.2021 Valtorin toimitusjohtaja esitteli organisaatiomuutosta JulkICT:lle ja hallintopoliitiikan alivaltiosihteerille. Keskusteltaessa suunnitelman perusteista ja vaikutuksista mm. muutoksen kohteista ja mahdollisten irtisanomisten suuruudesta, toimitusjohtaja kertoi vaikutuksen olevan yhteensä 50-80 henkilöä. JulkICT-osasto sai marraskuussa useita yhteydenottoja Valtorin henkilöstöltä, joissa tuotiin esiin huolta Valtorin organisaatiomuutoksen toteutuksesta ja johtamisesta. Yhteydenotot tulkittiin JulkICT:llä tiedoksiannon luonteisiksi, koska ne eivät sisältäneet kysymyksiä tai toimenpidepyyntöjä VM:lle.

JulkICT sisällytti henkilöstön nostamia asioita organisaatiomuutoksen toteutuksen laadusta, YT-lainmukaisuudesta ja hyvästä johtamisesta Valtorille 18.11.2021 lähetettyyn selvityspyyntöön organisaatiomuutoksen toteutuksesta. JulkICT myös ohjasi Valtorin toimitusjohtajaa useaan otteeseen varmistamaan menettelyjen lainmukaisuus VKO:lta ja HR-tuen mukana olo prosessissa.

Valtorin henkilöstön vaadittua toimitusjohtajalta organisaatiomuutoksen keskeyttämistä kirjeellä 30.11.2021, pidettiin tilanpalaveri JulkICT:n, VKO:n ja Valtorin toimitusjohtajan kanssa. Samana päivänä toimitusjohtaja toimitti JulkICT:lle ja VKO:lle aineistoa, mm. 27.10.2021 ja 18.11.2021 YT-ryhmän kokousaineiston ja -pöytäkirjat.

Valtorin henkilöstö lähetti JulkICT:lle 3.12.2021 viestin, jossa pyydettiin VM:ltä toimenpiteitä asian tilan korjaamiseksi. JulkICT vastasi 9.12.2021 Valtorin toimitusjohtajan informoineen VM:tä, että on päätynyt lykkäämään organisaatiomuutoksen toteutusta kahdella kuukaudella. Valtorin toimitusjohtaja ilmoitti joulukuussa 2021 palkanneensa ulkopuolista HR asiantuntija-apua. Organisaatiouudistukseen liittyvä kirjeenvaihto jatkui VM:n ja Valtorin henkilöstön välillä vuodenvaihteen 2021-2022 molemmin puolin.

Valtorin selvitysten saavuttua ministeriöön 20.1.2022 VKO-osasto laati JulkICT-osaston pyynnöstä huomionsa YT-laista, jotka toimitettiin Valtorin toimitusjohtajalle. Huomioissa todettiin vaihtoehto, että YT-menettely on mahdollista keskeyttää ja olla toteuttamatta neuvotteluesityksen mukaista organisaatiota. Lisäksi korostettiin, että YT-lain 4 ja 5 luvun neuvotteluissa ei voi olla sama peruste. Toimitusjohtaja ei kannattanut organisaatiomuutoksen keskeyttämistä ja katsoi, että nykyinen suunnitelma ja menettely olivat YT-lain mukaisia.

VM:ssä päädyttiin Valtorista saadun selvityksen perusteella siihen näkemykseen, että Valtori voi jatkaa organisaatiomuutoksen toteuttamista suunnitelmansa mukaisesti. VM:n vastauksessa Valtorin johdolle 31.1.2022 tunnistettiin käynnissä olevaan YT-menettelyyn liittyviä mahdollisia yksittäisiä riskejä. VM edellytti Valtorilta huolellista toimintaa niin YT-lain 4 luvun mukaisen menettelyn toteuttamisessa ja päättämisessä kuin jatkossa mahdollisesti käynnistettäessä ja toteutettaessa YT-lain 5 luvun mukaista menettelyä. VM:n vastauksen Valtorille allekirjoittivat budjettineuvos, yksikön päällikkö Tomi Hytönen ja ICT-johtaja, osastopäällikkö Jarkko Levasma.

