28.11.2019 EOAK/1686/2019

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry

Rautatieläisenkatu 6
00520 HELSINKI

Viite**:** 13.3.2019 vireille tullut kantelu

ASIA: Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen organisaatiomallin lainmukaisuus

1 KANTELU

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry (jäljempänä kantelija) arvosteli valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin (jäljempänä Valtori) uutta organisaatiorakennetta ja pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko uusi organisaatio, jossa turvallisuusverkkoon liittyviä Valtorin toimintoja ei ollut enää erotettu Valtorin muusta toiminnasta omaan yksikköönsä (TUVE-yksikkö), laissa säädetyn toiminnan erottamista koskevan vaatimuksen vastainen.

Kantelussa painotettiin sitä, että julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015, jäljempänä TUVE-laki) Valtori oli velvoitettu erottamaan turvallisuusverkkoon liittyvä toimintansa hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta toiminnastaan. Uudessa organisaatiomallissa toiminnot oli kuitenkin yhdistetty Valtorin muihin toimintoihin.

2 SELVITYKSET JA LAUSUNNOT

2.1 Hankitut asiakirjat

Kantelun johdosta hankittiin Valtorin selvitys ja valtiovarainministeriön lausunto. Jäljennökset niistä toimitettiin kantelijalle vastinepyynnön yhteydessä. Lisäksi oikeusasiamiehen kansliaan hankittiin valtiovarainministeriön ja Valtorin välinen tulossopimus 13.12.2017 vuodelle 2018, Valtorin 1.4.2019–31.9.2019 voimassa ollut työjärjestys ja 1.10.2019 voimaan tullut työjärjestys sekä selvityksiä Valtorin henkilöstön nykyisistä toimenkuvista. Lisäksi tutustuttiin julkisista lähteistä

saatavissa olleisiin viranomaisten asiakirjoihin ja lainvalmisteluaineistoon.

2.2 Valtorin selvitys

Valtorin selvityksen mukaan aikaisemmin itsenäisenä toiminut TUVE-yksikkö oli kantelussa todetuin tavoin lakkautettu, mutta sen osat olivat jatkaneet 1.4.2019 jälkeenkin toimintaansa hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti eroteltuna muusta Valtorin toiminnasta.

Turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisiä palveluita aiemmin osana TUVE-yksikköä tuottanut TUVE-tuotanto -niminen organisaation osa oli siirretty sellaisenaan, käyttäjätukea lukuun ottamatta, osaksi Valtorin Tuotanto-tulosyksikköä. Myös häiriötilanteiden hallinta kuuluu tämän yksikön tehtäviin. Valtorin käsityksen mukaan tälle erilliselle TUVE-palvelutuotanto -toimintayksikölle kuuluvat toiminnot muodostivat tieto- ja viestintäteknisten palveluiden ytimen ja olivat TUVE-lain tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta kaikkein keskeisimmät.

Valtorin selvityksen mukaan muusta Tuotanto-tulosyksiköstä kokonaan erotettua TUVE-palvelutuotanto -toimintayksikköä johtaa TUVE-tuotantojohtaja. Aiemmin TUVE-tuotantojohtaja oli myös Valtorin johtoryhmän jäsen ja raportoi suoraan toimitusjohtajalle. Organisaatiomuutoksen jälkeen TUVE-tuotantoa edustaa johtoryhmässä Tuotanto-tulosyksikön johtaja. TUVE-tuotantojohtaja toimii kuitenkin turvallisuusverkon tieto-ja viestintäteknisten palveluiden operatiivisena johtajana. Organisaatiomuutos ei vaikuttanut TORI-palvelutuotantoon tai sen organisaatioon, mutta aiemmin vain TORI-tehtäviä tehnyt johtajisto oli saanut uudistuksessa vastuulleen myös turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä.

Valtorin käsityksen mukaan osana Tuotanto-tulosyksikköä toimivan TUVE-palvelutuotanto -toimintayksikön organisointi takasi keskeisesti TUVE-toimintojen erottamista koskevan vaatimuksen noudattamisen. TUVE-palvelutuotanto -toimintayksikkö toimii oman johtonsa alaisuudessa itsenäisesti ja muusta Valtorista erillisenä.

Valtorin selvityksen mukaan TUVE-palveluilla on oma toiminnanohjausjärjestelmänsä, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että koko TUVE-palvelutuotannon operatiivinen toiminta on eriytetty muusta Valtorista. TUVE-palveluita tuotetaan omilla TUVE-päätelaitteilla TUVE-verkossa. TUVE-päätelaitteita ja niihin kuuluvia käyttöoikeuksia myönnetään vain niitä tehtävissään tarvitseville.

Valtorin selvityksen mukaan TUVE-lain mukaisia käyttäjätukipalveluita (aluepalvelut, asiakastuki, käyttövaltuushallinta) tuottavat henkilöt organisoitiin uudistuksessa omiksi ryhmikseen Valtorin Käyttäjätukitulosyksikössä. TUVE-palveluita tuottavilla henkilöillä on ryhmissä oma esimies ja ryhmät tekevät vain turvallisuusverkkoon liittyviä tehtäviä. Asiakastuessa ja käyttövaltuushallinnassa ryhmänesimiehellä voi olla johdettavanaan myös TORI-palveluita tuottava ryhmä. Yhtäai-

kaisissa TUVE- ja TORI-palveluiden kuormahuipuissa turvallisuusverkon tehtäviin nimetyt tekevät vain TUVE-palveluihin liittyviä tehtäviä.

Uudessa organisaatiossa Asiakkuudet-tulosyksikköön keskitettiin palvelukokonaisuuksien hallintaan liittyvät sopimus- ja asiakkuudenhallinta sekä turvallisuusverkon palvelukokonaisuuksien ohjaamiseen, kehittämiseen ja ylläpitämiseen tarvittavien tilannetietojen kokoaminen ja niiden välittäminen valtiovarainministeriölle ja käyttäjille. Valtorin käsityksen mukaan näiden toimintojen yhdistäminen oli välttämätöntä TUVE- ja TORI-palveluiden yhteentoimivuuden kehittämiseksi.

