



28.3.2024

OKV/1386/10/2023

OKV/1386/10/2023-OKV-7

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

KANTELU

Oikeuskanslerinvirastoon on 11.7.2023 saapunut kantelu, jossa arvostellaan valtioneuvoston kansliaa, valtioneuvoston hallintoyksikköä sekä tila- ja virastopalvelutoimialan toimialajohtajaa hallinnollisista menettelyistä ja esimiesaseman väärinkäytöksistä. Kantelussa ja lisäkirjeessä 15.9.2023 esille nostetut esimerkit huonosta hallinnosta ja huonosta johtamisesta liittyvät muun muassa kantelijan tehtävämääräyksen päättymiseen, rekrytointimenettelyihin ja palkkauslinjauksiin sekä esimiesten välisiin toimivaltuuksiin ja työnjohtamiseen yleisemminkin. Lisäksi kantelussa arvostellaan pienhankintojen hyväksymiskäytänteitä ja valtioneuvoston tilojen käyttämistä musiikkiyhtyeen harjoituksiin. Kantelussa todetaan, että se on tehty myös eräiden kantelijan alaisten puolesta.

SELVITYKSET JA VASTINE

Valtioneuvoston kanslia on 13.9.2023 antanut asiassa lausunnon ja selvitykset (VN/26426/2023).

Kantelija on 18.10.2023 antanut vastineen, jonka johdosta on pyydetty vielä lisäselvitys valtioneuvoston kanslialta. Lisäselvitys (VN/26426/2023-VNK-5) on toimitettu 27.2.2024.

RATKAISU

1. Lausunto, selvitykset ja vastine

Valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteerin lausunto

Kantelija on nimitetty valtioneuvoston kanslian rakennusneuvoksen virkaan 18.3.2019 lukien toistaiseksi. Kantelija on työnantajan määräyksestä toiminut toimitilaryhmän ryhmäpäällikön

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

tehtävässä 18.3.2019-31.1.2023. Valtioneuvoston kansliassa toteutetun organisaatiomuutoksen yhteydessä aikaisemmin toiminut toimitilaryhmä muuttui toimitilayksiköksi 1.2.2023 alkaen. Kantelijalle annettiin tällöin tehtävämääräys toimitilayksikön päällikön tehtävään määräajaksi 17.2.2023-31.5.2023 ja edelleen 31.8.2023 saakka. Tehtävämääräyksen päättyessä 31.8.2023 kantelija on palannut rakennusneuvoksen virkaansa 1.9.2023 alkaen. Kantelijalle annetut tehtävämääräykset päällikön tehtäviin ovat olleet työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen kuuluvaa töiden organisointia eikä virkamiehellä ole määräajan päättyessä subjektiivista oikeutta jatkaa kyseisissä tehtävissä.

Siltä osin kuin kyse on tilanteesta, jossa toimitilayksikössä työskentelevä virkamies on eläkesuunnitelmista jo kerrottuaan hakenut avoimeksi tullutta erityisasiantuntijan virkaa korkeamman vaativuusluokan vuoksi, rekrytointiprosessi käynnistettiin perehdytyksen ja tiedonsiirron vuoksi jo siinä vaiheessa, kun kyseinen virkamies vielä toimi virassaan. Avoimeksi tullessa erityisasiantuntijan virassa on kyse uudesta virasta, jonka tehtävät ovat eläkkeelle jäävän virkamiehen tehtäviä laaja-alaisemmat ja viran vaativuustaso on siksi määritetty eläköityvän virkamiehen viran vaativuustasoa korkeammaksi. Eläköityvälle virkamiehelle päädyttiin maksamaan erillinen korvaus perehdyttämisvaiheen osalta, minkä johdosta hän veti hakemuksensa oma-aloitteisesti pois. Aikataulullisista syistä rekrytointiprosessissa pidettiin järkevänä toimia siten, että kantelijan esihenkilö osallistuu haastatteluihin ja kantelija valintaprosessiin muilta osin.

Kantelussa on tuotu esille valtioneuvoston kanslian väestönsuojan teknisessä tilassa sijaitseva harrastetila, jota valtioneuvoston kanslian oma musiikkiryhtye käyttää harjoitustilanaan. Kulku harjoitustilaan on rajoitettu eivätkä yhtyeen harjoitukset ole esteenä tilan muulle käytölle. Ryhtye ei esiinny valtioneuvoston kanslian omien henkilöstötilaisuuksien ulkopuolella eikä saa esiintymisestään palkkiota. Työnantaja on suhtautunut harrastetoimintaan myönteisesti.

Valtioneuvoston hallintoyksikön toimitilayksikössä tehtiin normaalin viisivuotissuunnitelman mukainen työpaikkaselvitys keväällä 2022. Työnantaja ryhtyi työpaikkaselvityksessä esille nousseiden asioiden perusteella toimenpiteisiin toimitilayksikön toimintakyvyn ja johtamisen parantamiseksi, mukaan lukien työpajan järjestäminen. Kantelijalle annettiin mahdollisuus työpajojen välissä sparrata käsitellyistä teemoista henkilöstöyksikön asiantuntijan kanssa, minkä lisäksi kantelijan ja hänen esihenkilönsä kanssa järjestettiin keskustelutilaisuus. Koska toimitilayksikön työtyytyväisyyskyselyn (VMBaro) tulosten lasku ja henkilöstöjohtamisen haasteet jatkuivat toteutetusta työpajatyöskentelystä huolimatta, kantelija ja hänen lähiesihenkilönsä ovat säännönmukaisten viikkotapaamisten yhteydessä käsitelleet myös johdettavia asioita sekä johtamista.

Kuten valtioneuvoston hallintoyksikön osastopäällikkö ja tila- ja virastopalvelutoimialan johtaja ovat selvityksissään tuoneet esille, kantelijan väitteet hänen lähiesihenkilönsä esimiesaseman

väärinkäytöksistä ovat yllättäviä ottaen huomioon lähiesihenkilön saama positiivinen palaute sekä työtyytyväisyyskyselyn tulokset. Valtioneuvoston kanslia yhtyy näin ollen mainittuihin selvityksiin siitä, että väitetyt väärinkäytökset eivät ole missään vaiheessa nousseet esille eikä kantelijan lähiesihenkilön esimiestyöstä ole löytynyt huomautettavaa.

Ratkaisuvalta yksittäisen virkamiehen palkkausasioissa kuuluu valtioneuvoston kanslian työjärjestyksen mukaisesti henkilöstöyksikön päällikölle. Palkkausta koskevat yleiset linjaukset sekä päätökset tehtävään määräämisestä, virkojen perustamisesta ja haettavaksi julkistamisesta kuuluvat puolestaan alivaltiosihteerille. Alivaltiosihtööri päättää työjärjestyksen mukaisesti myös kanslian sisäisen budjetin hyväksymisestä. Ryhmäpäällikkö voi toimia ratkaisijana vain, mikäli sisäisessä budjetissa on annettu siihen valtuus. Vuoden 2023 sisäisessä budjetissa toimitilayksikön menojen hyväksyjäksi on kirjattu tila- ja virastopalvelutoimialan johtaja.