Sekä JulkICT:n että VKO:n virkamiehillä ja hallintopoliitiikan alivaltiosihteerillä oli ollut viimeistään joulukuun 2021 alussa tiedossa Valtorin henkilöstön esiin tuomat Valtorin organisaatiouudistuksen toteutukseen liittyvät

ongelmat. Valtorin ohjauksesta ja valvonnasta olivat vastuussa erityisesti JulkICT-osasto ja hallintopolitiikan alivaltiosihteeri. Valtorin ohjauksen vastuuvirkamiehet olivat tuoneet havaintonsa esimiehelleen, joka oli yhdessä ICT-johtajan kanssa viestinyt asiasta Valtorin toimitusjohtajalle. JulkICT oli edellyttänyt Valtorin toimitusjohtajan olevan yhteydessä VKO:hon ohjauksen saamiseksi. Valtorin toimitusjohtajan päätettyä organisaatiouudistuksen lykkäämisestä kahdella kuukaudella JulkICT oli jäänyt odottamaan toimitusjohtajan selvitystä ja etenemissuunnitelmaa organisaatiomuutokselle. VKO:n huomiot YT-laista saatiin tammikuun loppupuolella, mutta niillä ei varsinaisesti voida katsoa olleen vaikutusta Valtorin ja sen toimitusjohtajan toimintaan.

Valtorin toimitusjohtaja vastaa tekemiensä päätösten lainmukaisuudesta Valtorin organisaatiouudistukseen ja sitä koskeviin yhteistoimintamenettelyihin liittyen. Valtiovarainministeriö ei voi viraston ohjaajana ottaa Valtorille virastona kuuluvia asioita ratkaistavakseen. Ministeriö voi kuitenkin antaa Valtorille yleistä ohjausta ja sen tehtäviin kuuluu valvoa hallinnon asianmukaista toimintaa. Arvioitava kysymys on, ovatko VM:n virkamiehet – erityisesti JulkICT:n johto ja hallintopolitiikan alivaltiosihteeri – ohjanneet Valtoria oikealla tavalla, huolehtineet riittävällä tavalla valvontatehtävästään ja onko Valtorin henkilöstöltä tulleiden yhteydenottojen perusteella toimitettu asianmukaisesti.

Arvioitaessa, ovatko VM:n virkamiehet noudattaneet virkavelvollisuuksiaan ohjaus- ja valvontatehtävää hoitaessaan, tulee kiinnittää huomiota paitsi ylemmälle viranomaiselle asetettuihin velvollisuuksiin ja virkamiesten virkavelvollisuuksiin, myös siihen, ovatko virkamiehet huolellisesti pyrkineet toimimaan lain mukaisesti.

Johtopäätökset

Valtori ja sen toimitusjohtaja

Valtorilla on työnantajana ollut velvollisuus käsitellä organisaation muuttamisesta aiheutuvat henkilöstövaikutukset ja suunnitelmat henkilöstön irtisanomisesta tai työsuhteiden yksipuolisesta muuttamisesta yhteistoimintaneuvotteluissa valtion yhteistoimintalain säännösten mukaisesti. Asiaa käsitellessään Valtorilla on ollut velvollisuus tuntea valtion yhteistoimintalain sisältö ja epäselvissä tapauksissa selvittää sovellettavien säännösten sisältö.

Valtorin yhteistoimintamenettelyssä virastoa on työnantajana edustanut silloinen toimitusjohtaja Tero Latvakangas, joka on myös päättänyt ensin lain 4 luvun ja myöhemmin lain 5 luvun mukaisten yhteistoimintaneuvottelujen käynnistämisestä ja päättämisestä sekä niiden johdosta tehtävistä päätöksistä. Selvitysten perusteella Latvakankaalla ei itsellään ollut riittävää ymmärrystä valtion yhteistoimintamenettelystä, eikä hän myöskään hankkinut virastosta tai sen ulkopuolelta riittävää asiantuntemusta ennen prosessin aloittamista.