2.3 Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö totesi 8.5.2019 antamassaan lausunnossa, että TUVE-laissa tarkoitetun hallinnollisen erottamisen tavoitteena oli varmistaa, että turvallisuusverkkotoiminnan resurssit vastaavat tarvetta, toimintaan liittyvät vastuut ovat selkeät ja johtamisketjut vastaavat toiminnan vaatimuksia myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Keskeisiä periaatteita toiminnan hallinnollisessa erottamisessa ovat ministeriön lausunnot mukaan:

- TUVE-toimintaan liittyvät johtosuhteet, vastuut ja toimivalta määritetään Valtorin työjärjestyksessä ja henkilöiden tehtävänkuvauksissa
- Turvallisuusverkon jatkuvaa palvelutuotantoa tekevät osat on erotettu organisatorisesti muusta organisaatiosta

Ministeriön lausunnossa katsottiin, että hallinnolliseen erottamisvelvollisuuteen liittyen turvallisuusverkkotoimintaan liittyvien tehtävien, vastuiden ja toimivallan tuli olla kuvattuina työjärjestyksessä sekä henkilöiden tehtävänkuvauksissa.

Valtiovarainministeriön mukaan TUVE-laissa tarkoitetun toiminnallisen erottamisen tarkoituksena oli varmistaa, että turvallisuusverkkotoiminnan resurssit, turvallisuusverkon palveluiden laatu, henkilöstön osaaminen ja palvelutuotantoa tukevat tietojärjestelmät täyttävät turvallisuusverkon palvelutuotannolle asetetut varautumisen tai turvallisuuden vaatimukset kokonaisuutena ja palvelukohtaisesti. Ministeriön lausunnon mukaan keskeiset periaatteita toiminnan toiminnallisessa erottamisessa ovat:

- TUVE-palvelut tuotetaan vaatimukset täyttävistä tuotantotiloissa
- TUVE-palvelutuotannon ohjaukseen ja tukipalveluihin käytetään varautumis- ja turvallisuusvaatimukset täyttäviä tietojärjestelmiä
- TUVE-henkilöstöllä on tarvittava osaaminen ja se on vastuutettu ja valtuutettu tekemään TUVE-tehtäviä
- Palvelutuottajan ja TUVE-asiakkaan/käyttäjän välisten prosessien toimivuus turvataan kaikissa tilanteissa
- Konsernipalveluiden (Valtorin yhteiset eri liiketoiminta-alueita tukevat palvelut kuten talous- ja henkilöstöhallinto, turvallisuuden hallinta, palvelukehitys) tulee määrittää vastuut ja nimetä henkilöt, tiimit ja ryhmät myös tuotannon poikkeusolojen lisätarpeet huomioon ottaen (esim. kehi-

tyshenkilöstöstä on nimetty TUVE-palvelut tunteva henkilöstö tukemaan TUVE-palveluntuotantoa)
- Konsernipalveluita tuottavien johtajien ja muun henkilöstön on tiedettävä, mitkä tehtävät liittyvät TUVE-toimintaan ja mitä vastuita ja vaatimuksia heidän toimintaansa kohdistuu

Saamansa selvityksen perusteella ministeriö katsoi, että turvallisuusverkkotoimintaan liittyvät toiminnalliset osat oli erotettu tarkoituksenmukaisella tavalla Valtorin uudessa organisaatiossa, joskaan työjärjestys ja tehtävänkuvaukset eivät ministeriön lausunnon mukaan olleet vielä lausuntoa annettaessa riittävällä tarkkuustasolla.

Ministeriön tulkinnan mukaan TUVE-laissa tarkoitetun taloudellisen erottamisen tarkoituksena oli varmistaa, että TUVE-palveluiden kustannukset asiakkaille muodostuivat yksinomaan TUVE-palvelutuotannosta ja siihen välittömästi liittyvistä tukitoiminnoista. Sen vuoksi TUVE-kustannukset oli kyettävä erottelemaan läpinäkyvästi Valtorin muusta toiminnasta. Ministeriön mukaan keskeisiä periaatteita toiminnan taloudellisessa erottamisessa olivat:

- Turvallisuusverkkotoimintaan liittyvä budjetti ja erotetaan Valtorin muusta toiminnasta kustannustehokkaalla ja vaatimukset täyttävällä tavalla
- TUVE-palveluihin liittyvä asiakasraportointi pystytään toteuttamaan
- TUVE-laissa tarkoitetun alihankinnan arvo voidaan eriyttää

Saamansa selvityksen perusteella ministeriö katsoi, että turvallisuusverkkotoimintaan liittyvät meno- ja kustannuserät olivat erotettavissa tarkoituksenmukaisella tavalla Valtorin uudessa organisaatiossa.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan TUVE-lain tavoitteet oli mahdollista saavuttaa myös Valtorin uudistetulla organisaatiolla. Käytännössä Valtorin oli kuitenkin vielä tarkennettava työjärjestystä ja tehtävänkuvauksia vastuiden, tehtävien ja toimivaltuuksien osalta, jotta ministeriön lausunnossa esitetyt periaatteet toteutuisivat selkeämmin ja jokainen Valtorin henkilö tuntisi roolinsa ja vastuunsa uudessa organisaatiossa.

2.4 Kantelijan vastine

Kantelijan 13.6.2019 antaman vastineen mukaan organisaatiouudistuksen jälkeen TUVE-palvelutuotanto oli ainoastaan muodollisesti erotettu Valtorin muusta toiminnasta. Toiminnallinen erottelu jäi näennäiseksi, koska samat henkilöt toimivat sekä TORI- että TUVE-palvelutuotannossa. Kantelija viitasi erottamisvelvollisuuden osalta erityisesti hallintovaliokunnan kannanottoihin TUVE-lakia säädettäessä ja totesi hallintovaliokunnan nimenomaisesti edellyttäneen toiminnan erottamista erilliseen TUVE-yksikköön, joka nyt kuitenkin oli lakkautettu.

3 RATKAISU

3.1 Kysymyksenasettelu

Turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva viranomaisverkko, jota viranomaiset ja valtion ylin johto voivat käyttää esimerkiksi poikkeusoloissa viestinnässään. Turvallisuusverkosta on säädetty edellä mainitussa TUVE-laissa.