Valtioneuvoston hallintoyksikön osastopäällikön selvitys

Kantelijan lähiesihenkilö on valtioneuvoston hallintoyksikön esimiehenä (tila- ja virastopalveluyksikön päällikkö 1.3.2015-31.1.2023, toimialajohtaja 1.2.2023 lukien) työskennellessään saanut toiminnastaan yleisemmällä tasolla tarkasteltuna hyvää palautetta. Toimiala on henkilöstömäärältään noin 140 työntekijän suuruinen. Toimialajohtajan toiminnasta ei ole yli kahdeksan vuoden ajanjaksona tullut kriittisempää palautetta yksikön/toimialan henkilöstön, muiden esimiesten eikä keskeisten sidosryhmien/yhteistyökumppaneiden taholta. Toimialajohtajan toimintaan mahdollisesti liittyviä kriittisiä näkemyksiä ei ole myöskään tullut laajemmin esille valtioneuvoston kanslian työhyvinvointikyselyissä eikä työterveydenhuollon työpaikkaselvityksissä.

Valtioneuvoston hallintoyksikön toimitilayksikön (ent. toimitilaryhmä) johtamisesta ja toiminnasta on saatu yksittäisiä kriittissävytteisiä yhteydenottoja. Palaute on liittynyt esimerkiksi yksikön kykyyn hoitaa erityisesti pikaisempaa toimintaa edellyttäviä työtehtäviä. Yksikön työntekijöiden sisäiseen työnjakoon, rooleihin, vastuisiin ja työnjaon kokemuksiin liittyvät kysymykset nousivat esille kehityskohteina työpaikkaselvityksessä.

Kantelussa on esitetty huonoon hallintoon ja hallinnollisiin menettelyihin sekä kantelijan lähiesihenkilön esimiesaseman väärinkäyttöä koskevien väitteiden tueksi huomattava määrä yksittäisiä esimerkkejä tai tapahtumia. Useammassa niistä vaikuttaisi olevan kysymys enemmänkin kahden eritasoisen linjaesimiehen mahdollisista näkemyseroista ja työrooleihin liittyvistä odotuksista kuin huonosta hallinnosta taikka väärinkäytöksistä. Lisäksi useamman kantelussa mainitun asiakohdan osalta virallinen päätöksentekijä on valtioneuvoston kanslian ylin virkamiesjohto ja henkilöstöasioissa (palkkaus, virkojen auki julistaminen) esittely tapahtuu henkilöstöyksiköstä.

Kantelijan ja hänen lähiesihenkilönsä välinen työnjako ja vastuut on toteutettu valtioneuvoston hallintoyksikön vakiintuneen työnjaon periaatteen mukaisesti. Ylempi esimies (osastopäällikkö tai toimialajohtaja) vastaa pääsääntöisesti laajempien työ- ja valmisteluryhmien puheenjohtajan tehtävistä, kun taas yksikön päällikkö/ryhmäpäällikkö toimii operatiivispainotteisemman ryhmän vetäjänä. Tämän työnjaon mukaisesti toimialajohtaja toimi muun muassa laajan Merikasarmin kiinteistön perusparannushankkeen hankeryhmän (ydinryhmä) puheenjohtajana ja alivaltiosihteeri johtoryhmän puheenjohtajana. Kantelija taas on toiminut muun muassa Meritullinkatua koskevan kiinteistön perusparannushankkeen vetäjänä.

Tila- ja virastopalvelutoimialalla toteutettu esimiesportaiden tehtäväjako esimerkiksi laajoissa kehittämishankkeissa ei poikkea valtioneuvoston hallintoyksikön muilla toimialoilla toteutetuista vastaavista menettelyistä. Laajemmissa toimitilahankkeissa työnjako on vahvistettu valtioneuvoston kanslian ylemmän johdon toimesta myös hankkeiden asettamispäätöksissä. Valtioneuvoston kansliassa ja valtioneuvoston hallintoyksikössä pyritään myös aina mahdollisuuksien mukaan siihen, että laajempien asioiden valmisteluun osallistuisi asiantuntijoiden ohella mahdollisimman moni esimiesketjun esihenkilö. Näin on toimittu myös toimitilayksikön laajakantoisempien asioiden osalta eli paikalla ovat pääsääntöisesti aina olleet sekä toimialajohtaja että yksikön päällikkö. Kantelija pitää Merikasarmin kiinteistön peruskorjaushanketta (2017-2021) ja toimialajohtajan toimintaa kyseisen hankkeen toteutuksen johtamisessa pääasiallisena syynä toimitilayksikön työhyvinvoinnin heikentymiseen. Tällaista palautetta ei ole tullut muualta. Kyseinen perusparannushanke toteutettiin alle vahvistetun kustannustason ja se valmistui suunniteltua aikaisemmin.

Hankitun selvityksen perusteella toimitilayksikön työntekijän määräaikaiseen korvaukseen liittyvässä asiassa vaikuttaa olleen työnantajapuolella epäselvyyttä siitä, mitä keskusteluissa esillä olleella palkan erotuksella tarkoitetaan eli kattaako se myös henkilökohtaisen työsuorituksen erotusosuuden. Kyseiselle virkamiehelle on henkilöstöhallinnossa hyväksytty korvaus, jossa on henkilökohtaisen työsuorituksen erotusosuus mukana.

Hankitun selvityksen perusteella kantelussa tarkoitettussa harrastustilassa on kyse väliseinällä suuremmasta tilasta erotetusta pienestä tilasta. Tilaa on käytetty aiemmin varastona eikä sen erottaminen ole vaikuttanut suuremman tilakokonaisuuden käyttöön tai käyttötarkoitukseen. Hankitun selvityksen mukaan tilaa on käytetty valtioneuvoston kanslian musiikkiyhtyeen harjoitteluun ja soittovälineiden säilytykseen.

Valtioneuvoston hallintoyksikön tila- ja virastopalvelutoimialan toimialajohtajan selvitys

Palkkamäärärahat eivät ole toimialajohtajan vastuulla, mutta taloudelliset resurssit eivät olisi mahdollistaneet kantelijan alaisilleen esittämiä palkankorotuksia sellaisenaan yhdelläkään suorituksenarviointikierroksella. Kantelija on aina osallistunut tulosneuvotteluihin, joissa on tehty kootut esitykset vastuualueelta. Esimerkiksi resurssitarpeet ja ajankohtaiset hanketiedot on viety eteenpäin osastopäällikölle ja, vaikka valtioneuvoston kanslian henkilöstöresurssitilanne on taloudellisista syistä ollut ajoittain haasteellinen lisävirkojen osalta, myös lisäresursseja on onnistuttu saamaan (ml. kantelussa mainittu irtaimistoprojekti).

Yhtenä esimerkkinä kantelijan asiantuntijuuden hyödyntämisestä on Meritullinkatua koskevan, hänelle osoitetun perusparannushankkeen johtaminen. Kantelija on tavannut itsenäisesti niin talon ylintä johtoa kuin ministeriöiden kansliapäälliköitä. Kantelijalle on kuitenkin tuotu esille, että valtioneuvoston kanslian työjärjestyksen mukaisesti yksikön päällikkö ja toimialajohtaja tulisi pitää tietoisina heidän vastuualueilleen kuuluvista asioista. Kantelusta jää vaikutelma, että kantelija ei ole hyväksynyt toimialajohtajan alaiseksi joutumista ja operatiivisten yksityiskohtien kanssa työskentelemistä. Kantelijan ja joidenkin hänen alaistensa näkökulmasta menojen hyväksyttäminen ja hankintamenettelyt on koettu selvästikin liian hallinnollisiksi ja jäyviksi. Menositoumuksissa tulee kuitenkin toimia hankintalain ja taloussäännön mukaisesti. Kantelijalle on pääsääntöisesti lähetetty menositoumukseen liittyvä sähköpostikeskustelu tiedoksi ja häneltä on lähes aina myös kysytty kantaa hankintaan. Jos on ilmennyt joitain nopeita toimenpiteitä vaativia erityisprojekteja, kantelijalta on aina kysytty, kenet alaisistaan hän voisi siihen osoittaa.