Valtion yhteistoimintalain 21.1 §:n sanamuodon perusteella on mahdollista päätyä siihen virheelliseen tulkintaan, että velvollisuus käydä 5 luvun mukaiset neuvottelut ei koskisi muita tilanteita kuin virkamiehen irtisano-

mista, lomauttamista tai osa-aikaistamista taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla. Korkein oikeus on kuitenkin useissa ennakkoratkaisuissa katsonut, että tällaiset yhteistoimintaneuvottelut tulee järjestää myös silloin, kun työnantaja harkitsee työsopimuksen ehdon olennaista muutosta taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla.

Valtori suunnitteli ensin käynnistävänsä lain 5 luvun mukaiset neuvottelut, mutta käynnisti kuitenkin 4 luvun neuvottelut virheellisin perustein. Valtorin toimitusjohtaja on 4 luvun yhteistoimintaneuvotteluissa todennut, ettei tarkoituksena ole irtisanoa ketään, mutta yhteistoimintaneuvottelujen jo käynnissä ollessa viestittänyt kuitenkin ministeriölle 50-80 henkilön vähentämistarpeesta. Työnantajan neuvotteluesityksen mukaan organisaatiomuutos voi myös johtaa osalla henkilöstöä tehtävien muuttumiseen osittain tai kokonaan toiseksi. Muutos voi myös tarkoittaa muutoksia tehtävien vaativuustasoihin eli palkkaukseen.

Sen jälkeen kun Valtorin henkilöstön edustajat olivat toistuvasti viestittäneet organisaatiouudistuksen ja yhteistoimintamenettelyn ongelmista toimitusjohtajalle ja VM:n JulkICT-osastolle, Valtorin toimitusjohtaja otti organisaatiouudistuksen valmisteluun kahden kuukauden aikalisän ja hankki ulkopuolista HR-asiantuntemusta. Tässä vaiheessa Valtorin toimitusjohtaja on tunnistanut yhteistoimintavelvoitteiden oikeudellisen vaativuuden ja ymmärtänyt sen olevan ammatillisen osaamisensa ulkopuolella. Ulkopuolisen asiantuntija-avun hankkiminen osaltaan osoittaa, että virheisiin on reagoitu ja niitä on pyritty korjaamaan.

Ulkopuolisen HR-asiantuntemuksen myötä Valtori tunnisti vieneensä keskusteluja / prosessia pidemmälle kuin mitä YT-lain 4 luvun mukainen neuvottelu mahdollisti. Valtori kuitenkin päätyi viemään 4 luvun neuvottelut läpi ja käynnistämään heti perään 5 luvun mukaiset neuvottelut, vaikka sillä olisi ollut mahdollisuus keskeyttää organisaatiomuutos ja käynnistää ne tarvittaessa uudelleen 5 luvun mukaisina sekä myös mahdollisuus jättää yksipuolisten tehtävämuutosten edellyttämät 5 luvun neuvottelut kokonaan käymättä. Nyt 5 luvun mukaisten neuvottelujen peruste vaikuttaa olleen asiallisesti sama kuin 4 luvun mukaisten neuvotteluiden.

Valtorin ja sen toimitusjohtajan toiminnan moitittavuutta osin lieventää se, että Valtori on saanut VM:n JulkICT-osastolta kirjallista ohjausta, että se voi jatkaa organisaatiouudistuksen toteuttamista suunnitelmansa mukaisesti, vaikka käynnissä olevaan YT-menettelyyn liittyviä mahdollisia yksittäisiä riskejä tunnistettiin. JulkICT oli perustellut näkemyksensä sillä, ettei Valtorissa saadun tiedon mukaan olisi vielä toimeenpantu organisaatiomuutosta tai tehty yksittäisiä tehtäviä koskevia lopullisia päätöksiä, vaikka joistakin tehtävistä oli käyty keskusteluja yksittäisten henkilöiden kanssa. Valtori on ollut vastuussa näiden tietojen antamisesta VM:lle ja siten myös niiden oikeellisuudesta.

On kuitenkin huomioitava, että Valtorille oli selkeästi VM:n puolelta viestitetty, että yhteistoimintaneuvotteluita ei voida käydä suoraan peräkkäin, jos suunnitellut muutokset olisivat jo alun perin edellyttäneet 5 luvun mukaisia neuvotteluita. Tästä huolimatta Valtorin toimitusjohtaja teki päätöksen 5 luvun neuvottelujen käynnistämisestä viikon sisällä 4 luvun neuvottelujen päättymisestä. Työnantaja on 5 luvun neuvottelujen jälkeen muuttanut irtisanomisperusteisesti yhden virkamiehen tehtäviä.

Sen sijaan kantelun käsittelyn yhteydessä ei ole saatu selvyyttä siihen, onko Valtoria työnantajana edustanut toimitusjohtaja tahallaan tai huolimattomuudesta, jättänyt noudattamatta tai rikkonut mm. mitä 11 §:ssä säädetään asian käsittelystä yhteistoiminnassa, 19 §:ssä henkilöstön edustajille annettavista tiedoista ja 37 §:ssä tiedottamisvelvollisuudesta, josta olisi tuomittava viraston yhteistoimintavelvoitteen rikkomisesta sakkoon. Toimitusjohtaja on pyrkinyt korjaamaan yhteistoimintamenettelyssä havaitsemiaan virheitä, vaikka käytännössä yhteistoiminnan tarkoitus ei ole enää ainakaan kaikilta osin voinut lain edellyttämällä tavalla toteutua.

Valtiovarainministeriön virkamiehet

Ministeriöllä on oikeus ja velvollisuus ohjata ja valvoa alastaan hallintoa. Ministeriö voi antaa alaisilleen virastoille yleisiä ei-sitovia ohjeita lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta sekä määräyksiä menettelytapavaatimuksista siltä osin, kuin lainsäädäntö jättää niihin johtamisen piiriin kuuluvaa harkintavaltaa. Yleisiä ohjeita tai määräyksiä antaessaan ministeriöllä on velvollisuus tuntea lainsäädännön sisältö ja epäselvissä tilanteissa selvittää soveltamiskäytäntö ja menettelytapavaatimukset.

Valtorin tulosohtaus kuuluu VM:n JulkICT-osastolle, jolla on toimivalta ja myös velvollisuus valvoa alaisensa viraston toimintaa. JulkICT-osastolla on ollut viimeistään joulukuun alussa 2021 tiedossa Valtorin organisaatiomuutoksen menettelytapa ja Valtorin henkilöstön esiintuomat huolet organisaatiomuutoksen toteuttamiseen liittyvistä ongelmista. JulkICT-osasto on hoitanut ohjaus- ja valvontatehtävänsä pyytämällä Valtorilta selvityksen organisaatiomuutoksesta ja sen toteutuksesta, ohjaamalla Valtorin toimitusjohtajaa olemaan yhteydessä VM:n valtionhallinnon kehittämisosastoon tuen saamiseksi sekä edellyttämällä, että organisaatiomuutos toteutetaan yhteistyömenettelyn sääntöjen ja valtionhallinnon hyvien käytäntöjen mukaisesti.

JulkICT on edellä mainituin tavoin ohjannut Valtoria ja sen toimitusjohtajaa toimimaan organisaatiomuutoksen toteuttamisessa lainsäädännön ja hyvän hallinnon mukaisesti. Vaikka JulkICT:n ohjaus on sinänsä ollut aktiivista Valtorin toimitusjohtajan suuntaan, voidaan kuitenkin arvioida, että JulkICT:n olisi ollut aikaisemmassa vaiheessa mahdollista yhteistyössä valtionhallinnon kehittämisosaston kanssa ohjeistaa Valtoria yhteistoimintalainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta. Nyt VM:n huomiot YT-laista sisältyivät JulkICT:n vastaukseen Valtorille 31.1.2022. Hallintopolitiikan alivaltiosihteeri johtaa Valtorin tulosohtajaa ja on myös käytännössä osallistunut VM:n näkemyksen valmisteluun Valtorin organisaatiouudistuksen toteutuksesta.