Valtori toimii TUVE-lain 8 §:ssä säädetyin tavoin turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana sekä lain 10 §:ssä säädetyin tavoin turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana. Mainittujen lainkohtien mukaan Valtorin on erotettava TUVE-laissa tarkoitettu toimintansa ”hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti” muusta toiminnastaan.

Asian arvioinnissa on kysymys siitä, kuinka pitkälle menevää ja täydellistä toiminnan erottamista muusta toiminnasta TUVE-lain säännökset edellyttävät.

Asiassa ei ole erimielisyyttä tai epäselvyyttä siitä, että mainittujen lainkohtien asettamat erottamisvaatimukset oli asianmukaisesti täytetty 31.3.2019 saakka, kun turvallisuusverkkoon liittyvä toiminta Valtorissa oli keskitetty erityiseen TUVE-yksikköön. Kysymys on sen arvioinnista, onko toiminta vielä mainitun ajankohdan jälkeenkin, TUVE-yksikön tultua lakkautetuksi, ollut lain edellyttämällä tavalla erotettuna Valtorin muusta toiminnasta.

Asian arviointi edellyttää ensinnäkin sen pohtimista, mitä laissa tarkoitetaan toiminnan hallinnollisella erottamisella. Toiseksi on arvioitava, mitä toiminnallinen erottaminen tarkoittaa. Kolmanneksi on pohdittava taloudellisen erottamisen sisältöä. Lopuksi on verrattava erottamisvaatimusten sisältöä kokonaisuutena Valtorissa organisaatiomuutoksen jälkeen vallitsevaan tilanteeseen ja muodostettava johtopäätös tilanteen lainmukaisuudesta.

Lain vaatimuksia arvioitaessa on kuitenkin huomattava, ettei erottaminen ole ollut täydellistä edes ennen organisaatiomuutosta eikä erottaminen ylipäätänsä voi olla täydellistä niin kauan kuin kysymys on Valtorin organisaatiossa tapahtuvasta toiminnasta. Kysymys on siis erottamisen asteesta ja riittävyydestä.

Oikeusasiamies voi esittää oman käsityksensä erottamisvaatimuksen oikeasta tulkinnasta. Vaikka käsitys poikkeaisi Valtorin tai sitä valvovan ja ohjaavan valtiovarainministeriön käsityksestä, ei tämä välttämättä tarkoita, että asiassa olisi toimittu lainvastaisesti. Kysymys on säännöksistä, jotka jättävät soveltajalleen suhteellisen paljon harkintavaltaa sen osalta, kuinka täydellistä erottamista lain voidaan katsoa edellyttävän. Kysymys on lainvastaisesta toiminnasta vasta, jos viranomainen on soveltanut lakia selvästi sen sanamuodon ja tarkoituksen vastaisesti tai harkintavallan rajat muuten ylittäen.

Pyrin jäljempänä hahmottamaan lain edellyttämän erottamisvelvollisuuden sisältöä paitsi lain sanamuodon myös erityisesti sen esitöiden valossa. Pidän lainsäätäjän tarkoituksen selvittämistä tässä tapauksessa korostetun tärkeänä erityisesti sen kysymyksen osalta, missä määrin erottamisvelvollisuuden säätäminen liittyy verkon turvallisuuteen ja missä määrin laskennallisiin ja tilinpidollisiin taikka mahdollisiin muihin syihin. Mikäli erottamisvelvollisuuden taustalla vaikuttavat pääasiassa muut kuin turvallisuuteen liittyvät syyt, toimintojen erottamisen selkeyden väheneminen on paremmin perusteltavissa kuin muissa tapauksissa. Mikäli turvallisuusnäkökohdat kuitenkin korostuvat erottamisvelvollisuuden taustalla, erottamisen tarkkarajaisuutta korostava lähestymistapa saattaa olla perustellumpi.

3.2 Turvallisuusverkkotoimintaa koskevat säännökset ja niiden tausta

TUVE-lain tarkoituksena on lain 1 §:n 1 momentin mukaan normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa varmistaa valtion ylimmän johdon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeiden viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan edellyttämän viestinnän häiriöttömyys ja jatkuvuus sekä turvata päätöksenteossa ja johtamisessa tarvittavan tiedon käytettävyys, eheys ja luottamuksellisuus. Lakia sovelletaan julkisen hallinnon turvallisuusverkkoon ja sen palvelujen käyttöön sekä muuhun turvallisuusverkkotoimintaan.

Turvallisuusverkko on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) tarkoitettu viranomaisverkko, joka täyttää korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimukset siten kuin siitä laissa erikseen säädetään tai lain nojalla määrätään. Turvallisuusverkkoon kuuluu viestintäverkko ja siihen välittömästi liittyvät laitetilat, laitteet ja muu infrastruktuuri sekä turvallisuusverkon yhteiset palvelut.

Turvallisuusverkkoon sovelletaan osin myös valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, jäljempänä TORI-laki) säännöksiä, julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) säännöksiä 31.12.2019 saakka ja sen jälkeen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) säännöksiä.

TUVE-lain 8 §:n 1 momentin mukaan turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuottajana toimii TORI-lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus eli Valtori. TUVE- lain 8 §:n 1 momentin mukaan palveluntuottajan on erotettava

> ”tässä laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta kuin tämän lain mukaisesta toiminnastaan”.

TUVE-lain 10 §:n 1 momentin mukaan turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana toimii niin ikään TORI-lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu palvelukeskus eli Valtori. TUVE-lain 10 §:n 2 momentin mukaan

> ”turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajan on erotettava tässä laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta kuin tämän lain mukaisesta tai siihen liittyvästä toiminnastaan”.

TUVE-laissa tarkoitettujen tieto- ja viestintäteknisten palvelujen ja integraatiopalvelujen sisältö on määritelty julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa 1109/2015.

TUVE-lain 14 § mukaan valtiovarainministeriö vastaa turvallisuusverkkotoiminnan yleishallinnollisesta, strategisesta, taloudellisesta ja tieto- ja viestintäteknisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta ja valvonnasta. Samoin valtiovarainministeriö vastaa turvallisuusverkon palveluntuotannon ohjauksesta ja valvonnasta.

Valtiovarainministeriön ohjauksen konkreettinen ilmentymä on vuosittain tehtävä tulossopimus, jonka Valtorin taholta allekirjoittavat hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja. Tulossopimuksessa sovitaan sekä TORI- että TUVE-palveluihin liittyvistä tavoitteista ja toimintojen kehittämisestä.