Toimialajohtaja ei ole antanut toimeksiantoa teettää vapaa-ajan harrastustila, vaan valmistelussa oli aktiivinen toisen yksikön virkamies. Kyse on valtioneuvoston väestönsuojan erästä teknisestä tilasta, josta on varattu yhtyeen harjoittelua varten noin 8-10 neliometriä. Tämä ei estä tilan muuta käyttöä esimerkiksi väestönsuojelutarkoituksessa tai johtamistoimintaan valmiustilanteessa. Mainittu yhtye on soittanut valtioneuvoston kanslian henkilöstölle järjestetyissä kesäjuhlissa ja pikkujouluissa ilman palkkiota. Missään muissa juhlissa yhtye ei ole soittanut ja tilaa käytetään ainoastaan sen harjoitteluun.

Eläkkeelle jäävän virkamiehen seuraajan rekrytointi käynnistettiin kiireellisesti, jotta mahdollistettaisiin uuden asiantuntijan perehdyttäminen ja hiljaisen valmiustiedon siirtyminen. Toimialajohtaja oli valmistelun käynnistämisestä lähtien sillä kannalla, että eläköityvälle virkamiehelle tulisi maksaa asianmukainen korvaus perehdyttämisajalta. Haun käynnistyttyä kyseinen virkamies oli hakenut hänen seuraajalleen valmisteltua virkaa, mihin hänellä oli luonnollisesti täysi oikeus. Kyseisen virkamiehen kanssa keskusteltiin hänen palkastaan ja toiveistaan sekä erityisesti hänen seuraajansa perehdyttämisestä ja siihen liittyvästä

määräaikaisesta korvauksesta. Palkkaukseen liittyvät päätökset eivät kuulu toimialajohtajan toimivaltaan, mutta asiassa päästiin lopulta tavoiteltuun lopputulokseen. Uuden asiantuntijan haastattelut vedettiin aikataulukriittisyydestä johtuen eri kokoonpanoissa. Toimintaa johtavan esihenkilön on hyvä olla mukana haastatteluissa, mutta joskus rekrytointitilanteissa käy työkiireistä tai muista syistä johtuen niin, etteivät kaikki pääse mukaan kaikkiin haastatteluihin.

Kantelijan johtamassa ryhmässä on ilmennyt epäasiallista käyttäytymistä ja muista ministeriöistä on tullut korjaavaa palautetta sen toiminnasta aikataulukriittisissä hankkeissa. Nämä palautteet ja havainnot ovat olleet yksi peruste työyhteisön kehittämishankkeen käynnistämiseksi työtyytyväisyyskyselyn tulosten ohella.

Toimialajohtaja katsoo, että kantelu on perusteeton esimiesaseman väärinkäyttämistä koskevilta osin ja epäoikeudenmukainen siitä näkökulmasta, että kantelijaa on yritetty auttaa ja tukea tehtävässään.

Kantelijan vastine

Valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteerin lausunto ja valtioneuvoston hallintoyksikön osastopäällikön selvitys ovat perusteeltaan puutteellisia, koska niissä nojataan ainoastaan hallintoyksikön tila- ja virastopalvelutoimialan toimialajohtajan selvitykseen eikä esimerkiksi työsuojeluvaltuutettua tai muita henkilöstön edustajia ole kuultu. Kantelijan mukaan lausunto ja selvitykset osoittavat, että toimialajohtajalta ei välity johdolle oikeaa kuvaa toimitilayksikön työstä, tilanteesta tai tarpeista.

Väite operatiivisen johtamisen vastuun välttelemisestä ei pidä paikkaansa, vaan operatiivista toimintaa on hidastanut pienhankintojen vaikea hyväksyttämiskäytäntö. Lähiesihenkilö ei ole antanut myöskään mahdollisuutta johtaa tilahankkeita valtioneuvoston kanslian edustajana.

Valtion palkkausjärjestelmä on tarkoitettu toimimaan kannustavasti, oikeudenmukaisesti ja toiminnan tuloksellisuutta edistävällä tavalla. Tämä periaate samoin kuin virkamieslakiin perustuva tasapuolisuuden vaatimus eivät toteudu valtioneuvoston kanslian toimitilayksikössä. Toimitilayksikön uuden yksikön päällikön kuukausipalkka on suurempi kuin mitä kantelijalla oli samassa tehtävässä.

Toimialajohtaja kieltää tapaamiskiellot, vaikka on johdonmukaisesti rajoittanut kantelijan kanssakäymistä häntä ylempien valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden virkamiesten kanssa. Myöskään toimialajohtajan selvitys hankintakäytännöistä ei ole totuudenmukainen. Pienhankintojen hyväksyttämiskäytäntö toimitila-asioissa on valtioneuvoston kanslian määrärahojen käsittelyn suhteen poikkeuksellinen ja kantelijalla ei ole ryhmä- tai yksikönpäällikkönä ollut oikeutta pienimpäänkään hankintaan. Menettely poikkeaa kanslian

muiden vastaavien päälliköiden tehokkaan operatiivisen toiminnan mahdollistavista hankintavaltuuksista.

Siltä osin kuin kyse on harrastustilasta, kantelijan alainen on toiminut toimialajohtajan pyynnöstä ja hyväksynnällä. Selvitys ei ole totuudenmukainen myöskään toimitilaryhmän eläköityvän virkamiehen osalta. Eläköityvän virkamiehen ja hänen seuraajakseen valitun asiantuntijan tehtäväkuvat on dokumentoitu ministeriön henkilöstöhallinnon hallinnoimaan Osaava-järjestelmään ja ovat sisällöltään identtiset.

Selvityksissä mainittu työyhteisön kehittämishanke liittyi henkilöstöhallinnon myöhässä toteuttamaan tyytyväisyyskyselyyn (VMBaro) vuonna 2022. Toimialajohtaja toimii ajoittain toimitilayksikön/ryhmän työntekijöiden suorana esihenkilönä ja VMBaron tulokset koskevat siksi yhtä lailla häntä. VMBaro ei erottele lähiesihenkilöön ja hänestä järjestyksessä seuraavaksi ylempään esimieheen kohdistuvaa tyytyväisyyttä tai tyytymättömyyttä. Työnantaja on tulkinut VMBaron tuloksia tarkoitushakuisesti väärin.

Vastineessa esitetään lisäksi muun ohella näkemyksiä kantelijaan kohdistuneesta muusta epäasiallisesta käyttäytymisestä, Merikasarin peruskorjaushankkeen onnistumisesta sekä toimitilayksikön työilmapiiristä.

2. Säännökset

Perustuslain 6 § sisältää yleisen yhdenvertaisuutta koskevan lausekkeen ja syrjinnän kiellon. Pykälän 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) täsmentää perustuslaissa asetettuja vaatimuksia. Yhdenvertaisuuslain 7 §:n 1 momentin (1192/2022) mukaan työnantajan on eri syrjintäperusteet huomioon ottaen arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista työhönotossa ja työpaikalla. Työnantajan on työpaikan tarpeet huomioon ottaen kehitettävä työoloja sekä niitä toimintatapoja, joita noudatetaan henkilöstöä valittaessa ja henkilöstöä koskevia ratkaisuja tehtäessä. Edistämistoimenpiteiden on oltava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta

siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Pykälän 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi tässä laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Yhdenvertaisuuslain 18 §:n (1192/2022) 1 momentin mukaan tämän lain noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset.

