

27.10.2010

Helsinki

Dnro 1483/4/09

XXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Viite: Kirjeenne 23.4.2009

VASTAUS

1 KANTELU

Arvostelite kirjeessänne Helsingin kaupungin sosiaaliviraston kantelussa mainittuja virkamiehiä siitä, että saitte kirjallisen varoituksen epäasiallisen sähköpostin lähettamisestä omasta henkilökohtaisesta sähköpostista toiseen yksityiseen sähköpostiin. Sähköpostiin sisältyi työ sähköpostinne allekirjoitusteksti. Kyseinen sähköposti sisälsi "Ohjeita maahanmuuttajille". Viestissä olleiden useiden kymmenien "ohjeiden" mukaan esimerkiksi "raiskaaminen on siis hei ihan oikeasti kielletty Suomessa", "kirkosta eroavia tai homoa ei tapeta" tai että "Suomessa on tapana elättää itsensä ja perheensä tekemällä työtä".

Katsoitte, että työnantajanne menettelyllään puuttui epäasianmukaisesti sananvapauteenne. Ihmettelitte kirjeessänne myös sitä, että vähemmistövaltuutettu puuttui asiaan, jossa ei ollut syytä epäillä lainvastaista menettelyä.

2 SELVITYS

Kirjoituksenne johdosta hankittiin Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja vähemmistövaltuutetun selvitykset.

Pyysin edellä mainittujen lausuntojen lisäksi myös Helsingin kaupunginhallitukselta lausunnon asiasta. Toivoin kaupunginhallitusta erityisesti kiinnittämään huomiota siihen 1) onko Helsingin kaupungilla virkamiesten käyttäytymistä koskevia menettelytapaohjeita ja onko näillä käyttäytymisohjeilla ulottuvuuksia yksityiselämän piiriin ja 2) millä tavalla kunnallisen virkamiesten käyttäytymistä arvioitaessa on otettava huomioon hänen asemansa ja tehtävänsä.

Annoitte asiassa saatujen lausuntojen ja selvitysten johdosta 7.7.2009 ja 6.9.2010 päivätyt vastineet.

3 RATKAISU

Saadun selvityksen sisältöä

3.1 Helsingin kaupungin sosiaalivirasto

Helsingin kaupungin sosiaaliviraston sosiaalijohtaja Paavo Voutilainen toteaa selvityksessään, että "Helsingin kaupungin Henkilöstökeskus on antanut 22.5.2007 virastoille ja laitoksille menettelytapaohjeen suullisen huomautuksen ja kirjallisen varoituksen antamisesta sekä työsopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta sekä virkasuhteen päättämisestä. Menettelytapaohjeen mukaan kirjallisen varoituksen antaa palvelukseen ottava esimiesasemassa oleva henkilö. Edellä mainituin perustein varoituksen antaminen kuuluu sosiaalisen ja taloudellisen tuen päällikön toimivaltaan. Sosiaalisen ja taloudellisen tuen päällikkö raportoi asiasta minulle ja pidin kirjallista varoitusta perusteltuna ja asianmukaisena. Näin ollen menettely on ollut Helsingin kaupungin ohjeiden mukaan."

Sosiaalisen ja taloudellisen tuen päällikkö Leila Palviainen toteaa omassa selvityksessään muun ohessa, että "xxxxxxxx lähettämän sähköpostiviestin osalta en ole arvioinut sitä onko se lainvastainen, mutta olen pitänyt sitä selkeästi epäasiallisena. Eerikäinen toimii esimiesasemassa yksikössä, jossa työskentelee myös maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä. Puutuin asiaan ja käynnistin varoitusmenettelyn sen vuoksi, että viestissä näkyy työnantajan yhteystiedot, jolloin viestin vastaanottajat ovat voineet yhdistää sen sisällön sosiaalivirastoon. Varoitusmenettelyyn liittyvä prosessi on Helsingin kaupungin ohjeiden mukainen."

Vähemmistövaltuutettu

Vähemmistövaltuutettu toteaa selvityksessään, että "vähemmistövaltuutetun toimialana on etnisen syrjinnän ehkäisy, hyvien etnisten suhteiden edistäminen, etnisten vähemmistöjen sekä ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaaminen, etnisen syrjimättömyyden periaatteen valvonta sekä ihmiskauppaan liittyvä raportointi.

Vähemmistövaltuutettu lähetti sähköpostiviestin Helsingin sosiaaliviraston aikuispalvelujohtajalle Helinä Hulkkoselle ja tiedoksi Sosiaalisen- ja taloudellisen tuen päällikkö Leila Palviaiselle ja työhönkuntoutuksen päällikkö Leena Luhtaselle (xxxxxxxx lähiesimies). Vähemmistövaltuutettu on myöhemmissä sähköposteissaan eri yksityishenkilöille tarkentanut, että xxxxxxxx lähettämistä sähköpostiviesteistä kävi ilmi xxxxxx xxxxasema ja työpaikka, vaikka viesti oli lähetetty hänen yksityisestä sähköpostistaan.

Päätös lähettää vähemmistövaltuutetun tietoon saatettu viesti tiedoksi xxxxxxxxxxxx työnantajalle perustui vähemmistövaltuutetun yllä mainittuun toimialaan ja tehtävään. Kaikilla viranomaisilla on yhdenvertaisuuslain (21/2004) 4 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta kaikessa toiminnassa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten tulee laatia suunnitelma etnisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Vähemmistövaltuutettu on tietoinen siitä, että Helsingin kaupungilla on kaikkia työntekijöitään ohjaava yhdenvertaisuussuunnitelma ja ottaen huomioon yllä mainittu viranomaisten velvollisuus edistää etnistä yhdenvertaisuutta kaikessa toiminnassaan (rekrytoinnissa, palveluiden tarjonnassa jne.) Vähemmistövaltuutettu ei kuitenkaan antanut minkäänlaista arviota siitä, oliko xxxxxxxxxxxx menettely esimerkiksi rikosoikeudellisessa mielessä moitittavaa vai ei, vaan lähetti ainoastaan sähköpostiviestin tiedoksi Helsingin kaupungin sosiaalivirastolle.

Vähemmistövaltuutettu on myöhemmässä vaiheessa todennut xxxxxxxx xxxxxesimiehelle, ettei valtuutettu ole ryhtynyt muihin toimenpiteisiin asiassa, eli ei ole esimerkiksi tehnyt rikosilmoitusta poliisille. xxxxxxxxxxxx vähemmistövaltuutetun tietoon saatettu viesti, josta hänen virka-asemansa ilmeni saattoi olla merkityksellinen suunnitelman tavoitteiden kannalta sekä siltä kannalta, että viranomaisella on kaikessa toiminnassaan velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. "

Helsingin kaupunginhallituksen lausunto

"Sähköpostissa kiertäville viesteille on tyypillistä, että viestejä lähetetään edelleen. Edelleen lähetettäessä viesti vain toimitetaan seuraaville tahoille useinkaan muuttamatta sisältöä millään tavalla. Viestit siirtyvät henkilöltä toiselle määrättömälle määrälle ihmisiä tavalla, jota viestin alkuperäinen luoja tai lähettäjä ei pysty ennakoimaan millään tavalla. Kun viesti leviää, hämärtyvät sen alkuperä ja siihen liittyvät sähköpostiosoitteet. Yksi asia, joka kuitenkin pysyy pääsääntöisesti samana, on sähköpostiviestin sisältö. Tässä tapauksessa viesti piti sisällään xxxxx xxxxxxxxxxxx palvelusuhteeseen liittyvät tiedot.

Jos nyt puheenaoleva viesti tavoittaa ihmisen, joka ei tunne xxxxxxxx , on se omiaan antamaan kuvan, että xxxxxxxxxxxx Helsingin kaupungin sosiaaliviraston xxxxxxxxxxxxxxxx edustaa viestin mukaisella kannanotollaan Helsingin kaupungin sosiaalivirastoa. Tähän kuvaan on Helsingin kaupungin sosiaalivirasto työnantajan ominaisuudessaan halunnut puuttua. Eerikäiselle on ilmaistu varoituksen muodossa, ettei sosiaalivirasto työnantajana hyväksy sitä, että hallitsemattomassa muodossa saattaa

levitä kuva Helsingin kaupungin sosiaaliviraston^{XXXXXXXXXXXX} antamista Ohjeista maahanmuuttajille.

Helsingin kaupunki ei rajoita työntekijöidensä henkilökohtaista sananvapautta. Sosiaalivirasto on halunnut muistuttaa xxxxxxxxxx ja muitakin työntekijöitään siitä, että käyttäessään sananvapauttaan asianomaisen tulee aina varmistua siitä, etteivät työntekijöiden henkilökohtaiset mielipiteet ole yhdistettävissä työnantajan kantoihin.

Helsingin kaupungilla ei ole erityisiä viranhaltijan tai työsopimussuhteen työntekijän käyttäytymistä koskevia menettelytapaohjeita. Viranhaltijalta edellytetään sellaista käyttäytymistä, jota hänen asemansa kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain perusteella edellyttää ja työsuhteiselta työntekijältä sellaista lojaliteettivelvollisuutta työnantajaansa kohtaan, jota työsopimuslain mukaan työntekijältä voidaan odottaa.

Lausuntopyynnössä pyydetään ottamaan kantaa kantelijan menettelyyn kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain näkökulmasta. Kantelija on ollut työsopimussuhteisessa toimessa, joten tässä lausunnossa kantelijan toimintaa on käsitelty työsopimuslain säännösten valossa.

Työsopimuslain 3 luvun 1 §:ssä säädetään työntekijän yleisistä velvollisuuksista seuraavaa: "Työntekijän on tehtävä työnsä huolellisesti noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta. Työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa."

Edellä mainitun lainkohdan toinen virke koskee uskollisuusvelvoitetta, joka on ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua tottelemisvelvoitetta laajempi velvoite. Uskollisuusvelvoite on luonteeltaan passiivinen pidättäytymisvelvoite, jonka on oikeuskirjallisuudessa katsottu koskevan myös työntekijän vapaa-aikaa. Esimerkiksi työntekijän vapaa-ajallaan tekemä rikos saattaa olla peruste työsopimuksen päättämiseksi. (Työoikeus, Kairinen ym., WSOY 2006, s. 89 ja 713).

Työsuhteeseen kuuluu olennaisena tekijänä luottamus ja lojaalisuus. Esimiesasemassa olevilta voidaan edellyttää korostettua lojaalisuutta ja velvollisuutta hyvään käytökseen. Työnantajalla on oikeus edellyttää, ettei työntekijän toiminta myöskään vapaa-ajalla vahingoita työnantajan imagoa. Työntekijöillä on mielipiteenvapaus, mutta työntekijän omat mielipiteet tulee pitää erillään työnantajan näkemyksistä.

Sosiaalivirasto huolehtii helsinkiläisten sosiaalipalveluista koko elämänkaaren ajan. Sosiaalivirastolla on asiakkaita monista etnisistä ryhmistä. Viraston toiminnan on oltava syrjimätöntä, yhdenvertaista ja asianmukaista kaupunkilaisen alkuperästä riippumatta.

Koska kantelijan lähettämään sähköpostiin sisältyi hänen työsköpostinsa allekirjoitusteksti, sosiaalivirasto tuli yhdistetyksi senkaltaiseen sisältöön, joka levitessään saattaa aiheuttaa vahinkoa sosiaaliviraston imagolle. Näin erityisesti siksi, koska viestistä selvisi, että sen lähettäjä toimii sosiaalivirastossa esimiestehtävissä. Kantelijan esimies katsoi viestin olleen epäasianmukaisen ja antoi kantelijalle kirjallisen varoituksen. Varoituksen tarkoituksena oli osoittaa kantelijalle, että työnantaja ei hyväksynyt tapaa, jolla sosiaalivirasto tuli liitettyksi omien toimintaperiaatteidensa ja oman julkisuuskuvansa vastaiseen sisältöön.

Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n 3 momentissa säädetään, että työntekijää, joka on laiminlyönyt työsuhteesta johtuvien velvolluuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Varoitusten nettelyn kulusta ei kuitenkaan ole työsopimuslaissa säännöksiä ja näin ollen varoitusten nettelyn kulku riippuu työnantajasta. Varoitus voidaan antaa suullisesti tai kirjallisesti työnantajan noudattaman käytännön mukaan. Kantelijan esimies noudatti Helsingin kaupungin henkilöstökeskuksen ohjetta antaessaan sisällöltään ohjeen mukaisen kirjallisen varoituksen.

Kaupunginhallitus pitää xxxxxxxxx tapauksen mukaista toimintaa sillä tavoin moitittavana ja häntä velvoittavan lojaliteettivelvollisuuden rikkomisena, että hänelle annettu varoitus on aiheellinen. Varoitusta harkittaessa on huomioitu Eerikäisen esimiesasema, joka luo hänelle korostetun velvollisuuden harkitsevaan ja moitteettomaan käytökseen toimissaan. Varoitusten nettelyn osalta on noudatettu työsopimuslain säännöksiä ja kaupungin omia henkilöstöä koskevia ohjeita.

Kaupunginhallitus ei ota kantaa yleisellä tasolla siihen, millainen menettely on työntekijälle sopimatonta, sillä kaikki tapaukset arvioidaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon kunkin yksittäistapauksen olosuhteet ja muut asiaan vaikuttavat tekijät."

3.2 Kannanotto

Olen tutkinut asianne, mutta en ole havainnut siinä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Mielestäni Helsingin kaupungin sosiaalivirasto on ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että sosiaalivirasto olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin. Minulla ei ole huomautettavaa myöskään noudatetusta varoitusten nettelystä, sillä se perustui Helsingin kaupungin Henkilökeskuksen menettelytapaohjeisiin.

Perustelen kannanottoani seuraavasti.

Sananvapaus on sekä perustuslaissa että keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu oikeus. Perustuslain 12 §:n mukaan sananvapauden sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä

ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää esimerkiksi vapauden esittää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta. Sanan vapaus kuuluu jokaiselle, myös virkamiehelle tai työsopimussuhteessa olevalle työntekijälle.

Sananvapaus turvaa erityisesti viestinnän vapautta antamalla suojaa jokaisen ihmisen perustavanlaatuiselle oikeudelle ilmaista itseään ja kommunikoida toisten ihmisten kanssa. Ydinajatukseltaan sananvapautta pidetään poliittisena perusoikeutena, jonka ensisijaisena tarkoituksena on turvata edellytykset kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteisiin kuuluvalla vapaalla tiedonvälityksellä sekä kaikille avoimelle, vapaalle ja julkiselle kansalaiskeskustelulle.

Sananvapaussäännöksen soveltamisalan piiriin kuuluu oikeus vapaasti tietoja ja ajatuksia tai viestejä niiden sisällöstä riippumatta. Sananvapaus suojaa siten myös ajatuksia ja viestejä, jotka kenties järkyttävät joitakin ihmisiä tai viestejä joita joku kenties pitää typerinä tai jopa vastenmielisinä. Yleisesti kuitenkin ajatellaan, että sananvapauden painoarvo on jonkin verran pienempi silloin, kun kohteena on sananvapauden eräänlaiselle reuna-alueelle kuuluva viestintä, kuten mainonta tai esimerkiksi pornografiset tai rasistiset ilmaisut.

Nyt kyseessä olevaa asiaa tarkasteltaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että sananvapaus ei kuitenkaan ole sillä tavalla ehdoton perusoikeus tai ihmisoikeus etteikö sitä voitaisi lainkaan rajoittaa tai etteikö sananvapauden käyttämiseen voitaisi jälkikäteen puuttua. Esimerkiksi perusoikeusjärjestelmä on kokonaisuus, jolla suojataan muitakin oikeuksia kuin sananvapautta. Julkiseen keskusteluun osallistuvan voidaan esimerkiksi perustellusti edellyttää kunnioittavan toisten henkilöiden kunniaa ja yksityiselämää. Sananvapauden rajoitukset voivat olla tarpeen muistakin hyväksyttävistä ja painavista syistä.

Tämän vuoksi sananvapaus voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa sopimusmääräyksissä tarkoitettujen hyväksyttävien päämäärien saavuttamiseksi. Esimerkiksi virkatehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa, virkamieheltä tai työntekijältä voidaan sananvapauden käyttämisessä vaatia tehtävän laadun edellyttämää asianmukaisuutta ja asiallisuutta.

Nähdäkseni tämä edellyttää muun muassa sitä, että asiayhteydestä käy selvästi ilmi, milloin henkilö toimii yksityishenkilönä ja milloin työnantajansa edustajana.

Saadussa selvityksessä esitettyjen käsitysten mukaan lähettämänne sähköpostiviesti ei ollut työnantajanne edellyttämän käytöksen mukaista. Esimerkiksi kaupunginhallituksen lausunnossa pidetään toimintaanne "sillä tavoin moitittavana ja häntä velvoittavan lojaliteettivelvollisuuden rikkomisena, että hänelle annettu varoitus on aiheellinen". Varoitusta harkittaessa on huomioitu esimiesasemanne, joka luo Teille korostetun velvollisuuden harkitsevaan ja moitteettomaan käytökseen toimessanne.

En voi edellä kuvaamillani perusteilla näin ollen katsoa työnantajanne virheellisesti tai lainvastaisesti puuttuneen sananvapautenne käyttöön, kun se antoi Teille saaduista selvityksistä tarkemmin ilmenevin perustein varoituksen epäasianmukaisen sähköpostiviestin lähettämisestä.

Kun otetaan huomioon vähemmistövaltuutetun toimiala ja tehtävät, en voi myöskään katsoa vähemmistövaltuutetun toimineen asiassa virheellisesti tai ylittäneen toimivaltaansa.

Kirjeenne liitteet palautetaan ohessa.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Oikeusasiamiehensihteeri

Jari Pirjola

Jäljennöksen oikeaksi todistaa:

Helsingissä, 27. 10. 2010

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 Anja Kaahenmaa
 toimistos sihteeri