TUVE-lain 25 §:n 2 momentin siirtymäsäännöksen mukaan hallinnon tietotekniikkakeskus (jäljempänä Haltik) sai toimia lain 8 §:ssä tarkoitettuna turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten palvelujen ja 10 §:ssä tarkoitettujen turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana enintään 31.12.2016 saakka.

Valtiovarainministeriö asetti vuoden 2016 alussa siirtoprojektin Haltikin turvallisuusverkkotoiminnan siirtämiseksi Valtoriin. Siirtoprojektissa olivat edustettuina valtiovarainministeriö, sisäministeriö, Haltik ja Valtori. Siirtoprojektin tavoitteena oli valmistella siirto siten, että turvallisuusverkkotoiminta voitiin liittää Valtoriin lain edellyttämällä tavalla hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti erotettuna muusta Valtorin toiminnasta. Siirtoprojektin strategisena ohjausryhmänä toimi TUVE-lain 17 §:ssä tarkoitettu turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunta, joka 27.4.2016 pitämässään kokouksessa käsitteli siirron edellytyksiä ja totesi, että valmistelu oli tehty huolellisesti. Neuvottelukunta puolsi asian esittelyä valtioneuvostolle.

Valtioneuvosto kumosi Haltikia koskeneen asetuksen 19.5.2016 (359/2016). Haltik lopetti toimintansa ja siellä tuotetut turvallisuusverkkotoiminnan tehtävät ja niitä tekevä henkilöstö siirrettiin 1.6.2016 osaksi Valtoria. Toiminta organisoitiin Valtorissa suoraan toimitusjohtajan alaiseen TUVE-yksikköön. Siirto ei aiheuttanut muutoksia TUVE-palvelujen tuotantoon ja samat henkilöt vastasivat palvelujen tuottamisesta myös siirron jälkeen.

TUVE-lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 54/2013 vp) mukaan edellä käsitellyn turvallisuusverkkoon liittyvän toiminnan erottamisvelvollisuuden taustalla vaikutti erityisesti pyrkimys siihen, että turvallisuusverkon palvelutuotanto ei lakiehdotuksen mukaan

saanut tuottaa liiketaloudellista voittoa palveluntuottajille ja näiden oli tähän liittyen erotettava turvallisuusverkon palvelutuotanto taloudellisesti muusta toiminnastaan. Palveluntuottajille suoritettavien maksujen suuruus ei saanut lakiehdotuksen mukaan myöskään ylittää suoritteen tai palvelun tuottamisesta palveluntuottajalle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvoa).

Hallituksen esityksessä palvelujen erillisyyden vaatimusta ei siis ainakaan ensisijaisesti perusteltu turvallisuusnäkökohdilla vaan pikemminkin palveluntuotannon taloudellisiin rakenteisiin ja markkinoiden toimintaan liittyneillä seikoilla. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että tieto- ja viestintäteknisten palvelujen (TUVE-laki 8 §) ja integraatiopalvelujen (TUVE-laki 10 §) tuottajana voisi toimia joko viranomainen tai muu tieto- ja viestintäteknisen alan toimija. Ehdotettu sääntely, mikä se olisi hyväksytty hallituksen esityksen mukaisesti, olisi siis mahdollistanut nyt tarkasteltavana olevien tehtävien siirtämisen yksityiselle ICT-alan yritykselle.

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esitystä koskeneessa lausunnossaan PeVL 8/2014 vp, että ehdotetun lain 8 §:n ja 10 §:n sääntely valtion oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollisesta siirtämisestä yksityisille toimijoille oli varsin väljää ja täsmentymätöntä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyä ja sen perusteluja oli tältä osin täydennettävä olennaisesti, jotta perustuslakivaliokunta voisi edes arvioida sääntelyä perustuslain 124 §:ssä asetettujen vaatimusten kannalta. Mainittu perustuslain pykälä koskee niitä reunaehtoja, joiden mukaisesti hallintotehtävä voidaan antaa muulle toimijalle kuin viranomaiselle

Eduskunta sai valtiovarainministeriöltä lakiehdotuksen käsittelyn aikana selvityksen, jonka mukaan suunnitelmat turvallisuusverkon tieto- ja viestintäteknisten ja integraatiopalvelujen tuottajasta olivat valmistelun edetessä täsmentyneet siten, että lakiehdotuksen 8 § ja 10 §:ssä tarkoitetut tehtävät oli tarkoitus osoittaa viranomaiselle (Valtorille) eikä yksityisille toimijoille. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö esitti eduskunnalle, että lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa ja 10 §:n 1 momentissa olevat maininnat siitä, että palveluntuottajana voisi olla myös tieto- ja viestintäteknisen alan toimija, voitaisiin poistaa.

Edellä selostetun ministeriön selvityksen saatuaan perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotus voitiin ilman perustuslakiin liittyviä ongelmia käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos maininnat muusta tieto- ja viestintäteknisen alan toimijasta poistetaan ehdotetusta laista. Hallintovaliokunta onkin mietinnössään (HaVM 35/2014 vp) perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti esittänyt mainintojen poistamista ja laki on tältä osin säädetty edellä selostetussa, edelleen voimassa olevassa muodossaan.

Edellä mainitusta hallintovaliokunnan mietinnöstä ilmenee, että valiokunnan asiantuntijakuulemisessa monet lausunnonantajat suhtautui-

vat varauksellisesti tai kielteisesti suunniteltuun turvallisuusverkkopalvelujen tuottamiseen Valtorissa. Lausunnoissa katsottiin, että valtion ylimmän johdon ja turvallisuusviranomaisten verkko tuIi pitää erillään Valtorin toimialariippumattomista palveluista (TORI-palvelut). Tärkeänä pidettiin myös, että turvallisuusverkkotoimintaa hallinnoitaisiin ja ohjattaisiin yhtenäisenä kokonaisuutena eikä mitään osia siirrettäisi Valtorin alaisuuteen. Valiokunnan saamissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että TORI-toiminnassa pyrittiin kustannustehokkuuteen, kun taas TUVE-toiminnassa korostui korkea varautuminen, tietoturva ja saatavuustaso.