Yhdenvertaisuuslain 22 §:n 1 momentin (1192/2022) mukaan työsuojeluviranomainen valvoo lain noudattamista työelämässä. Valvonnasta säädetään tämän lain lisäksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa. Pykälän 2 momentin (1192/2022) mukaan työsuojeluviranomainen ryhtyy työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistyöstä annetussa laissa säädettyihin sellaisiin toimenpiteisiin, joihin sille yksittäistapauksessa tehty syrjintäilmoitus antaa aihetta.

Työturvallisuuslain (738/2002) 28 §:n mukaan, jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla turvataan muun muassa hyvän hallinnon takeet. Hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 6 § sisältää säännökset hallinnon oikeusperiaatteista. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Valtion virkamieslain (750/1994, jäljempänä virkamieslaki) 11 §:n (1334/2014) 1 momentin mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole virkamiesten tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua.

Virkamieslain 13 §:n 1 momentin mukaan asianomaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat.

Virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Pykälän 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Virkamieslain 57 §:n (34/2020) 3 momentin mukaan seuraaviin virkamiestä koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, jollei laissa toisin säädetä: 3) tehtävään määrääminen, jos virkamies on antanut suostumuksensa tehtävään määräämiseen.

Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 5 §:n mukaan valtioneuvoston kanslian työjärjestyksessä säädetään tarkemmin kanslian johtamisesta ja johtoryhmistä, johtavien virkamiesten tehtävistä ja sijaisista, asioiden valmistelusta kansliassa sekä päätösvalan siirtämisestä kanslian virkamiesten ratkaistavaksi.

Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston kanslian asetuksen (162/2015) 6 §:n 1 momentin (1162/2022) mukaan valtioneuvoston hallintoyksikössä on tietotoimiala, sisäisen viestinnän ja tietotuen toimiala, käännös- ja kielitoimiala, tila- ja virastopalvelutoimiala sekä kehittämistoiminto. Pykälän 3 momentin (1162/2022) mukaan tila- ja virastopalvelutoimialalla on virastopalveluyksikkö, toimitilayksikkö ja kuljetusryhmä. Virastopalveluyksikössä on neljä virastopalveluryhmää ja edustustilaryhmä.

Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston kanslian asetuksen 14 §:n mukaan osaston ja toimialojen sisäisellä päätöksellä voidaan määrätä tarkemmin osaston sisäisestä organisoinnista ja toiminnan järjestämisestä sekä osaston virkamiesten sijaisista.

Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston kanslian asetuksen 4 luvussa säädetään virkamiesten tehtävistä. Asetuksen 19 §:n 1 momentin mukaan osaston päällikkö 1) johtaa osaston toimintaa ja vastaa siitä, että tehtävät hoidetaan tuloksellisesti; 2) sovittaa yhteen osaston tehtäviin kuuluvien asioiden valmistelua muiden ministeriöiden ja kanslian osastojen toimintaan; 3) kehittää osaston toimintaa; 4) johtaa osaston toiminnan ja talouden suunnittelua ja seurantaa sekä henkilöstösuunnittelua; 5) vastaa osaston hankkeiden käynnistämisestä, toimeenpanosta ja seurannasta. Asetuksen 20 §:n mukaan toimialajohtaja ja kehittämistoiminnon johtaja johtaa toimialansa toimintaa ja vastaa siitä, että tehtävä hoidetaan tuloksellisesti. Toimialajohtajan ja kehittämistoiminnon johtajan tehtävänä on erityisesti huolehtia tehtäväalueeseensa liittyvästä yhteistyöstä muiden ministeriöiden kanssa ja toiminnan kehittämisestä. Mitä 19 §:ssä säädetään osaston päälliköstä, koskee soveltuvin osin toimialajohtajaa ja kehittämistoiminnon johtajaa toimialan ja kehittämistoiminnon tehtäväalueeseen liittyen. Asetuksen 21 §:n mukaan yksikön päällikkö johtaa yksikkönsä toimintaa ja vastaa siitä, että yksikön tehtävät hoidetaan tuloksellisesti. Ryhmäpäällikkö johtaa ryhmänsä toimintaa ja vastaa siitä, että ryhmän tehtävät hoidetaan tuloksellisesti.

Ratkaisuvallan käyttöä koskevat säännökset sisältyvät valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston kanslian asetuksen 6 lukuun. Asetuksen 32 §:n (842/2016) mukaan alivaltiosihteeri ratkaisee asiat, jotka koskevat muun muassa 3) laajakantoisia ja merkittäviä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä; 5) kanslian sisäisen budjetin hyväksymistä; 7) kanslian virkojen perustamista, lakkauttamista ja muuttamista; 8) kanslian virkojen sijoittamista ja tehtävään määräämistä; 9) kanslian virkojen julistamista haettavaksi; 10) palkkausta ja palvelussuhteen ehtoja koskevia yleisiä linjauksia; ja 14) ministeriön toimitilojen vuokrausta ja kokonaistaloudellisesti merkittäviä hankintoja ja sopimuksia.

Valtioneuvoston kanslian asetuksen 33 §:n 1 momentin (842/2016) mukaan osaston päällikkö ratkaisee asiat, jotka koskevat toimialajohtajan ja muun alaisensa virkamiehen sijaisen määräämistä sekä osastolle määrättyjä tehtäviä, ellei asia kuulu alivaltiosihteerin ratkaistavaksi.

Valtioneuvoston kanslian asetuksen 34 §:n (1023/2019) mukaan valtioneuvoston hallintoyksikön päällikkö ratkaisee asiat, jotka koskevat 1) muita kuin laajakantoisia ja merkittäviä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä; 2) muita kuin laajakantoisia ja merkittäviä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiä hallinto- ja palvelutehtäviä koskevia hallintopäätöksiä ja sopimuksia.

Valtioneuvoston kanslian asetuksen 35 §:n (842/2016) mukaan yksikön päällikkö (sekä muu esimiestehtävään määrätty virkamies) ratkaisee asiat, jotka koskevat: 1) etätöitä; 2) saldovapaata ja työaikapankin käyttämistä; 3) virkavapautta; 4) ylityömääräyksen antamista ja työaikakorvausta; 5) työajan hyväksymistä ja kohdentamista; 6) vuosilomien myöntämistä, säästämistä, siirtämistä ja lomarahen vaihtamista vapaaksi; 7) huomautuksen antamista; 8) virkamiehen irtisanoutumisesta ja virkasuhteen päättymisestä annettavan todistuksen ja työtodistuksen antamista.

Valtioneuvoston kanslian asetuksen 37 §:n (1023/2019) mukaan henkilöstöyksikön päällikkö ratkaisee asiat, jotka koskevat muun muassa palkkioiden maksatusta (3 kohta).

Valtioneuvoston kanslian asetuksen 38 §:n (1023/2019) mukaan alivaltiosihteerin päätöksellä sisäisessä budjetissa osoitettujen määrärahojen käytön ratkaisee päätöksen mukaisesti osaston päällikkö, osastoihin kuulumattoman yksikön päällikkö, toimialajohtaja, yksikön päällikkö, ryhmäpäällikkö tai muu sisäisessä budjetissa päätetty virkamies.

Valtion virka- ja työehtosopimuksen (sopimuskausi 2023-2025, 24.2.2023) 2 §:n mukaan sopimusta sovelletaan valtion virastojen virkamiesten ja työntekijöiden palvelussuhteen ehtoihin, ellei toisin ole säädetty, määrätty tai sovittu. Sopimuksen 11 §:n mukaan vpj-

palkkausjärjestelmissä palkkaus perustuu tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen. Vpj-palkkapolitiikka on tarkoitettu toimimaan kannustavasti ja oikeudenmukaisesti sekä toiminnan tuloksellisuutta edistävällä tavalla. Tavoitteena on kannustaa henkilöstöä hakeutumaan vaativampiin tehtäviin ja parantamaan työsuoritustaan ja muutenkin tukea henkilöstön kehittymistä sekä kehittää esimiestyötä sekä parantaa johtamista ja työnantajakilpailukykyä.

3. Arviointi

Organisaatorakenne ja tehtävään määrittäminen

Kantelijan mukaan työnantaja ei ole tunnustanut toimitilaryhmän työn erityistä asiantuntijaluonnetta, vaan on liittänyt sen organisaatiomuutoksen yhteydessä virasto-, kuljetus- ja catering-palveluihin (tila- ja virastopalvelutoimiala). Toimitilaryhmän nimeäminen toimitilayksiköksi mahdollisti kantelijan mukaan sen, että hänen hoitamansa päällikön tehtävä laitettiin julkiseen hakuun.

Valtioneuvoston kanslian 1.2.2023 päivitetyn organisaatorakenteen mukaan valtioneuvoston hallintoyksikössä on tietotoimiala, sisäisen viestinnän ja tietotuen toimiala, käännös- ja kielitoimiala, tila- ja virastopalvelutoimiala sekä kehittämistoiminto. Tila- ja virastopalvelutoimiala koostuu virastopalveluyksiköstä, toimitilayksiköstä ja kuljetusryhmästä. Virastopalveluyksikössä on neljä virastopalveluryhmää ja edustustilaryhmä.

Totean, että ministeriön sisäisen organisaation muuttaminen ja siihen liittyvät virkojen ja tehtävien järjestelyt kuuluvat ministeriön toimivaltaan. Tällöinkin on kuitenkin otettava huomioon harkintavallan käyttöä ohjaavat ja rajaavat hallinnon oikeusperiaatteet. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tämän tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomainen saa käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Hallintolain saman pykälän vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta eli puolueettomuusperiaate tarkoittaa sitä, että viranomaisen toimien on oltava objektiivisesti perusteltavissa ja, että toimet eivät saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin tarkoituksiin.

Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti organisaatiomuutoksen perusteena tulee olla ministeriön toiminnan tarkoituksenmukainen ja objektiivisesti perusteltavissa oleva järjestäminen. Myös hallintolain 1 §:ssä säädetty tavoite hallinnon tuloksellisuudesta on otettava oikeudellisesti velvoittavana tavoitteena huomioon. Minulla ei käytettävissäni olevien tietojen perusteella ole aihetta kyseenalaistaa hallinnon oikeusperiaatteiden ja tuloksellisuustavoitteen

toteutumista valtioneuvoston kanslian organisaatiomuutoksessa. Arvioin asiaa kuitenkin seuraavaksi tarkemmin kantelijan osalta eli tehtävään määrittämisen näkökulmasta.

Tehtävään määrittämisestä ei ole virkamieslaissa erikseen säädetty muuta kuin muutoksenhakua rajoittavan valituskiellon osalta. Valtiovarainministeriön ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista ([VN/16224/2022](#), päivitetty 30.5.2022) todetaankin, että tehtävään määrittämisessä ei ole kyse nimityksestä virkaan tai virkasuhteeseen eikä siihen liittyen ole säännöksiä virkamieslaissa tai -asetuksessa, lukuun ottamatta viittausta virkamieslain 57 §:ssä.

Valtiovarainministeriön ohjeen (s. 4) mukaan tehtävään määrittämisessä on kyse työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen kuuluvasta, normaalista töiden organisoinnista ja tehtävien järjestelystä. Tehtävään määrittämisestä rajoittavat vain virkamiehen virkanimike ja kyseistä virkaa koskevat säännökset sekä käytännössä virkamiehen osaaminen. [...] Työnantaja voi työnjohto- ja valvontaoikeutensa puitteissa määrätä, onko tehtävään määräys voimassa määrääjän vai toistaiseksi. Koska tehtävään määräyksellä ei ole tarkoitus muuttaa virkaa, ohjeessa suositellaan käytännössä menettelyä, jossa tehtävään määräys on ajallisesti rajoitettu ja määräykseen sisältyy myös tieto siitä, miten se peruutetaan. Tehtävämääräystä ei tulisi antaa ilman erityistä syytä yli viideksi vuodeksi.

Kantelija on valtioneuvoston päätöksellä nimitetty valtioneuvoston kanslian rakennusneuvoksen virkaan 18.3.2019 lukien toistaiseksi. Valtioneuvoston kanslian 12.3.2019 laatiman nimitysmuistion viran tehtävät ja kelpoisuusvaatimukset –jaksossa todetaan, että rakennusneuvos voidaan määrätä yksikönpäällikön/ryhmäpäällikön tehtävään. Saamani lausunnon mukaan kantelija on työnantajan määräyksestä toiminut toimitilaryhmän ryhmäpäällikön tehtävässä 18.3.2019-31.1.2023 ja 1.2.2023 voimaan tulleen organisaatiomuutoksen jälkeen toimitilayksikön yksikön päällikön tehtävässä määräaikaaisesti 17.2.-31.8.2023. Yhteensä tehtävään määrittäminen on siten kestänyt noin 4,5 vuotta.

Totean yleisemmällä tasolla, että yksittäisellä virkamiehellä on niin lainsäädännön, valtion virka- ja työehtosopimuksen kuin vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön perusteella oikeus tulla kohdelluksi tasapuolisesti ja objektiivisin perustein. Valtioneuvoston kanslia ei ole menetellyt kantelijan tehtävämääräyksen päättämisen osalta lain tai sovellettavan virantäyttöohjeen vastaisesti. Tehtävämääräykset päällikön tehtäviin ovat työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen kuuluvaa töiden organisointia eikä virkamiehellä ole määrääjän päättyessä subjektiivista oikeutta jatkaa kyseisissä tehtävissä. Arvioin kantelussa esille tuotuja seikkoja seuraavaksi palkkauksen näkökulmasta.

Toimitilayksikön virkamiesten palkkaus

Kantelun mukaan toimitilayksikön eläköitymässä oleva virkamies ja samoja työtehtäviä hoitamaan rekrytoitu uusi virkamies ovat palkkauksen (vaativuusluokat) suhteen eriarvoisessa asemassa. Vastineessa tuodaan lisäksi esille, että eläköityvälle virkamiehelle luvattu erillinen perehdyttämiskorvaus ei vastannut sovittua ja, että kantelijan ja hänen tilalleen tulleen yksikön päällikön kuukausipalkka eroavat samassa tehtävässä.

Totean aluksi, että kantelun kohteena erityisesti olevalla toimialajohtajalla ei ole toimivaltaa palkkauskysymyksissä, kuten hän selvityksessään itsekin tuo esille. Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston kanslian asetuksen 32 §:n 10 kohdan mukaan alivaltiosihteeri ratkaisee asiat, jotka koskevat muun muassa kanslian virkojen perustamista sekä palkkausta ja palvelussuhteen ehtoja koskevia yleisiä linjauksia.

Hallintolain yleisten oikeusperiaatteiden lisäksi yhdenvertaisuuslain 7 §:ssä säädetään työnantajan velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta. Säännöksen esitöiden mukaan viranomaisen tulisi toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa, päätöksenteossa, hallintotoiminnassa ja -tavoissa, johtamisessa, tulosohtauksessa ja tulossopimuksissa, taloussuunnittelussa, strategisessa suunnittelussa ja tiedotuksessa (HE 19/2014 vp, s. 61).