On vielä huomattava, että Valtorin henkilöstön sähköpostissa 3.12.2021 VM:lle tuotiin esiin laillisuusongelmia Valtorin organisaatiouudistuksen valmistelu- ja toteutusvaiheessa ja pyydettiin VM:ltä toimenpiteitä asian korjaamiseksi. Vastauksessa henkilöstön kirjeeseen JulkICT lausui käsityksensä, että Valtorissa käydään organisaatiomuutoksen toteutukseen otetun kahden lisäkuukauden aikana läpi suunnitellut menettelyt ja tehdään tarvittavat muutokset menettelyihin ennen organisaatiomuutoksen jatkamista. Henkilöstön kirjeen osalta olisi

kuitenkin ollut tarkoituksenmukaista JulkICT:llä arvioida, oliko siinä itse asiassa kysymys ylemmälle viranomaiselle kuuluvasta hallinnon valvontatehtävästä, jolloin asiaa olisi jo tuolloin ollut perusteltua käsitellä hallintolain mukaisena hallintokanteluna.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota JulkICT-osaston toimivallan ja ohjausroolin rajoihin sen antamassa vastauksessa Valtorille 31.1.2022. JulkICT on vastauksessaan varsin ristiriitaisesti katsonut, että Valtori voi jatkaa organisaatiomuutoksen toteuttamista suunnitelmansa mukaisesti, mutta samalla tuonut esiin, että VM on tunnistanut käynnissä olevaan YT-menettelyyn liittyviä mahdollisia yksittäisiä riskejä sekä edellyttänyt Valtorilta huolellista toimintaa niin käynnissä olevassa valtion YT-lain 4 luvun menettelyssä kuin mahdollisesti käynnistettävässä 5 luvun menettelyssä. VM:n näkemys on perustunut Valtorin selvitykseen ja Valtorin toimitusjohtajalta saatuihin tietoihin. Näin operatiivisen ohjauksen antaminen Valtorille organisaatiomuutoksen toteutuksen jatkamisesta erityisesti huomioiden asiassa tunnistetut riskit ei ole kuitenkaan ollut ministeriön ohjaus- ja valvontaroolin näkökulmasta perusteltua viraston vastuulle kuuluvassa asiassa.

Valtiovarainministeriölle ylempänä viranomaisena asetettujen ohjaus- ja valvontavelvollisuuksien puutteista huolimatta ei kuitenkaan voida katsoa, että JulkICT:n virkamiehet olisivat tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoneet virkavelvollisuuksiaan Valtorin ohjauksessa ja valvonnassa. Virkamiehet ovat pyrkineet toimimaan lain ja virkavelvollisuuksiensa mukaisesti sekä edellyttäneet Valtoria noudattamaan yhteistoimintalainsäädäntöä ja hyvän hallinnon vaatimuksia, vaikka käytännössä yhteistoiminnan tarkoitus ei ole enää ainakaan kaikilta osin voinut lain edellyttämällä tavalla toteutua.

Toimenpiteet

Valtiovarainministeriö antaa Valtorille ja sen entiselle toimitusjohtajalle Tero Latvakankaalle huomautuksen valtion yhteistoimintalain vastaisesta menettelystä tämän ratkaisun ja siinä esitettyjen huomioiden myötä. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan Valtorissa ei ole kaikilta osin noudatettu valtion yhteistoimintalaissa virastolle asetettuja yhteistoimintavelvoitteita.

Valtiovarainministeriö kiinnittää myös Valtorin ohjauksesta vastaavan ministeriön julkisen hallinnon tieto- ja viestintäteknisen osaston (JulkICT) huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen, erityisesti selkeisiin toimivaltasuhteisiin viraston ohjauksessa ja valvonnassa. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan Valtorille annettu ohjaus organisaatiomuutoksen toteutuksesta ei ollut kaikilta osin oikea-aikaista ja perusteltua.

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/5386/2022-VM-33

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Kalsi Salla 91212222R

2023-03-02

Majanen Juha 91237851F

2023-03-03