Hallintovaliokunta totesi erottamisvelvollisuuden osalta mietinnössään muun ohella seuraavaa (HaVM 35/2014 vp s. 10):

> ”Hallintovaliokunta korostaa, että turvallisuusverkonpalveluiden erottamisella hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti TORI-palvelukeskuksen muusta toiminnasta tulee varmistaa turvallisuusverkkotoiminnan tavoitteiden toteutuminen muun muassa tietoturvamääräysten, tietoturvakulttuurin ja riittävän, myös poikkeusolojen tarpeet huomioivan, korkeaa varautumista edellyttävän resursoinnin osalta. Turvallisuusverkon 8 §:ssä tarkoitettujen tieto- ja viestintäteknisten palvelujen tuotantovastuiden siirtyessä TORI-palvelukeskukseen on tarkoituksenmukaista koota tietoturvahenkilöstö TUVE-lain mukaiseen erotettuun osaan, TUVE-yksikköön, jotta keskus kykenee täyttämään sille asetetut vaatimukset asianmukaisesti. Korkeaa jatkuvuutta tarvitsevien eri käyttäjäryhmien tarpeet on tärkeää turvata palvelukeskukseen perustettavalla 24/7-valvonta- ja tapahtumanhallintakyvyllä. Rakentamalla Valtoriin erillinen korotetun tason yksikkö on mahdollista toteuttaa ratkaisu, joka ottaa huomioon korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimusten lisäksi myös kustannustehokkuuden.”

TUVE-lain 8 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa hallintovaliokunta vielä erikseen totesi:

> ”Hallintovaliokunta painottaa muutettavan 8 §:n 2 momentin merkitystä. Valiokunta korostaa, että säännös velvoittaa palveluntuottajan erottamaan TUVE-laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta kuin TUVE-lain mukaisesta toiminnastaan. Valiokunta katsoo, että toiminta tulee erottaa erilliseen TUVE-yksikköön.”

TUVE-lain 10 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa hallintovaliokunta totesi:

> ”Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin tarkentamista sääntelyn johdonmukaisuuden vuoksi vastaamaan muutettavaa 8 §:n 2 momenttia siten, että integraatiopalvelun tuottajan on erotettava TUVE-laissa tarkoitettu toiminta hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti muusta kuin TUVE-lain mukaisesta tai siihen liittyvästä toiminnastaan. Integraatiopalvelun tuottajan tehtävänä on TUVE-palvelujen integroinnin lisäksi TUVE-palvelujen yhteensovittaminen käyttäjän toimialasidonnaisiin palveluihin ja muihin toimialariippumattomiin TORI-palveluihin, minkä vuoksi ei ole perusteltua edellyttää integraatiopalve-

> luntuottajalta yhtä tiukkaa eriyttämisvelvoitetta kuin muilta TUVE-palvelutuottajilta.”

Eduskunnan vastauksessa EV 245/2014 vp laki hyväksyttiin hallintovaliokunnan mietinnön mukaisesti, mutta samalla tehtiin seuraava päätös:

> ”Eduskunta edellyttää hallituksen tarkkaan seuraavan ja arvioivan turvallisuusverkkouudistuksen toimeenpanoa sekä antavan hallintovaliokunnalle vuoden 2016 valtiopäivien loppuun mennessä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun seikkaperäisen kirjallisen selvityksen uudistuksen toimeenpanosta ja siihen liittyvistä kysymyksistä mukaan lukien hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 35/2014 vp ilmenevät eri seikat.”

Hallitus antoi hallintovaliokunnalle 14.12.2016 eduskunnan vastauksessa edellytetyn kirjallisen selvityksen O 106/2016 vp julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan toimeenpanon käynnistymisestä. TUVE-lain valmistelun aikana tunnistetut, palvelutuotannon järjestämiseen ja palvelutuottajien kyvykkyyteen liittyneet riskit eivät selvityksen mukaan olleet toteutuneet. Selvityksen mukaan turvallisuusverkkopalvelut muodostivat yhtenäisen tieto- ja viestintäteknisen palvelukokonaisuuden, joka toimi ja oli täyttänyt hyvin sille laissa asetetut vaatimukset.

Edellä mainitussa selvityksessä viitattiin myös Valtiotalouden tarkastusviraston (jäljempänä VTV) syksyn 2015 ja alkukevään 2016 välisenä aikana toimeenpanemaan turvallisuusverkon ohjaustoimintaan kohdistuneeseen tarkastukseen. Tarkastuksen loppuraportti (VTV 14/2016) julkaistiin 23.6.2016. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että valtiovarainministeriöllä tulisi olla toimivat menettelyt ylläpitää ja jakaa laaja-alaista näkemystä julkisen hallinnon ICT-kokonaisuudesta, joka muodostuu valtionhallinnon toimialariippumattomista ICT-palveluista (TORI), toimialasidonnaisista ICT-palveluista (TOSI) ja turvallisuusverkkoympäristön ICT-palveluista (TUVE). Tarkastuksessa suositettiin, että TUVE-ohjaus sovitettaisiin paremmin yhteen muun julkisen hallinnon ICT-ohjauksen kanssa.

Valtiovarainministeriössä katsottiin aiheelliseksi ryhtyä toimenpiteisiin Valtorin sisäisen hallinnon ja hankintatoimen yhtenäistämiseksi, jotta Valtorin toiminnan tehokkuutta saataisiin parannettua. Valtiovarainministeriö asetti Valtorille tulostavoitteeksi vuodelle 2018 TORI- ja TUVE -toimintojen mahdollisimman kattavan yhtenäistämisen (”Yksi Valtori”).

Valtiovarainministeriön ja Valtorin välisessä 19.12.2017 vuodelle 2018 tehdyssä tulossopimuksessa todettiin tavoitteena:

> ”Yksi Valtori (TORI- ja TUVE-toimintojen mahdollisimman kattava yhtenäistäminen)”

Tavoitteeseen liittyvinä toimenpiteinä tulossopimuksessa mainittiin:

- ”Parhaiden käytäntöjen käyttöönotto Valtori-tasoisesti”
- ”Asiakkaalle palvelut yhdestä kanavasta”
- ”Ratkaisujen integrointi (esim. yhdellä työasemalla sekä TORI- että TUVE-palveluihin)”
- ”Organisaatiorakenteen selkeyttäminen”
- ”TUVE-palveluiden 24/7-valmiuksien laajentaminen myös TORI-palveluiden käyttöön”
- ”Erityisenä osa-alueena arvioidaan TUVE-yksikössä olevien osaamisten ja toimintamallien laajentamista kattamaan koko Valtorin toimintaa. Tämä koskee muun muassa 24/7 toiminnan laajentamista sekä häiriö- ja poikkeusolojen hallintaa.”

Tulosopimuksen rahoitusosiossa Valtoria tarkasteltiin TUVE-yksikkö mukaan lukien yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi sopimuksessa mainittiin Valtorin kahden yksikön (TORI ja TUVE) integraation edistäminen erityisenä tuottavuuden ja asiakastyytyväisyyden parantamiseen liittyvänä kehittämisalueena.

Valtorin hallituksen 18.4.2018 pidetyn kokouksen pöytäkirjaan kirjattiin:

> ”Käydyn keskustelun pohjalta hallitus totesi, että tavoitteena on yhdistää Valtorin TORI- ja TUVE-toiminnot mahdollisimman yhtenäisiksi. Yleisenä linjauksena on toimintojen yhtenäistäminen, ja tähän liittyvät poikkeamat pitää perustella erikseen.”

Uusi organisaatio ja johtoryhmän kokoonpano käsiteltiin Valtorin hallituksessa 24.1.2019 ja ensimmäinen uusi työjärjestys (682/00.01/2017) hyväksyttiin 21.3.2019. Mainittu työjärjestys oli voimassa 1.4.–30.9.2019.

VTV:n jälkiseurannassa saadun selvityksen perusteella VTV totesi jälkiseurantaraportissaan 8.3.2019 (Dnro 172/54/2015), että hallinnon turvallisuusverkkotoiminnan ohjausta oli pyritty viemään VTV:n tarkastuksen suosituksessa esitettyyn suuntaan.

3.3 Valtorin nykyinen organisaatio

Valtorin 1.10.2019 voimaan tulleen työjärjestyksen (248/00.01/2019) mukaan Valtorin linjaorganisaation (työjärjestyksen kohta 5.1) muodostavat hallitus, toimitusjohtaja, toimitusjohtajan alaiset tulosyksiköt (Asiakkuudet, Palvelut ja kehitys, Käyttäjätuki, Tuotanto, Sisäiset palvelut ja Viestintä), sisäinen tarkastus sekä mainittua linjaorganisaatiota poikkileikkaavat liiketoiminta-alueet (TORI- ja TUVE-liiketoiminta-alueet).

Työjärjestyksen kohdan 5.2 mukaan pääsääntönä on, että liiketoiminta-alueiden asioita käsitellään organisaation sisällä yhdessä. Työjärjestyksen mukaan tulosyksiköt vastaavat, että liiketoiminta-alueilla tehtävät toimenpiteet ja kehittäminen tehdään voimassa olevien säädösten ja valtion edun mukaisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Turvallisuusverkkoon liittyviä tehtäviä työjärjestyksessä on mainittu erityi-

sesti Palvelut ja kehitys -tulosyksikön ja Tuotanto-tulosyksikön kohdalla. Viimeksi mainitussa yksikössä toimii erityinen TUVE-palvelutuotanto -toimintayksikkö.

Työjärjestyksessä esiintyy myös ilmaisu ”TUVE-toimialatie”, jolla valtiovarainministeriöstä saadun tiedon mukaan tarkoitetaan asioiden käsittelyä vain niiden henkilöiden kesken, joille on tehtävänkuvauksessa tai työjärjestyksessä määritelty TUVE-tehtävien hoitamiseen liittyviä vastuita.

Erottamisvaatimuksen toteuttamisesta työjärjestyksessä on muun muassa seuraavat maininnat:

- ”Valtorin muusta toiminnasta toiminnallisesti, taloudellisesti ja hallinnollisesti eriytettyjä hallinnon turvallisuusverkkolain (10/2015) mukaisia tieto- ja viestintäteknisiä- sekä integraatiopalveluita johtaa toimitusjohtaja Valtiovarainministeriön ohjauksen mukaisesti. Vain TUVE-palveluita koskevaan johtamiseen osallistuvat ne TUVE-liiketoiminta-alueen esimiehet ja työntekijät, joille se tehtävänkuvissa olevien määräysten perusteella kuuluu (TUVE-toimialatie). Toimitusjohtajan tukena TUVE-lain mukaisia palveluita koskevassa päätöksenteossa toimivat TUVE-liiketoiminta-alueen toiminnasta vastaavat johtajat sekä esimiehet.” (Kohta 4.3)
- ”Henkilöstön ja tilojen yhteiskäytössä noudatetaan TUVE-lain vaatimuksia.” (Kohta 5.2)
- ”Eri liiketoiminta-alueille sijoittuvien palveluiden osalta tehdään erottamisvaatimuksen toteuttamiseksi omat puite- sekä asiakaskohtaiset palvelusopimukset, joiden toteutumista kuitenkin seurataan yhtäläisin menetelmin.” (Kohta 5.6)
- ”TORI- ja TUVE liiketoiminta-alueiden taloudellinen erottamisvaatimus toteutetaan kohdentamalla kustannukset ja työaika tuotteittain aiheuttamisperiaatetta noudattaen.” (Kohta 5.8)
- ”Hallinnollinen ja toiminnallinen erottaminen toteutetaan määrittämällä henkilöiden tehtävänkuvauksissa turvallisuusverkkotoimintaan ja turvallisuusverkon palveluihin liittyvät tehtävät ja vastuut. Tehtävänkuvauksissa on otettava huomioon toiminta laajoissa (normaaliolojen) häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.” (Kohta 5.8)
- ”TUVE-toiminnan hallinnollinen ja toiminnallinen erottaminen toteutetaan organisoimalla TUVE-käyttäjätukea tuottavat ryhmät omiin TUVE-ryhmiin em. yksiköiden sisälle. TUVE-palveluiden käyttäjätukea tuottavien henkilöiden tehtävänkuvissa on oltava selkeät kirjaukset tehtävistä, vastuista sekä toimivallasta TUVE-tehtäviin liittyen.” (Kohta 5.11)
- ”TUVE-toiminnan taloudellinen erottaminen toteutetaan kohdentamalla TUVE-työn kustannukset ja työaika palveluille aiheuttamisperiaatetta noudattaen.” (Kohta 5.11)
- ”TUVE-toiminnan edellyttämä toiminnallinen ja hallinnollinen erottaminen toteutetaan nimeämällä turvallisuusverkkopalveluille palveluita tuottavat henkilöt ja tehtävänkuvissaan on oltava maininta siitä, että vastuulle kuuluu TUVE-palveluiden toiminnan tukeminen.” (Kohta 5.15)
- ”TUVE-toiminnan taloudellinen erottaminen toteutetaan kohdentamalla TUVE-työn kustannukset ja työaika palveluille aiheuttamisperiaatetta noudattaen.” (Kohta 5.15)
- ”TUVE-liiketoiminta-alueella työskentelevien henkilöiden tehtävänkuvauksissa on oltava maininta: Tehtävä sijoittuu TUVE-liiketoiminta-alueelle. Tehtävässä noudatetaan TUVE-lakia ja -asetusta sekä niiden nojalla annettuja ohjeita, määräyksiä ja päätöksiä. Henkilöön sovelle-

> taan rikosoikeudellista virkavastuuta henkilön suorittaessa turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä.” (Kohta 5.17)

Oikeusasiamiehen kansliaan toimitetuista Valtorin esimiestason henkilöiden tehtävänkuvauksista ilmenee, että TUVE-toimintoihin liittyvät tehtävät on kunkin henkilön kohdalla yksilöity ja asiakirjan lopussa on usein seuraava ilmaisu:

> ”Tehtävä sijoittuu osittain TUVE-liiketoiminta-alueelle. Tehtävässä noudatetaan TUVE-lakia ja -asetusta sekä niiden nojalla annettuja ohjeita, määräyksiä ja päätöksiä. Henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta henkilön suorittaessa turvallisuusverkkotoimintaan liittyviä tehtäviä.”

3.4 Lainsäätäjän tarkoituksen arviointi ja säännösten tulkinta

Edellä selostettujen lainvalmisteluasiakirjojen perusteella vaikuttaa siltä, että erottamisvaatimuksen taustalla on hallituksen esitystä laadittaessa vaikuttanut keskeisesti ajatus siitä, että nyt kysymyksessä olevat toiminnot olisi voitu uskoa yksityisoikeudellisesti järjestäytyneen toimijan hoidettaviksi. Kun samalla kuitenkin on lähdetty siitä, ettei toiminta saisi tuottaa voittoa ja että siitä maksettaisiin palveluntuottajalle omakustannusperiaatteella, on ollut johdonmukaista edellyttää toiminnan taloudellista erottamista palveluntuottajan muusta toiminnasta. Toiminnan hallinnollinen ja toiminnallinen erottaminen ovat sen sijaan, mitä ilmeisemmin, liittyneet turvallisuusnäkökohtiin. Asiaa ei tosin tältä osin ole juurikaan hallituksen esityksessä avattu, mihin perustuslakivaliokuntakin on edellä todetuin tavoin kiinnittänyt huomiota arvioidessaan lakiesitystä perustuslain kannalta.

Kun eduskuntakäsittelyn aikana on edellä todetuin tavoin päätetty, että nyt kysymyksessä olevat toiminnot annetaankin viranomaiselle eli Valtorille, turvallisuusnäkökohdat ovat samalla erottamisvaatimuksen taustalla korostuneet. Tämä ilmenee edellä siteeratuista hallintovaliokunnan mietinnön lausumista.

Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tästä oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen olennaisesti liittyvästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa.

Tarkasteltavana olevissa TUVE-toiminnan erottamisvelvollisuutta koskevissa normeissa on kysymys lainsäätäjän viranomaiselle asettamista tietyn toiminnan järjestämistä koskevista reunaehdoista. Kuten yleensäkin, normit jättävät soveltajalleen jonkin verran tulkinnanvaraa. Tulkinnan lähtökohtana ovat lain sanamuoto ja tarkoitus.

Lakitekstin yleiskielen mukaisesta tai juridisteknisestä merkityksestä ei yleensä ole syytä poiketa. Lainsäätäjän käyttämät käsitteet, niin kuin myös tietyn tosiseikaston ja yleisellä tasolla ilmaistun oikeusnormin vastaavuuden toteaminen, edellyttävät soveltamistilanteessa

kuitenkin aina jonkin asteista tulkintaa. Tulkinnassa voidaan kiinnittää huomiota myös lain tarkoitukseen.

Hallinnon lainalaisuuden periaatteen tavoitteena on osaltaan taata oikeusturvan ja ennakoitavan viranomaistoiminnan toteutuminen. Tavoitteena on, että viranomaisen suorittaman laintulkinnan tulos olisi sopusoinnussa sovellettavan säännöksen sanamuodon ja tarkoituksen kanssa ja näin ollen myös kaikkien ennakoitavissa.

Lainvalmisteluaineisto ja erityisesti siitä ilmenevät eduskunnan nimenomaiset kannanotot muodostavat keskeisen oikeuslähteen, kun pyritään selvittämään lain sanamuodon taustalla ollutta lainsäätäjän tarkoitusta ja sitä tosiasiallista yhteiskunnallista tilannetta tai tarvetta, joka lain säätämiseen on vaikuttanut. Mitä uudemmasta lainsäädännöstä on kysymys, sitä tärkeämpinä lainsäätäjän kannanottoja yleensä voidaan pitää.

Laissa säädetyn erottamisvelvollisuuden sisällön tulkinta vaikuttaa ilmaisun yleiskielisen merkityksen ja myös hallintovaliokunnan mietinnöstä ilmenevän lainsäätäjän tarkoituksen perusteella kantelussa katsotuin tavoin suhteellisen selvältä. Tätä taustaa vasten voidaankin pitää jossain määrin yllättävänä, että ainakin vuotta 2018 koskeneesta tulossopimuksesta lähtien TUVE- ja TORI-toimintojen ”yhtenäistäminen” ja ”integrointi” (”Yksi Valtori”) on Valtorissa asetettu keskeiseksi tavoitteeksi. Onhan integroinnin ja yhtenäistämisen yleiskielinen merkitys nimenomaan vastakkainen toimintojen erottamiseen nähden.

Jos TUVE-toiminnan hallinnollista erottamista koskevan vaatimuksen sisältöä tulkitaan julkishallinnon perinteisten hallintorakenteiden muodostamaa taustaa vasten, on selvää, että erottamisvelvollisuus voidaan parhaiten toteuttaa keskittämällä toiminnot muusta organisaatiosta riippumattomattomaan erilliseen yksikköön tai hallinnollisesti itsenäiseen linjaorganisaation osaan. Asian arviointi muuttuu kuitenkin vaikeammaksi, kun valittu organisaatiomalli ei ole perinteinen linjaorganisaatio.

Perinteisen vertikaalisen linjaorganisaation rinnalla julkishallinnossa käytetään nykyisin usein myös matriisimallisia, yleensä tiettyyn teemaan tai prosessiin liittyviä horisontaalisia rakenteita. Tällaiset organisaatiomallit muuttavat viranomaistoimintaan liittyviä perinteisiä johto-, vastuu- ja valvontasuhteita. Matriisiorganisaatio ei lähtökohtaisestikaan tähtää tietyn toiminnan hallinnolliseen erottamiseen toisesta vaan pikemminkin tietyn teeman tai prosessin integroimiseen muuhun toimintaan. Matriisiorganisaatio on linjaorganisaation ja prosessiorganisaation välimuoto. Matriisi syntyy, kun linjaorganisaation yhteyteen luodaan linjoja poikkileikkaavia rakenteita.

Toiminnan erottamista koskevat vaatimukset liittyvät julkishallinnossa usein toimijan korostettuun rakenteelliseen riippumattomuuteen (esimerkiksi tuomioistuimet), tehtävän arkaluonteisuuteen ja siitä johtuvaan tarpeeseen rajoittaa toimintaan osallistuvien piiriä (esimerkiksi

tiedustelutoiminta), nopeita ratkaisuja edellyttävän toiminnan luonteeseen (esimerkiksi aluksen päällikkyys) tai erikoistumiseen ja taloudelliseen tulosvastuuseen (esimerkiksi Senaatti-kiinteistöt). Usein lähdetään siitä, että erikoistuminen ja resurssien jakamattomuus edistävät toiminnan laatua ja toimintavarmuutta.

Poikkeuksellisiin tapahtumiin ja poikkeusoloihin varautuminen edellyttävät lähtökohtaisesti henkilöstöä ja muita voimavaroja, jotka vain rajoitetusti voivat olla varattuina muuhun kuin niiden ensisijaiseen käyttötarkoitukseen liittyvään toimintaan. Esimerkiksi pelastusviranomaisten tai puolustusvoimien koko kapasiteetti on käytössä vain harvoin. Tästä huolimatta kapasiteettia ei voida sitoa pysyvästi muihin käyttötarkoituksiin toimintavalmiuden kärsimättä. Hallintovaliokunnan mietinnön valossa vaikuttaa siltä, että toiminnan erottamisvaatimusta on turvallisuusverkkoon liittyvien tehtävien kohdalla korostettu myös tällaisiin näkökohtiin liittyen.

Tehtäviini ei kuulu sen pohtiminen, onko TUVE- ja TORI-toimintojen aikaisempaa suurempi yhtenäistäminen Valtorissa ollut järkevää tai tarkoituksenmukaista. Tehtäväni on kantelun johdosta arvioida tehdyn ratkaisun lainmukaisuutta.

Edellä selostettuihin Valtorin organisaatiorakenteen kehittymistä koskeviin tapahtumiin perustuva käsitykseni on, ettei organisaatiomuutokseen johtaneen tapahtumainkulun alkuvaiheessa ole kiinnitetty riittävää huomiota siihen, että Valtorille asetetut tavoitteet ovat olleet ainakin osittain ristiriitaisia voimassa olevan lain sanamuodon kanssa. Pidän selvänä, että toimintojen yhtenäistäminen ja integrointi eivät yleensä voi samanaikaisesti tarkoittaa toimintojen erottamista. Sittemmin, erityisesti 1.10.2019 voimaan tulleessa työjärjestyksessä, toimintojen erottamisvaatimuksen toteuttamista Valtorin muuttuneessa organisaatiossa on kuitenkin vakuuttavalla tavalla täsmennetty.

Minulla ei ole ollut mahdollisuutta omien havaintojeni perusteella arvioida, miten TUVE- ja TORI-toimintojen erottaminen käytännössä Valtorissa tällä hetkellä toimii. Valtorin uuden työjärjestyksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että erottamisvelvollisuuden toteuttamiseen Valtorin nykyisessä organisaatiossa on kiinnitetty runsaasti huomiota niin toimintojen hallinnollisen, toiminnallisen kuin taloudellisen erottamisenkin kannalta. Mikäli työjärjestyksen määräyksiä käytännössä myös tulkitaan TUVE-lain tarkoituksen mukaisesti eli ”erottamismyönteisesti”, en näe Valtorin toiminnassa tällä hetkellä ainakaan työjärjestyksen tasolla aihetta arvosteluun.

Valtiovarainministeriön edellä selostetusta lausunnosta ilmenevät erottamisvelvollisuuden konkreettista sisältöä määrittävät periaatteet ovat nähdäkseni sopusoinnussa lain sisällön kanssa ja ohjaavat Valtorin toimintaa asianmukaisesti erottamisvelvollisuutta toteutettaessa.

Käsitykseni mukaan Valtorin uutta organisaatiomallia ei siis ole pidettävä lainvastaisena. Totean kuitenkin, että Valtorin organisaatiota uu-

distettaessa olisi hallintovaliokunnan mietinnöstä ilmenneiden kannanottojen ja lain sanamuodon pohjalta voitu edetä toimintojen erottamista selkeämminkin korostavaan lopputulokseen. Valtorille ja valtiovarainministeriölle laintulkinnassa kuuluvan harkintavallan rajoja ei kuitenkaan ole nähdäkseni ylitetty.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset valtiovarainministeriön ja Valtorin tietoon. Asia ei anna taholtani aihetta muihin toimenpiteisiin kuin siihen, että lisään Valtorin tarkastuksen lähiaikojen tarkastuskalenteriini.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Valtorille ja valtiovarainministeriölle.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen