

12.2.2004

1672/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä

AVUSTAVIEN ULOSOTTOMIESTEN TYÖNJAOSTA PÄÄTTÄMINEN

1

KANTELU

A on osoittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle 4.7.2002 päivätyn kirjoituksen, jossa hän arvostelee johtavan kihlakunnanvoudin B:n menettelyä työnjohtotehtävissä. Kantelijan mukaan B oli vuosia syrjinyt häntä työnjaossa siten, ettei hän ollut yhdenvertaisessa asemassa muiden avustavien ulosottomiesten kanssa. Kantelussa arvostellaan erityisesti piirissä käytössä ollutta bonusjärjestelmää sen arviointiperusteiden ja toteuttamisen osalta.

3.2

Oikeudellinen arviointi

3.2.1

Oikeusohjeet

Ihmisten yhdenvertaisuus on vahvistettu perustuslain 6 §:ssä. Säännöksen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakuumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 125 §:n 2 momentissa luetellaan puolestaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin, jotka ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Tasapuolisen kohtelun vaatimus on vahvistettu valtion virkamieslain 11 §:ssä, jossa asetetaan viranomaisen yleiseksi velvollisuudeksi kohdella palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti niin, ettei ketään perusteettomasti asetetta toisiin nähden eri asemaan syntyperän, kansalaisuuden, sukupuolen, uskonnon, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Virkamiehen velvollisuudeksi on laissa säädetty, että hänen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hän on noudatettava työ- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on käytäyttyävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (14 §).

Ulosottoviraston ja -osaston päällikön tehtävistä on säädetty ulosottoimen hallinnosta annetun asetuksen 8 §:ssä. Lainkohdan mukaan päällikön tulee muun muassa johtaa ja kehittää viraston tai osaston toimintaa, seurata ja

valvoa ulosottoimen yhdenmukaisuutta sekä vastata viraston tai osaston toiminnan tuloksellisuudesta.

Työnjaosta ulosottoapiirissä on säädetty ulosottoasetuksen 9 ja 10 §:ssä. Asetuksen 9 §:n mukaan ulosottoasiainhoito on järjestettävä velalliskohtaisena siten, että yksi ulosottomies ja yksi avustava ulosottomies voivat toimeenpanna samaa velallista koskevat asiat. Asetuksen 10 §:n mukaan velalliskohtainen työnjako on järjestettävä siten, että se perustuu joko velallisen nimen mukaiseen aakkoselliseen jakoon tai alueelliseen jakoon. Työnjaon perusteista ei ole säädetty yksityiskohtaisemmin tai annettu hallinnollisia määräyksiä tai ohjeita.

Yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetulla lailla (myöhemmin yhteistoimintalaki) on annettu henkilöstölle vaikutusmahdollisuus työhönsä ja työoloihinsa vaikuttavaan viraston toimintaa koskevaan päätöksentekoon. Samalla on tarkoitus edistää valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta (1 §). Viraston tulee järjestäessään organisaatiotaan, henkilöstön työtehtäviä ja johtamista, toimia siten, että järjestelyt edistävät myös henkilöstön ja esimiesten sekä henkilöstön keskinäistä yhteistyötoimintaa ja tuloksellista työskentelyä sekä antavat henkilöstöön kuuluville mahdollisuuden vaikuttaa työnsä sisältöön ja työympäristöön ja saada tietoja työnsä tavoitteista, merkityksestä ja tuloksista (3 §).

Yhteistoimintamenettelyn piiriin kuuluvat lain 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan muun muassa henkilöstön asemaan vaikuttavat olennaiset muutokset työtehtävissä, työmenetelmissä ja tehtävien järjestelyssä.

Yhteistoimintamenettelyllä tarkoitetaan lain 8 §:n mukaan sitä, että viraston on ennen 7 §:ssä tarkoitetun asian ratkaisemista neuvoteltava valmisteilla olevat toimenpiteet perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehdoista niiden virkamiesten ja työntekijöiden kanssa, joita asia koskee, tai heidän edustajiensa kanssa. Viraston tulee ennen yhteistoimintamenettelyn aloittamista antaa asian käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot asianomaisille virkamiehille tai työntekijöille tai heidän edustajilleen. Yhtä virkamiestä tai työntekijää koskeva asia käsitellään ensisijaisesti työnantajan ja tämän henkilön välillä.

Vuoden 2002 loppuun asti voimassa olleen työturvallisuuslain (738/2002) 9 §:n mukaan työnantajan oli tarkoin otettava huomioon kaikki, mikä työn laatuun, työolosuhteisiin, työntekijän ikään ja ikääntymiseen, sukupuoleen, ammattitaitoon sekä hänen muihin edellytyksiinsä katsoen kohtuudella on tarpeellista työntekijän suojelemiseksi joutumasta työssä alttiiksi tapaturmille tai saamasta työn johdosta haittaa terveydelleen.

3.2.2

Kannanotto

Työnjaosta yleensä

Kantelija väittää, että B oli pitänyt hänet vajaatyöllistettynä antamalla hänen perittäväkseen velalliset kirjainryhmästä B – G, jossa velallisten etnisen taustan vuoksi oli paljon toimeentulotuen varassa eläviä. Näin ollen jako vaikutti hänen perintätulokseensa ja sitä kautta perintäpalkkioihinsa.

B on selvityksessään korostanut, että bonusjärjestelmää lukuun ottamatta työnjako perustui velallisten määrän arviointiin. Velalliset jaettiin lohkoihin. Kullekin avustavalle ulosottomiehelle tulleiden kolmen lohkon yhteinen asiamäärä pyrittiin saamaan mahdollisimman samanmääräiseksi. Jakoehdotuksen teki B:n asettama työryhmä ensimmäisen kerran vuonna 1997. Se, mitkä kirjainlohkot kukin avustava ulosottomies sai, perustui arvontaan, jossa kantelija sai kirjainlohkot BEN – G. Kantelija sai tässä yhteydessä täydennystä lohkoonsa toisen avustavan ulosottomiehen luovuttua osasta omaa lohkoaan. Sittemmin syntyneitä vinoumia korjattiin muuttuneen velallistilanteen mukaisesti vuosittain. Helmikuussa 2002 kantelijan kirjainlohko muutettiin toiseksi.

Johtavan kihlakunnanvoudin oikeus päättää työnjaosta perustuu ulosottoimen hallinnosta annetun asetuksen 8 §:ään. Työjaossa niin kuin muussakin virkatoiminnassa johtavan kihlakunnanvoudin on noudatettava tasapuolisuutta siten kuin perustuslain 6 §:ssä ja esimerkiksi valtion virkamieslain 11 §:ssä on säädetty.

Kantelussa ei ole sinänsä väitetty, että velallisten määrän tasajakoon perustuva lohkojako ei olisi suoritettu tasapuolisesti vaan pikemminkin kantelussa on kysymys siitä, että kantelija katsoo tulleensa syrjityksi sillä perusteella, että kirjainjaon seurauksena perintätulos jäisi hänelle määrättyissä lohkoissa heikommaksi kuin joissain muissa lohkoissa. Tästä ei ole ollut saatavissa mitään yksiselitteistä näyttöä. Syrjinnän kielto merkitsee sitä, että ihmisiä ei saa asettaa perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Tämä tarkoittaa sitä, että syrjinnästä on kysymys, jos eriarvoiseen asemaan asettaminen ei ole perustunut hyväksyttävään syyhyn.

Koska kunkin avustavan ulosottomiehen saamat kirjainlohkot on arvottu, katson, että minulla ei ole aihetta epäillä, että kantelijaa olisi syrjitty lohkojen jaossa tai että hänen kohtelunsa olisi tältä osin ollut muutoin epäasianmukaista.

Bonusjärjestelmä

Käyttöönotto

Saadusta selvityksestä ilmenee, että B asetti työryhmän, jonka esityksen mukaisesti hän teki ratkaisunsa bonusjärjestelmän käyttöönotosta. Bonusjärjestelmä koski alkujaan vain kolmea lohkoa. Sen perustaksi on esitetty käytännölliset syyt toimivan ja pysyvän asiajaon saamiseksi, mutta jo tuolloin on selvityksen perusteella ollut ilmeistä, että käyttöönotolla oli pyrkimys edesauttaa ulosottopiirin perintätuloksen parantamista. Selvityksen mukaan avustavien ulosottomiesten kantaa järjestelmän käyttöönottoon on tiedusteltu vasta myöhemmin eli vuonna 2001. Asia oli ollut esillä myös yhteistyökomiteassa vuonna 2000.

Yhteistoimintalain 7 § edellyttää, että yhteistoimintamenettelyssä käsitellään henkilöstön asemaan vaikuttavia olennaisia muutoksia työtehtävissä. Vaikka alkuvaiheessa bonusjärjestelmä otettiin käyttöön melko suppeana, on ilmeistä,

että ylimääräisillä lohkoilla oli merkittävä vaikutus avustavien ulosottomiesten merkittävältä osin perintäpalkkioiden määrään perustuvaan tulotasoon, jonka vuoksi mielestäni asia olisi tullut käsitellä yhteistoimintamenettelyssä, yhteistoimintalain 8 §:n mukaisesti.

Jakoperuste

Kantelija on kirjelmässään arvostellut ensisijaisesti juuri niitä perusteita, joiden nojalla bonusten jako on suoritettu. Hän katsoo, että jakoperusteiden määräämisestä edellä esitetyn kaltaisiksi on ollut seurauksena häntä syrjivä työnjako.

Saadusta selvityksestä jää jossain määrin epäselväksi, mikä johtavalla kihlakunnanvoudilla oli alkujaan jakoperusteena bonusjärjestelmää käyttöön otettaessa vuonna 1997. Jakoperusteet täsmennettiin ensimmäisen kerran vuonna 1999 ja tarkemmin 2002.

Saatu selvitys osoittaa, että bonusten jako on merkittävässä määrin seurannut sitä tulosta, joka osoittaa kuinka monta markkaa kukin avustava ulosottomies oli perinyt. Selvi tyksestä ilmenee, että markkamäärä voi johtaa - ja onkin johtanut - satunnaiseen lopputulokseen ns. "lottovoittotapauksissa", kun velallinen maksaa huomattavan suorituksen ulosottoon. Sovelletussa bonusjärjestelmässä bonuksia saamalla avustava ulosottomies on voinut päästä huomattavasti parempiin ansiotuloihin sellaisen tuloksen perusteella, joka ei ole ollut riippuvainen hänen omasta työpanoksestaan.

Koska saatavien suuruus ja asiakkaiden maksukyky vaikuttavat absoluuttiseen markkamäärätilastoon, ei markkamäärä kriteerin painottaminen mielestäni välttämättä anna oikeaa kuvaa avustavan ulosottomiehen onnistumisesta ja työtehtävien tuloksellisesta suorittamisesta.

Lääninhallitus on päätöksessään ja lausunnossaan painottanut, että kriteerit eivät saa olla ristiriidassa virkaylennysperusteiden kanssa. Yhdyn - edellä lausutusta huolimatta - siihen lääninhallituksen käsitykseen, että edellä lähemmin yksilöidyt B:n vahvistamat perusteet sinänsä ovat tältä kannalta hyväksyttävissä ja merkityksellisiä tuloksen arvioinnissa.

Esimerkiksi ulosottovirastojen ja -osastojen vahvistetuissa tulostavoitteissa on täytäntöönpanon onnistumista kuvaavien mittarien todettu mittavaan selkeimmin toiminnan laatua (Ulosottomiesten toiminta vuonna 2002, oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2003/12, s. 23). Täytäntöönpanon onnistumisella ulosotossa tarkoitetaan perityksi saatujen asioiden ja rahamäärien sekä suoraan hakijalle maksettujen asioiden suhteellista osuutta käsitellyistä asioista ja euromääristä.

Näin ollen katson, että B:n bonusjärjestelmän jakoperusteita voidaan arvostella, mutta hänellä on työnjohtotehtäviensä ja toiminnan tuloksellisuutta koskevan virkavastuunsa perusteella ollut melko laaja harkintavaltia asiassa edellyttäen, että kaikkia avustavia ulosottomiehiä kohdeltiin jaossa tasapuolisesti.

Jakoperusteiden valinnan osalta katson, että B on menetellyt asiassa harkintavaltansa puitteissa.

Mitä tulee jakoperusteita vahvistettaessa noudatettuun menettelyyn totean, että perusteet oli ensimmäisen kerran tarkemmin esitelty henkilökunnalle vuonna 1999, jolloin B henkilökunnan kokouksessa ilmoitti niistä edellä kerrotulla tavalla. Asiassa ei ole saatu selvitys tä siitä, että perusteita olisi käsitelty yhteistoimintamenettelyssä ennen perusteiden vahvistamista. Yhteistoimintalaki edellyttää mielestäni, että myös jakoperusteet käsitellään yhteistoimintamenettelyssä ennen niiden vahvistamista.

Jaon toteuttaminen

Kantelija katsoo, että häntä oli syrjitty jaon toteuttamisessa, koska muita tuloksellisuuden ja tehokkuuden indikaattoreita kuin markkamääräistä perintätulosta ei ollut otettu ainakaan riittävässä määrin huomioon.

C:n lääninhallitus on katsonut, että vaikka johtavan kihlakunnanvoudin päätösten puolueettomuutta ja oikeellisuutta ei ollut syytä epäillä, arviointimenettelyä tulisi lääninhallituksen käsityksen mukaan kehittää avoimemmaksi. Saadun selvityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että arvioijan ja arvioitavan vuorovaikutus oli puutteellista. Arvioinnissa tehdyistä johtopäätöksistä ei keskusteltu arvioitavan kanssa eikä siitä myöskään laadittu muistiota tai muutakaan asiakirjaa. Näin ollen lääninhallituksen mielestä arvioitavalla ei ollut mahdollisuutta saada tietoa ja kohdallaan havaituista puutteista tai vahvuuksista.

Mitä ensinnäkin tulee jakoperusteiden käytännön soveltamiseen näyttää saadun selvityksen valossa siltä, että markkamääräinen perintätulos on ollut keskeisellä sijalla niin kuin arviointiperusteita vahvistettaessa on ilmoitettukin. Koska osa perusteista edellytti esimiehen subjektiivista arviota, ei näin jälkikäteen ole ainakaan saadusta selvityksestä pääteltävissä, että B olisi niiden suhteen asettanut avustavat ulosottomiehet eriarvoiseen asemaan. Myöskään objektiivisesti mitattavien suureiden (markkamäärä tai esim. kiertonopeus, johon kantelija vetoaa) huomiotta jättämisestä ei ole näytetty tapahtuneen.

Siitä, että kantelija olisi valittujen kriteerien valossa asetettu perusteettomasti eri asemaan kuin muut avustavat ulosottomiehet, ei ole saatu näyttöä. Näin ollen katson jääneen näyttämättä, että johtava kihlakunnanvoudi olisi käyttänyt harkintavaltansa väärin tai ylittänyt harkintavaltansa asiassa.

Mitä tulee jaon toteuttamisessa noudatettuun menettelyyn, kiinnitän huomiota edellä yhteistoimintalain säännöksistä esittämäni ja katson, että arvioinneista tehdyistä johtopäätöksistä olisi tullut kuulla avustavia ulosottomiehiä henkilökohtaisesti ennen lopullista päätöksentekoa. Jo perustuslaissa turvattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon keskeisiin periaatteisiin kuuluu kuulemisperiaate, jota on myös henkilöstöhallinnossa noudatettava. Kuten lääninhallitus on todennut, puutteet menettelyn avoimuudessa ovat omiaan ruokkimaan myös epäilyjä arvioitsijan harkintavallan väärinkäytöstä.

Lomasijaisen määrääminen

Kantelija arvostelee myös sitä, että hänen työskentelyparikseen ja siten hänen lomasijaisekseen määräämisessä toimittiin siten, että kantelija jäi työskentelyparin vaihdoksen vuoksi vuonna 2002 ilman sijaisuudesta kertyviä perimispalkkioita.

B:n selvityksen mukaan hän vaihtoi helmikuussa 2002 sijaispareja siten, että kantelijan entinen pari vaihdettiin toiseksi entisen parin omasta pyynnöstä. Vaihdoista ilmoitettiin koko henkilökunnalle sähköpostitse. Uusi kantelijan pari valittiin sopivuuden ja henkilösuhteiden perusteella.

Katson, että saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että kantelija olisi perusteettomasti asetettu eriarvoiseen asemaan sijaisjärjestelyissä.

3.3

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen B:n menettelyn virheellisyydestä asianosaisten kuulemisessa ja yhteistoimintalaissa säädetyn menettelyn noudattamatta jättämisessä hänen tietoonsa lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestä hänelle. Lähetän jäljennöksen päätöksestä myös johtavan kihlakunnanvoudin virkaa hoitavalle D:lle ja oikeusministeriölle tiedoksi.