Virkamieslain 11 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole virkamiesten tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Valtion virka- ja työehtosopimuksen 11 §:ssä todetaan, että vpj-palkkausjärjestelmissä palkkaus perustuu tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen. Sopimuksen mukaan vpj-palkkapolitiikka on tarkoitettu toimimaan kannustavasti ja oikeudenmukaisesti sekä toiminnan tuloksellisuutta edistävällä tavalla.

Totean, että valtion virkamiehen taloudelliset etuudet eli oikeus palkkaan tai muuhun vastikkeeseen tehdystä työstä sekä mahdolliset muut virkasuhteesta johtuvat etuudet määräytyvät lainsäädännön ja valtion virka- ja työehtosopimusten perusteella. Palkkauslinjausten osalta ministeriöllä on lainsäädännön ja viranomaisia sitovien virka- ja työehtosopimusten asettamissa rajoissa harkintavaltaa määrärahojen tarkoituksenmukaisessa käytössä sekä työtehtävien tarkoituksenmukaisessa järjestämisessä. Tämä tarkoittaa sitä, että myös vaativuusluokkien määrittely on ministeriön harkintavallan piirissä. Vaativuusluokkien tai kokonaispalkan suuruuden arviointi kuuluu laillisuusvalvonnan piiriin vain, jos viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai jos menettelyssä on tapahtunut muu selkeä oikeudellinen virhe.

Valtioneuvoston kanslialta saamani lausunnon mukaan toimitilayksikköön perustetun uuden viran työtehtävät ovat eläkkeelle jäävän virkamiehen tehtäviä laaja-alaisemmat, mistä johtuen viran vaativuustaso määriteltiin eläkkeelle jäävän virkamiehen viran vaativuustasoa korkeammaksi. Toisaalta vastineeseen liitetystä asiakirjasta (tehtäväkuvat ministeriön Osaava-järjestelmässä) ilmenee, että eläköityvän virkamiehen viran ja uuden viran tehtäväkokonaisuudet olisivat identtiset keskenään.

Valtioneuvoston kanslialta pyytämässäni lisäselvityksessä todetaan, että kansliassa on käytössä yleiset tehtäväkuvat, jotka sisältävät kuvauksen muun muassa kunkin tehtävän tarkoituksesta ja sisällöstä sekä tehtävässä tarvittavasta osaamisesta, ja jotka on laadittu osasto- tai yksikkökohtaisesti vaativuustasoittain. Yleisten tehtäväkuvien lisäksi virkamies kirjaa itsenäisesti tai yhdessä esihenkilönsä kanssa Osaavan omaan profiiliin lyhyen kuvauksen oman virkatehtävänsä vastuista tai erikoistumisalueista. Osaavan tehtäväkuvauksella on informatiivinen luonne, koska se on kaikkien valtioneuvoston kansliassa työskentelevin nähtävissä. Valtioneuvoston kanslia kertoo käyneensä läpi edellä mainittujen virkamiesten Osaavan omaan profiiliin kirjatut täydentävät tehtäväkuvaukset ja toteaa niiden poikkeavan toisistaan.

Valtioneuvoston kanslialla on edellä todetulla tavalla eri tehtävien vaativuusluokkien määrittelyssä harkintavaltaa. Vaikka kantelussa viitattujen virkamiesten vaativuusluokissa on suhteellisen merkittävä ero, katson ministeriön kuitenkin menetelleen harkintavaltansa puitteissa. Valtioneuvoston kanslia on selvityksissään esittänyt perusteluita eri vaativuusluokille eikä minulla ole laillisuusvalvojana tietoja ja näkökohtia niitä kyseenalaistaa. Totean lisäksi, että valtion virkamieslaissa ja tarkemmin virka- ja työehtosopimuksessa on määritelty menettelyt, millä tavoin virkamies voi halutessaan saattaa palkkaustaan koskevan erimielisyyden ratkaistavaksi.

Siltä osin kuin kantelussa on kyse erillisen korvauksen maksamisesta toimitilayksikön eläköityvälle virkamiehelle, totean seuraavaa.

Virkamieslain 13 §:n 1 momentin mukaan asianomaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että virkamiehelle annetaan virkasuhteesta johtuvat edut ja oikeudet sellaisina kuin ne hänelle kuuluvat. Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston kanslian asetuksen 37 §:n mukaan henkilöstöyksikön päällikkö ratkaisee asiat, jotka koskevat muun muassa palkkioiden maksatusta. Käytettävissäni olevien tietojen mukaan toimitilayksikön eläköityvälle virkamiehelle päädyttiin henkilöstöpäällikön hyväksynnällä maksamaan normaalin kuukausipalkan lisäksi erillinen palkkio perehdytystyöstä sovitulta ajalta.

Erillisen korvauksen maksaminen ja sen suuruuden määrittelemine kuuluu viranomaisen harkintavallan piiriin ja käsillä olevassa asiassa korvauksen maksamiselle on saamissani

selvityksissä esitetty perustelut. Erillisissä korvauksissa on kuitenkin kyse tavanomaisesta poikkeavasta tilanteesta. Valtioneuvoston kansliassa kuten muissakin työnantajavirastoissa on tarpeen varmistaa selkeät ja yhtenäiset sisäiset menettelytavat, joiden avulla varmistetaan harkintavallan käyttö johdonmukaisella tavalla samoin kuin se, että niillä asianosaisilla henkilöillä, joiden on perusteltua tietää asiasta, on käytössään ajantasaiset ja oikeat tiedot.

Hyvään hallintoon kuuluu, että työnantajavirastoissa säilyy yleisemminkin luottamus niin menettelyiden johdonmukaisuuteen ja avoimuuteen henkilötietojen suojan ja muiden salassapitovelvoitteiden puitteissa kuin objektiviteettiperiaatteen mukaiseen toimintaan. Oikea-aikainen viestintä ja tietokatkosten ehkäiseminen organisaatio- ja henkilöstöjärjestelyissä kuuluvat hyvän hallinnon toteutumisen edellytyksiin.

Siltä osin kuin kantelussa on kyse kantelijan ja hänen tilalleen määrätyn uuden yksikön päällikön palkkaerosta, totean vielä seuraavaa.

Pyysin valtioneuvoston kanslialta lisäselvitystä siitä, miltä osin toimitilayksikön uuden yksikön päällikön tehtäväkuva eroaa vanhasta. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että valtioneuvostossa alkanut laaja korttelihanke tarkoittaa käytännössä, että toimitilayksikön sekä sen päällikön vastuu ja rooli kasvavat hankkeen myötä olennaisesti ja tehtävä katsotaan siltä osin aikaisempaa merkittävästi vaativammaksi. Lisäksi valtioneuvoston kanslian sisäisen budjetin mukaista määrärahavastuuta on tarkoitus siirtää toimialajohtajalta toimitilayksikön päällikölle kuluvan vuoden aikana, mikä lisää toimitilayksikön päällikön vastuuta merkittävästi.

Lisäselvityksen mukaan rakennusneuvoksen virka on hakuilmoituksessa sijoitettu vaativuustasolle 16–17, minkä lisäksi henkilökohtaiseen suoritukseen perustuvan lisän on tehtävän alkuvaiheessa ilmoitettu sijoittuvan 11-28 prosentin välille. Toimitilayksikön uuden päällikön kuukausipalkka sijoittuu hakuilmoituksessa kuvatun vaihteluvälin sisälle.

Totean, että yksiköiden päälliköiden palkat voivat samankin organisaation sisällä vaihdella ottaen muun ohella huomioon virkatehtävän vaativuus, virkamiehen ansioituneisuus ja muu osaaminen sekä työssä suoriutuminen eli tuloksellisuus. Katson käytettävissäni olevien tietojen perusteella, että valtioneuvoston kanslia on menetellyt asiassa harkintavaltansa puitteissa.

Hankintojen hyväksymiskäytänteet

Kantelijan mukaan pienhankintojen hyväksyttämiskäytäntö on toimitila-asioissa ollut ministeriön määrärahojen käsittelyn suhteen poikkeuksellinen, mikä on hidastanut toimitilayksikön operatiivista toimintaa.

Totean yleisesti, että eri ministeriöiden tulee hankinnoista päättäessään ottaa huomioon hankintalain säännökset, valtioneuvoston hankintaohje ja taloussääntö. Nyt esillä olevassa kantelussa ei kuitenkaan ole kysymys minkään yksittäisen hankinnan lainmukaisuuden arvioinnista vaan pikemminkin määrärahojen käytön hyväksyvistä tahosta.

Valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston kanslian asetuksen 32 §:n 1 momentin mukaan alivaltiosihteeri päättää kanslian sisäisen budjetin hyväksymisestä. Asetuksen 38 §:n mukaan alivaltiosihteerin päätöksellä sisäisessä budjetissa osoitettujen määrärahojen käytön ratkaisee päätöksen mukaisesti osaston päällikkö, osastoihin kuulumattoman yksikön päällikkö, toimialajohtaja, yksikön päällikkö, ryhmäpäällikkö tai muu sisäisessä budjetissa päätetty virkamies.

Saamani lausunnon mukaan valtioneuvoston kanslian vuoden 2023 sisäisessä budjetissa toimitilayksikön menojen hyväksyjäksi on nimenomaisesti kirjattu tila- ja virastopalvelutoimialan johtaja (päättös VN/34248/2022). Kantelussa tarkoitetuissa menojen hyväksyttämiskäytänteissä ei siten ole menetelty valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston kanslian asetuksen vastaisesti. Totean kuitenkin, että tila- ja virastopalvelutoimialan muiden yksiköiden kuin toimitilayksikön osalta hyväksyjänä on kunkin yksikön tai siihen kuuluvan ryhmän päällikkö. Määrärahojen hyväksymiskäytänteet tila- ja virastopalvelutoimialalla eivät siten vaikuta tällä hetkellä olevan täysin johdonmukaiset keskenään, mutta eroille voi toisaalta olla myös perusteltuja syitä. En tässä yhteydessä pidä tarpeellisena lähteä tätä kysymystä enemmälti selvittämään. Hyvän hallinnon kannalta olisi nähdäkseni kuitenkin perusteltua, että ryhmä- tai yksikkökohtaisesti eroaville käytänteille on esitetty tai esitettävissä esimerkiksi rahankäytön tilanteiden erilaisuudesta johtuvat perusteet ja, että nämä perusteet ovat riittävissä määrin eri esihenkilöiden tiedossa.

Siltä osin kuin kyse on kantelussa mainituista pienhankinnoista, valtioneuvoston kanslia toteaa lisäselvityksessään, että toimitilayksikössä on käytössä yhteinen hankintakortti, jolla on voitu tehdä tarvittavia pienhankintoja. Yhteisen hankintakortin osalta hankintoihin on edellytetty määrärahavastuussa olevan hyväksyntä. Kantelusta tai vastineesta ei käy ilmi, onko yhteisen hankintakortin käyttö eväty kantelijalta, mistä syystä en tutki kantelua enemmälti tältä osin.

Työnjohtoa ja työilmapiiriä koskevat tilanteet

Kantelussa ja vastineessa on tuotu esille useita yksittäisiä tilanteita, jotka liittyvät muun muassa työnjohtamiseen ja operatiiviseen päivittäistoimintaan. Kantelussa ja vastineessa nostetaan esille muun ohella Merikasarin peruskorjaushankkeen läpiviemiseen ja yleisemminkin kantelijan ammattitaidon hyödyntämiseen liittyviä näkökohtia sekä toimitilaryhmän työilmapiiriin ja työtyytyväisyyskyselyn tulosten tulkintaan liittyviä seikkoja.

Kantelijan ja erityisesti toimialajohtajan näkemykset eroavat edellä mainituilta osin varsin jyrkästi toisistaan, ja kantelija on lisäksi vastineessaan kiistänyt toimialajohtajan näkemyksiä eri tapahtumista.

Totean, että useammassa kantelijan esille nostamassa tapahtumassa vaikuttaisi olevan kyse työtehtävien sisältöön liittyneistä odotuksista, tiedonkulun toteutumisesta työyhteisön sisällä ja mahdollisesti myös johtamistyyliin liittyvistä eroavuuksista. Tällaisten seikkojen tai esimerkiksi työtyytyväisyystulosten tulkintaan liittyvä arviointi ei kuulu oikeuskanslerin tehtävien piiriin. Myöskään kantelija ei itse tuo esille, että kyse olisi yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettusta välittömästä tai välillisestä syrjinnästä, vaan pikemminkin kokemastaan huonosta johtamisesta ja epäasiallisesta käyttäytymisestä.

Vaikka kantelussa ei vaikuttaisi olevan kyse yhdenvertaisuuslain sisältämästä syrjintäkiellosta, jonka noudattamisen valvonta työelämässä kuuluu ensisijaisesti työsuojeluviranomaiselle, totean ensinnäkin, että virkamiehiltä edellytetään virkamieslain 14 §:n 2 momentin nojalla asemansa ja tehtäviensä mukaista käytöstä.

Oikeuskirjallisuuden mukaan edellä viitattu säännös edellyttää kaikilta virkamiehiltä hyvää ja asianmukaista käyttäytymistä. Arviointiperusteiksi asetetaan virkamiehen asema ja tehtävät. Asemaan viittaamisella korostetaan johtaviin virkamiehiin kohdistuvia tai koko hallinnonalan henkilöstölle asetettavia vaatimuksia. Käyttäytymisvaatimuksesta johtuva asiallisuusvaatimus koskee myös viraston sisäistä toimintaa eli virkamiesten keskinäistä yhteydenpitoa, esimerkiksi sähköpostien lähettämistä. (Seppo Koskinen – Heikki Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 7. uudistettu painos 2016 (Suomen Laki/ Verkkokirjahylly), VII virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet, 3 yleiset virkavelvollisuudet, 3.1. virkavelvollisuuksien suorittaminen)

Toisekseen totean, että jos työpaikalla esiintyy epäasiallista kohtelua, työturvallisuuslain 28 § velvoittaa työnantajan puuttumaan ja selvittämään tietoonsa tullut häirintä tai epäasiallinen kohtelu työssä. Säännöksen mukaan, jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi. Säännöksen esitöiden mukaan epäasiallinen kohtelu voi olla työntekijöiden kesken tapahtuvaa tai sitä voi tapahtua esimiehen ja työntekijän välillä (HE 59/2002 vp, s. 43).

Tässä yhteydessä on aiheellista kuitenkin korostaa, että työnantajan työtä ja työnjohtoa koskevat asialliset ja perustellut päätökset ja ohjeet eivät ole työturvallisuuslaissa tarkoitettua häirintää. Työnantajalla on oikeus suunnitella ja jakaa käytettävissä olevat resurssit sekä johtaa ja valvoa työntekoa. Työnantaja voi päättää työtehtävien laadusta, laajuudesta ja työtavoista sekä menettelytavoista työpaikalla. Häirintää ei myöskään ole työn ja työyhteisön ongelmien

yhteinen käsittely. Työnjohto-oikeuden väärinkäyttöä ja siten häirintää puolestaan olisi esimerkiksi työtehtävien määrän tai laadun perusteeton muuttaminen tai sovittujen työehtojen muuttaminen laittomin perustein. (Ks. esim. työsuojeluhallinnon julkaisuja 4/2018.)

Siltä osin kuin kantelussa viitataan erikseen Merikasarmin perusparannushankkeen johtamisvastuisiin, saamani selvityksen mukaan tila- ja virastopalvelutoimialalla toteutettu esimiesportaiden tehtäväjako kehittämishankkeisiin liittyen ei poikkea valtioneuvoston hallintoyksikön muilla toimialoilla toteutetuista vastaavista menettelyistä. Valtioneuvoston hallintoyksikön vakiintuneen työnjaon mukaisesti ylempi esihenkilö (toimialajohtaja) toimi laajan Merikasarmin perusparannushankkeen hankeryhmän puheenjohtajana ja kantelija Meritullinkadun kiinteistöä koskevan, enemmän operatiivispainotteisemman hankkeen vetäjänä. Minulla ei ole oikeudellisia perusteita kyseenalaistaa perusparannushankkeita koskevaa tehtäväjakoa. Lisäksi on huomattava, että virkamiehen on virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan noudatettava työnjohtomääräyksiä.

Saamani lausunnon ja selvitysten perusteella valtioneuvoston kanslia on ryhtynyt toimitilaryhmässä keväällä 2022 tehdyssä työpaikkaselvityksessä esille nousseiden asioiden perusteella toimenpiteisiin ryhmän toimintakyvyn ja johtamisen parantamiseksi. Asiassa on siten menetelty työturvallisuuslain edellyttämällä tavalla. Toisaalta työnantajan on hallintolaissa tarkoitetun hallinnon palvelujen laadun ja tuloksellisuuden sekä henkilöstön tasapuolisen ja objektiivisen kohtelun ja muiden hyvän hallinnon edellytysten toteutumisen turvaamiseksi ryhdyttävä tarvittaviin toimiin vuorovaikutuksen parantamiseksi muutoinkin kuin epäasialliseen kohteluun liittyvissä tilanteissa. Työnantajan tulee myös tunnistaa häirinnän riskitekijät, joita voivat esimerkiksi olla epäselvät vastuukysymykset.

Kantelusta ja vastineesta ilmenevät väittämät huomioiden valtioneuvoston kanslian olisi näkemykseni mukaan tarpeellista vielä jatkaa kehittämistoimenpiteitä ja kuulla asiassa esimerkiksi työsuojeluvaltuutettua sekä harkita tarvittaviin lisätoimiin ryhtymistä toimivan työyhteisön ja viime kädessä hallinnon tuloksellisuuden keskeisten edellytysten turvaamiseksi.

Valtioneuvoston tilojen käyttäminen vapaa-ajan toimintaan

Kantelijan mukaan valtioneuvoston salaisissa tiloissa olevaa tilaa käytetään vapaa-ajan harrastustilana ja suurin osa musiikkiyhtyeen edelleen jatkuvista esiintymisistä ei mahdollisesti edes liity valtioneuvoston toimintaan.

Saamani lausunnon ja selvitysten perusteella kyse on valtioneuvoston väestönsuojan eräästä teknisestä tilasta, josta on varattu valtioneuvoston kanslian oman musiikkiyhtyeen harjoittelua ja soittovälineiden säilyttämistä varten pienehkö ala, joka ei estä tilan muuta käyttöä. Mainittu yhtye on soittanut pelkästään ministeriön henkilöstölle järjestetyissä juhlissa ilman palkkiota.

Saamani lausunnon perusteella työnantaja on suhtautunut kyseiseen harrastetoimintaan myönteisesti. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella ei ole ilmennyt mitään sellaista, minkä perusteella asiaa tulisi tältä osin laillisuusvalvonnallisesti tarkemmin selvittää.

4. Johtopäätökset

Yksittäisellä virkamiehellä on sovellettavan lainsäädännön, valtion virka- ja työehtosopimusten sekä vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön perusteella oikeus tulla kohdelluksi tasapuolisesti ja objektiivisin perustein.

Valtioneuvoston kanslia ei ole menetellyt kantelijan tehtävämääräyksen päättämisen osalta lain tai sovellettavan virantäyttöohjeen vastaisesti. Tehtävämääräykset päällikön tehtäviin ovat työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen kuuluvaa töiden organisointia eikä virkamiehellä ole määräajan päättyessä subjektiivista oikeutta jatkaa kyseisissä tehtävissä.

Palkkauslinjausten osalta ministeriöllä on lainsäädännön ja viranomaisia sitovien virka- ja työehtosopimusten asettamissa rajoissa harkintavaltaa määrärahojen tarkoituksenmukaisessa käytössä sekä työtehtävien tarkoituksenmukaisessa järjestämisessä. Siten myös tehtäväkohtaisten vaativuusluokkien määrittely on ministeriön harkintavallan piirissä. Valtioneuvoston kanslia on selvityksissään esittänyt perusteluita eri vaativuusluokille eikä minulla ole laillisuusvalvojana aihetta kyseenalaistaa saamiani tietoja ja näkökohtia.

Hallintoyksikön toimitilayksikön menojen hyväksyjäksi on valtioneuvoston kanslian vuoden 2023 sisäisessä budjetissa kirjattu alivaltiosihteerin päätöksellä tila- ja virastopalvelutoimialan johtaja. Asiassa on menetelty valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä annetun valtioneuvoston kanslian asetuksen mukaisesti. Toisaalta menojen hyväksyttämiskäytänteet tila- ja virastopalvelutoimialalla eivät vaikuta olevan täysin johdonmukaiset keskenään. Hyvän hallinnon kannalta olisi nähdäkseni perusteltua, että ryhmä- tai yksikkökohtaisesti eroaville käytänteille on esitetty tai esitettävissä esimerkiksi rahankäytön tilanteiden erilaisuudesta johtuvat perusteet ja, että nämä perusteet ovat riittävissä määrin eri esihenkilöiden tiedossa.

Työturvallisuuslaki velvoittaa työnantajaa puuttumaan ja selvittämään tietoonsa tullut häirintä tai epäasiallinen kohtelu työssä. Valtioneuvoston kanslia on ryhtynyt toimenpiteisiin hallintoyksikön toimitilaryhmän työpaikkaselvityksessä esille nousseiden asioiden selvittämiseksi. Työturvallisuuslain lisäksi hallintolaki velvoittaa sen soveltamisalaan kuuluvia työnantajia huolehtimaan hallinnon tuloksellisuuden ja hyvän hallinnon toteutumisen edellytyksistä. Hallintolaissa tarkoitetun hallinnon palvelujen laadun ja tuloksellisuuden sekä henkilöstön tasapuolisen ja objektiivisen kohtelun ja muiden hyvän hallinnon edellytysten toteutumisen turvaamiseksi on viranomaisen ryhdyttävä tarvittaviin toimiin vuorovaikutuksen

parantamiseksi muutoinkin kuin epäasialliseen kohteluun liittyvissä tilanteissa. Kantelussa ja vastineessa esitettyjen väittämien perusteella valtioneuvoston kanslian olisi nähdäkseni tarpeen vielä jatkaa kehittämistoimenpiteitä ja kuulla asiassa esimerkiksi työsuojeluvaltuutettua sekä harkita tarvittaviin lisätoimiin ryhtymistä toimivan työyhteisön ja viime kädessä hallinnon tuloksellisuuden keskeisten edellytysten turvaamiseksi.

Lähetän tämän vastaukseni valtioneuvoston kanslialle. Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää