

15.5.2006

2295/4/04

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **TE-KESKUKSEN MENETTELY KUOPPAKOROTUSNEUVOTTELUSSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli 1.9.2004 päivätyssä kirjeessään Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen (jäljempänä myös TE-keskus) sekä eräiden ammattiliittojen menettelyä vuosittaisten liittoerien ja vastaavien neuvottelunvaraisten kuoppakorotusten käsittelyssä ja kohdentamisessa.

Kantelija on oheistamiinsa selvityksiin viitaten todennut, että hänen työnantajansa - - - työvoimatoimisto on toistuvasti esittänyt korotuksen myöntämistä hänelle. Kantelijan mukaan hänen nimensä on ollut kuusi kertaa ensimmäisenä työvoimatoimiston laatimalla esityslistalla. TE-keskuksen ja ammattijärjestöjen välisissä neuvotteluissa hänen nimensä on kuitenkin aina poistettu korotuksen saavien listalta.

Kantelijan mukaan menettelyn syynä on ollut se, ettei hän kuulu oikeaan ammattiliittoon. Kantelija kertoo myös, ettei hän ole järjestäytymätön, vaan on ollut jo 30 vuotta oman ammattiliittonsa jäsen. - - - A:n mukaan TE-keskuksen ja ammattijärjestöjen menettely on perustuslain, virkamieslain, työsopimuslain ja vuoden 2004 osalta myös yhdenvertaisuuslain vastaista.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

Oikeusasiamiehen toimivalta ja käsittelyn rajaus

Eduskunnan oikeusasiamies valvoo, että viranomaiset ja muut julkista valtaa hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Sen sijaan aatteelliset yhdistykset kuten esimerkiksi ammattijärjestöt eivät kuulu oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

Edellä kerrotun vuoksi en voi laillisuusvalvojana ottaa kantaa kantelijan mainitsemien ammattiliittojen ja niiden edustajien toimintaan kuoppakorotuksista neuvoteltaessa.

3.2

## Työministeriön ja TE-keskuksen antama selvitys

Työministeriö on tammikuussa 2005 antamassaan lausunnossa selostanut puheena olevien liitto- ja tasa-arvoerien käyttöön ja kohdentamiseen liittyvästä neuvottelumenettelystä. Ministeriön mukaan työvoimatoimistojen toimistonjohtajat tekevät alueensa TE-keskuksen työvoimaosastolle virkamiehittäin priorisoidun esityksen oman toimistonsa palkankorotusten kohdentamisista. TE-keskukset koostavat esityksistä korotuslistan, josta ne neuvottelevat aluetasolla yhdessä henkilöstöä edustavien järjestöjen kanssa. TE-keskusten tulee lähettää alueensa korotusesityslista työministeriölle. Työministeriö on todennut lisäksi, että keskustusten tulee mainita esityksessään, pohjautuuko se yksimieliseen neuvottelutulokseen. Jos näin ei ole, tulee erimielisyys ja sen aihe merkitä esitykseen. Työministeriö käy henkilöstöjärjestöjen kanssa vielä neuvotteluja korotusten kohdentamisesta ja erimielisyyksistä. Ministeriö ja järjestöt allekirjoittavat neuvottelujen lopputuloksena syntyvän sopimuksen.

Työministeriön mukaan järjestelmä on ollut työnantajanäkökulmasta erittäin hankala ja haasteellinen. Ammattiliittoon kuulumisella ei ole sen mukaan ollut työnantajanäkökulmasta luonnollisestikaan merkitystä. Kyse on kuitenkin sopimusjärjestelmästä, joka edellyttää neuvotteluja henkilöstöjärjestöjen kanssa ja kun ministeriön mukaan järjestöt ovat pitäytyneet varsin vahvasti omien jäsentensä etujen ajamiseen, on korotusten saaminen neuvotteluissa mukana oleviin ammattiliittoihin kuulumattomille virkamiehille ollut huomattavan vaikeaa. Ministeriö toteaa kuitenkin, että työnantajapuoli on kuitenkin esittänyt myös tällaisille virkamiehille korotuksia ja saanut vuosittain myös lukuisia esityksiä vahvistetuksi sopimuksissa.

Työministeriö myöntää, että kantelijan kantelussaan esittämät tiedot pitävät paikkansa. Hän on ollut - - - työvoimatoimiston korotusesityslistoilla ensimmäisellä sijalla vuosina 2002–2004 ja joka kerta hänet on pudotettu korotuslistalta pois TE-keskuksen ja järjestöjen välisissä neuvotteluissa. Työministeriölle toimitetuissa listoissa kantelijan nimeä ei ole mainittu ja neuvottelutulokset on ilmoitettu yksimielisiksi.

Ministeriön arvion mukaan kantelijan kohdalla neuvottelutilanne on vuodesta toiseen säilynyt haasteellisena ja työnantajapuoli on neuvottelutulokseen pääsemiseksi joutunut luopumaan esityksistään hänen osaltaan. TE-keskus ei ole sen mukaan voinut pakottaa järjestöjä ottamaan sopimukseen mukaan henkilöä, jota ne eivät listalle hyväksy. Työministeriön käsityksen mukaan TE-keskus olisi kuitenkin voinut tehdä, tilanteen toistuvuus huomioon ottaen, neuvottelupöytäkirjaan eriävän mielipiteen ja saattaa kantelijan palkankorotusasian vielä työministeriöstä käsin neuvoteltavaksi.

Työministeriö on todennut lausuntonsa lopuksi, että uuteen palkkausjärjestelmään siirryttäessä nyt esillä olevan kaltaiset ongelmat poistunevat.

Kaakkois-Suomen TE-keskus on selvityksessään todennut, että kantelijan kirjoituksessa mainitulla ajalla työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välisissä

neuvotteluissa päädyttiin yksimielisiin neuvottelutuloksiin. Keskuksen mukaan työvoimatoimistoissa otettiin uusi palkkausjärjestelmä käyttöön 1.6.2005. - - -

Työministeriö on lisälausunnossaan todennut, että kantelijan palkkaus on ollut työn vaativuuteen nähden jälkijätöinen ja tilanne on korjautunut uuden palkkausjärjestelmän myötä.

### 3.3

#### Säännökset

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lainkohdan 2 momentti kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Valtion virkamieslain 11 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava palveluksessaan olevia virkamiehiä tasapuolisesti niin, ettei ketään perusteettomasti aseteta toisiin nähden eri asemaan syntyperän, etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolen, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän taikka poliittisen tai ammattiyhdistystoiminnan taikka muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Lainkohta on muutettu viimeksi 1.2.2004 voimaan tulleen yhdenvertaisuuslain myötä, jolloin sen luetteloon lisättiin etninen alkuperä, vakaumus ja vammaisuus.

Yhdenvertaisuuslain yleisenä tavoitteena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista. Lakia sovelletaan sen 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan myös julkisessa toiminnassa muun muassa silloin, kun on kyse työhönottoperusteista, työoloista tai työehdoista taikka uralla etenemisestä. Lain 4 §:n mukaan viranomaisen tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta.

Yhdenvertaisuuslain 6 §:ssä kielletään syrjimästä ketään muun muassa vakaumuksen, mielipiteen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksen mukaan välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillistä syrjintää on puolestaan se, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

### 3.4

#### Tilanteen arviointia

#### 3.4.1

##### Kysymyksenasettelu

Valtionhallinnon henkilöstön oikeusasemasta säädetään virkamiesten osalta valtion virkamieslaissa ja työsuhteessa olevien osalta työsopimuslaissa. Niissä

säädetään työsuhteen ehtojen sääntelyjärjestelmästä. Virka- ja työehtosopimuksilla sovitaan palvelussuhteen ehdoista. Valtion palkat perustuvat pääosin koko valtionhallintoa koskeviin tai virastokohtaisiin, virka- tai työehtosopimuksilla toteutettuihin järjestelmiin.

Kuoppakorotuksista päättäminen liittyy virka- ja työehtosopimukseen ja niiden määräyksiin. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvaltansa puitteissa puuttua työmarkkinajärjestöjen sopimaan virka- tai työehtosopimuksen tulkintaan.

Nyt esillä olevassa asiassa on nähdäkseni kuitenkin kyse siitä, miten on arvioitava tiettyyn ammattiliittoon kuulumisen asettamista kuoppakorotuksen myöntämisen edellytykseksi ottaen huomioon edellä kerrottujen säännösten valtiotyönantajalle asettamat velvollisuudet. Tarkastelenkin seuraavassa työhallinnon menettelyä kantelijan asiassa tästä näkökulmasta.

### 3.4.2

Kuoppakorotusjärjestelmä valtiotyönantajan näkökulmasta

Edellä kuvattu kuoppakorotusten neuvottelujärjestelmä on työnantajan näkökulmasta haasteellinen ottaen erityisesti huomioon sen velvollisuuden työnantajana huolehtia alaiensa yhdenvertaisesta kohtelusta.

Työmarkkinajärjestöjen asema näissä neuvotteluissa on nimittäin työministeriön lausunnossaan esittämän perusteella ollut varsin vahva, mikä on puolestaan vaikeuttanut merkittävästi työnantajan näkökulman täysipainoista huomioon ottamista.

Valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula on varsin tuoreessa eli 16.12.2005 antamassaan ratkaisussa (Dnro 1064/1/04) käsitellyt nyt puheena olevaa tilannetta. Hänen käsiteltävänään oli kantelu, jossa kantelija kertoi jääneensä kuoppakorotusten ulkopuolelle sen vuoksi, että hän ei kuulunut ammattiliittoon eli oli ns. järjestäytymätön virkamies.

Nikulan mukaan edellä kuoppakorotuksissa noudatettu neuvottelujärjestelmä oli merkinnyt sitä, että järjestäytymättömien virkamiesten mahdollisuudet saada kuoppakorotuksia olivat olleet olennaisesti heikommat kuin järjestäytyneiden. Menettely on Nikulan mukaan ollut omiaan heikentämään viranomaiselta virkamieslain 11 §:ssä edellytetyn velvollisuuden täyttämistä noudattaa tasapuolisuutta virkamiesten kohtelussa. Virkaehtosopimusten soveltamisalalla tähän velvollisuuteen on hänen mukaansa oikeuskirjallisuudessa katsottu kuuluvan myös erilaisten harkinnanvaraisten etuuksien jakamisen, muun muassa kuoppakorotukset. Yhdenvertaisuuden on katsottu edellyttävän, että kuoppakorotuksia jaettaessa kuulumista yhdistykseen ei saa pitää perusteena (Koskinen–Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2001, s. 138).

Ratkaisussaan Nikula totesi, että työministeriö ei ollut onnistunut kovin hyvin pyrkimyksissään huolehtia siitä, että myös järjestäytymättömille virkamiehille oli tullut kuoppakorotuksia. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että neuvottelujärjestelmä ja ammattiliittojen vahva asema olivat tosiasiasa

rajoittaneet työministeriön harkintavaltaa, hän päätyi katsomaan, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa ei ollut tullut ilmi sellaista, johon laillisuusvalvonnan kannalta olisi aihetta puuttua, kun otetaan huomioon uuteen palkkausjärjestelmään siirtyminen.

Oikeuskansleri Nikulan ratkaisussaan esittämät näkökohdat kuoppakorotuksen neuvottelujärjestelmän vaikutuksesta työnantajan mahdollisuuksiin noudattaa sille laissa säädetyistä velvollisuuksista työntekijöitään kohtaan soveltuvat nähdäkseni myös nyt esillä olevaan tapaukseen. Vuoden 2004 kuoppakorotusten osalta asiaa on nähdäkseni arvioitava lisäksi edellä kerrottujen yhdenvertaisuuslain säännösten valossa.

### 3.4.3

#### Kantelijan asian arviointia

Nyt arvioitavana olevan tilanteen perusteena olevat asiatiedot ovat sinänsä nähdäkseni selviä ja riidattomia. Saamani selvityksen mukaan Kouvolan työvoimatoimisto on esittänyt kantelussa tarkoitettuna aikana kantelijalle useita kertoja kuoppakorotuksen myöntämistä. Viimeisimmässä esityksessä heinäkuussa 2004 työvoimatoimisto mainitsee kantelijan hoitamaan virkaan kohdistuvan kuoppakorotusesityksen olleen tärkeysjärjestyksessä ensimmäisenä jo viisi kertaa aikaisemminkin.

Kaakkois-Suomen TE-keskuksen ja työmarkkinajärjestöjen käymät neuvottelut ovat kuitenkin johtaneet toistuvasti siihen, että kantelija ei ole ollut neuvottelutuloksena syntyneessä, työministeriölle toimitettavassa listassa niiden henkilöiden joukossa, jolle korotusta esitetään myönnettäväksi.

Niistä asiakirjoista, joita minulla on sanotuista neuvotteluista käytettävissäni, eivät ilmene ne syyt, joiden vuoksi kantelijalle korotusta ei ole esitetty. Neuvottelut ovat koskeneet kaikkien Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen alaisten työvoimatoimistojen työntekijöitä ja niissä on luonnollisesti jouduttu tekemään myönnytyksiä ja kompromisseja puolin ja toisin. Minulla ei ole mahdollisuuksia vertailla työvoimatoimistojen esityksiä lopulliseen neuvottelutulokseen ja arvioida laajasti kuoppakorotusten kohdentamisessa käytettyjä kriteereitä, vaan arvioin asiaa kantelijan kantelukirjoituksessaan esittämien väitteiden pohjalta.

Kantelijan mukaan esteenä kuoppakorotuksen myöntämiselle hänelle on ollut se, ettei hän ole kuulunut neuvotteluissa mukana olevaan ammattiliittoon. Työministeriön ja TE-keskuksen antamien selvitysten perusteella vaikuttaakin vahvasti siltä, että kantelijan nimi on jätetty pois listoilta nimenomaan työmarkkinajärjestöjen vaatimuksesta. Kun muutakaan selvitystä asiasta ei tältä osin ole, lähdän tarkastelussani siitä oletuksesta, että kantelijan kirjoituksessaan esittämä pitää tältä osin paikkansa.

Käsitykseni mukaan sillä mihin ammattiliittoon henkilö kuuluu, ei kuitenkaan tulisi työnantajan näkökulmasta olla merkitystä kuoppakorotuksista päätettäessä.

Saamani selvityksen perusteella kantelijan työnantaja eli Kouvolan työvoimatoimisto ei olekaan antanut sen, mihin ammattiliittoon kantelija kuuluu, vaikuttaa kuoppakorotusesityksiinsä. Toimiston johtaja on nimittäin toistuvasti esittänyt korotuksen myöntämistä kantelijalle, vaikka hänen aikaisemmatkaan esityksensä eivät ole johtaneet kantelijan kohdalla korotuksen myöntämiseen. Työministeriö on puolestaan saanut Kaakkois-Suomen TE-keskuksen ja työmarkkinajärjestöjen neuvottelujen tuloksena syntyneet listat henkilöistä, joille korotusta esitetään. Sanotut listat ovat olleet yksimielisiä eikä TE-keskus ole selvityksessään ilmoittanut tuoneensa muutoinkaan ministeriön tietoon yksityiskohtia neuvotteluista kantelijan kohdalla. Näin ollen asiassa jää epäselväksi se, onko työministeriöllä ollut asiassa riittävää informaatiota ottaa asia esille keskustasolla käytävissä neuvotteluissa.

Kuoppakorotuksissa käytössä ollut neuvottelujärjestelmä huomioon ottaen edes se, että kantelijan asiaa olisi käsitelty työministeriön johdolla keskustasolla, ei olisi välttämättä merkinnyt korotuksen myöntämistä hänelle.

Työmarkkinajärjestöjen asema myös näissä neuvotteluissa vaikuttaa työministeriön lausunnon perusteella varsin vahvalta, mikä on, kuten oikeuskansleri Nikula on edellä selostetussa ratkaisussaan todennut, vaikuttanut työministeriön tosiasialliseen harkintavaltaan. En kuitenkaan ryhdy tässä ratkaisussani käsittelemään kuoppakorotuksissa vallinnutta neuvottelujärjestelmää työhallinnossa yleisemmin, koska työhallinnossa on 1.6.2005 siirrytty uuteen palkkausjärjestelmään. Sen myötä nyt puheena oleva kuoppakorotusjärjestelmä on jäänyt pois.

Edellä kerrotun perusteella asiassa jää nähdäkseni enää pohdittavaksi se, olisiko Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen, jota kantelijakin kirjoituksessaan nimenomaisesti arvostelee, tullut jättää eriävä mielipide työmarkkinajärjestöjen kanssa käymiensä neuvottelujen tuloksena syntyneisiin esityksiin. Työministeriö on lausunnossaan tuonut tämän esiin yhtenä mahdollisuutena tilanteissa, joissa TE-keskus pitää korotusesitystä muutoin perusteltuna.

Kaakkois-Suomen TE-keskus on selvityksessään kuitenkin vain viitannut siihen, että neuvottelutulokset ovat olleet yksimielisiä. Se ei ole selvityksessään ottanut kantaa esimerkiksi siihen, kuinka tärkeänä se on neuvotteluissa pitänyt Kouvolan työvoimatoimiston esityksen toteutumista kantelijan kohdalla. Keskuksen menettelyn arvioimista tältä osin vaikeuttaa myös se, että kyseessä on neuvottelu, joka saattaa sisältää useita kiistanalaisia kysymyksiä, joista sopuun pääseminen edellyttää myönnytysten tekemistä puolin ja toisin. Minun on kuitenkin vaikea uskoa, että kantelijan jättäminen korotusten ulkopuolelle olisi vuosi toisensa jälkeen johtunut pelkästään neuvotteluissa tehdyistä yleislinjauksista ja korotusten kohdentamisista, vaan saamani selvitys viittaa siihen, että asiaan on vaikuttanut olennaisesti edellä kerrottu neuvotteluissa mukana olleen ammattiliiton periaatteellinen vastustus.

Kouvolan työvoimatoimisto on perustellut korotuksen myöntämistä kantelijalle vertailemalla hänen työtehtäviään ja ansioitaan muihin samalla ammattinimikkeellä toimiviin työntekijöihinsä. Kaakkois-Suomen työvoima- ja

elinkeinokeskus ei ole selvityksissään kyseenalaistanut näitä perusteita tai ilmoittanut, että niitä olisi kyseenalaistettu myöskään korotusneuvotteluissa.

Edellä kerrotun perusteella katson, että Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen olisi tullut, ottaen huomioon jaksossa 3.3 mainitut työnantajalle säädetyt velvoitteet, jättää neuvotteluissa eriävä mielipide kantelijan osalta siltä osin, kuin korotus on häneltä evätty pelkästään sillä perusteella, että hän ei kuulu nimenomaisesti neuvotteluosapuolena olevaan ammattiliittoon, ja saattaa asia näin ollen vielä työministeriöstä käsin neuvoteltavaksi.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset työministeriön ja Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kirjoitusten liitteet palautetaan kantelijalle.