

9.12.2024 päivätyn, maankäyttöasiantuntijaan kohdistuvan työsuojeluilmoituksen käsittely

KH 02.06.2025 § 207
924/01.04.01.03/2024

Valmistelija

Vs. hallintojohtaja-kaupunginlakimies Roosa Aaltonen
roosa.aaltonen@savonlinna.fi, p. 050 401 7788

Selostus

Kaupungin työsuojelu on vastaanottanut 9.12.2024 työturvallisuuslain (738/2002) 28 §:n mukaisen ilmoituksen työssä koetusta häirinnästä tai epäasiallisesta kohtelusta (jäljempänä "ilmoitus" tai "työsuojeluilmoitus"). Ilmoituksen on tehnyt [REDACTED], ja se koskee maankäyttöasiantuntijaa. Asia liittyy kokonaisuuteen, jossa kaksi työntekijää ovat tehneet kaupunginjohtajasta ja yrityspalvelujohtajasta kummastakin kaksi työsuojeluilmoitusta (4.9.2024 ja 26.11.2024), joista ensimmäiset on käsitelty jo kaupunginhallituksessa 13.1.2025.

(Salassa pidettävä osa, JulKL 24.1 § 15 k, arvioitu vaarantavan halukkuutta tehdä jatkossa työsuojeluilmoituksia)



Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana ja vastaa kunnan henkilöstöpolitiikasta. Toimivaltaa henkilöstöasioissa koskevan Savonlinnan kaupungin hallintosäännön 9 luvun 60 §:n mukaan "Niistä virkasuhteeseen ja viranhaltijaan liittyvistä asioista, joista on säädetty kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa tai muussa laissa, päättää kaupunginhallitus, ellei laissa ole toisin säädetty tai hallintosäännössä muuta määrätty". Näin ollen, kun kaupunginhallitus toimielimenä on työnantajan roolissa suhteessa kaupunginjohtajaan, on kaupunginhallitus työturvallisuuslain mukaisessa vastuussa kaupunginjohtajaa koskevien ilmoitusten käsittelystä. Samoin vastuu yrityspalvelujohtajaa koskevien ilmoitusten käsittelystä on siirtynyt kaupunginhallitukselle, sillä kaupunginjohtaja yrityspalvelujohtajan esihenkilönä ei voi käsitellä samaa asiaa koskevia ilmoituksia. Koska

kyseinen työsuojeluilmoitus liittyy samaan kokonaisuuteen kuin kaupunginhallituksen aikaisemmin käsittelemät työsuojeluilmoitukset, on tarkoituksenmukaista, että kaupunginhallitus käsittelee myös tämän ilmoituksen.

Nyt käsiteltävää kokonaisuutta, sen taustoja, syitä ja tapahtumien kulkua on selvitetty laajasti jo ensimmäisten ilmoitusten osalta. Kaupunginhallitus on 13.1.2025 antanut päätöksen, jossa se on katsonut, että saatavilla olevan aineiston perusteella ei ole ollut perusteita todeta tapahtuneen työturvallisuuslain 28 §:ssä tarkoitettua häirintää. Sen sijaan kaupunginhallitus on katsonut olevan selvää, että asianosaisten välillä on ollut vakava kommunikaatio-ongelma ja se on vaikuttanut negatiivisesti asianosaisten välisen työskentelyn sujuvuuteen sekä kokemukseen työyhteisön jäsenenä. Kaupunginhallitus onkin ohjannut yrityspalvelujohtajan ja ilmoitusten tekijät työyhteisösovitteluun, jossa käydään läpi vastaiset toimintamallit ja käyttäytymissäännöt. Tilannetta on päätetty seurata neljän kuukauden mittaisella seurantajaksolla ja on päätetty, että seurantajakson jälkeen pidetään seurantapalaveri.

Kaupunginhallituksen toimesta on kuultu asianosaisia 20.12.2024 ja lisäksi yhtä asianosaisista 12.2.2025. Kaupunginhallitus on myös vastaanottanut asianosaisten kirjallisia selvityksiä ja vastineita.

Sovellettavat oikeusohjeet

Työturvallisuuslain 18 §:n 3 momentin mukaan työntekijän on työpaikalla vältettävä sellaista muihin työntekijöihin kohdistuvaa häirintää ja muuta epäasiallista kohtelua, joka aiheuttaa heidän turvallisuudelleen tai terveydelleen haittaa tai vaaraa. Lain 28 §:ssä puolestaan säädetään, että 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.

Laissa ei ole tarkemmin määritelty sitä, millaista menettelyä voidaan pitää työturvallisuuslain 28 §:ssä tarkoitettuna häirintänä tai epäasiallisena kohteluna. Myöskään lain esitöissä ei tätä ole tarkemmin käsitelty. Sen arvioiminen, onko kysymys tällaisesta menettelystä, tulee siten tehtäväksi kussakin tapauksessa ilmenneiden asianhaarojen perusteella. Kysymys voi olla esimerkiksi työntekijään kohdistetusta loukkaavasta, nöyryyttävästä tai mitätöivästä käyttäytymisestä. (KKO 2014:44).

Esimerkiksi Työsuojeluhallinto kuvailee häirintää verkkosivuillaan (tyosuojelu.fi/tyoolot/epaasiallinen-kohtelu) seuraavasti (listaukset lyhennetty):

Häirintää on esim. toistuva uhkailu, pelottelu, ilkeät ja vihjailevat viestit, väheksyvät ja pilkkaavat puheet, työnteon jatkuva perusteeton arvostelu ja

vaikeuttaminen, maineen tai aseman kyseenalaistaminen, työyhteisöstä eristäminen ja seksuaalinen häirintä.

Häirintään voi liittyä myös työnjohto-oikeuden väärinkäyttöä. Tätä voi esiintyä esim. toistuvana perusteettomana puuttumisena työntekoon tai työtehtävien laadun tai määrän perusteettomana muuttamisena, sovittujen työehtojen muuttamisena laittomin perustein, epäasiallisena työnjohtovallan käyttönä tai nöyryyttävänä käskyjen antamisena.

Häirintää ei ole työnantajan työtä ja työnjohtoa koskevat asialliset, perustellut päätökset ja ohjeet eikä työn ja työyhteisön ongelmien yhteinen käsittely, perusteltu puuttuminen työsuoritukseen, varoituksen antaminen perustellusta syystä tai työntekijän ohjaus työkyvyn arviointiin perustellusta syystä.

Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi todettu, että satunnainen epäasiallinen puhe tai näkemyserot eivät ole häirintää, vaikka ne koettaisiin loukkaavina. Samoin yksittäiset erimielisyydet, satunnainen sopimaton kielenkäyttö tms. eivät ole häirintää, vaikka niistä aiheutuisikin pahaa mieltä. (Päivittyvä verkkoteos Hietalo–Kaivanto–Pystynen, Esihenkilön työoikeus, Alma Insights, pääluvun 3 Toimiva työyhteisö alaluvun 3.2 Ongelmatilanteiden ratkaiseminen alakohta 3.2.2 Häirintä). Työpaikkakiusaaminen tai muu häirintä on myös aina erotettava niistä normaaleista ristiriitatilanteista, joita työelämässä esiintyy. Työpaikkakiusaamiselle on ominaista se, että huono kohtelu on järjestelmällistä ja pitkäkestoista. (Nieminen toim., Työpaikan lait ja työsuhteopas 2025, Alma Media Finland Oy, s. 68).

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2014:44 todennut, että esimiehellä on sinänsä työnantajan työnjohto-oikeuden perusteella oikeus yleensä puuttua työntekijän töiden jakoon ja niiden järjestelyyn ja tehdä niitä koskevia ratkaisuja. Kohtelu voi tällöinkin olla epäasianmukaista, jos tehtäviä objektiivisesti arvioiden perusteettomasti esimerkiksi järjestellään uudelleen taikka niitä vähennetään tai lakkautetaan. Epäasiallista voi myös olla työntekijän eristäminen muusta työyhteisöstä tai yhteisön sisäisestä tiedonkulusta.

Laissa tarkoitetun häirinnän ja epäasiallisen kohtelun edellytetään aiheuttavan haittaa tai vaaraa työntekijän terveydelle. Tämän takia satunnainen epäasiallinenkaan käyttäytyminen ei yleensä voi toteuttaa laissa tarkoitettua häirintää. Kohtelulta voidaan sen vuoksi edellyttää jossain määrin toistuvuutta tai olotilan pysyvyyttä, jotta haitta tai vaara terveydelle voisi syntyä. Menettelyn asianmukaisuutta on arvioitava objektiivisin perustein, eikä subjektiivinen häiritsevyyden kokemus ole asiassa ratkaiseva tekijä (KKO 2014:44).

Savonlinnan kaupungin käyttämän työsuojeluilmoituslomakkeen liitteessä on todettu, että vastuuton työkäyttäytyminen ei ole varsinaisesti kiusaamista (jota yleisesti pidetään häirintänä), vaan se tarkoittaa sellaista käyttäytymistä työyhteisössä, joka häiritsee ja vaikeuttaa työyhteisön toimintaa ja aiheuttaa mielipahaa, ärtymystä ja

työmotivaation laskua muissa työyhteisön jäsenissä. Esimerkkeiksi vastuuttomasta työkäyttäytymisestä on esitetty muun ohella omavaltainen käytös, valtuuksien ylitys, yhteisten toimintatapojen ja pelisääntöjen noudattamatta jättäminen, työroolista lipsuminen, muiden työyhteisön jäsenten aiheeton syyttely ja laiminlyönnit ja muu vastuuttomuus. Epäasialliseksi kohteluksi ko. liitteen mukaan puolestaan katsotaan lain, yleisen hyvän tavan tai omien työvelvollisuuksien vastainen käyttäytyminen tai toiminta työssä, mikä voi olla jatkuvaa tai yksittäistä. Häirinnäksi toiminta on luokiteltu silloin, kun henkilö on järjestelmällisesti, toistuvasti ja pitkäkestoisesti painostavan, loukkaavan tai alistavan käyttäytymisen kohteena ja tästä aiheutuu hänelle terveyshaittaa. Kyseessä on tapahtumaketju, jonka kuluessa henkilö ajautuu puolustuskyvyttömään tilanteeseen tai häneen kohdistuu muita kielteisiä seuraamuksia. Liite sisältää esimerkkilistauksen myös häirinnäksi katsottavista toimintatavoista.

Savonlinnan kaupunginhallitus on kokouksessaan 8.12.2022 hyväksynyt vuosille 2023–2024 Savonlinnan kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelman, joka sisältää toimintaohjeet häirintä-, työpaikkakiusaamis- ja syrjintätapauksiin. Ko. toimintaohjeiden kohdan 4.2 alakohdan 1 mukaan esihenkilön vastuu alkaa siitä, kun tieto ko. toiminnasta on saatu, ja esihenkilön tulee puuttua tilanteeseen heti ilmoituksen saatuaan. Alakohdan 2 mukaan esihenkilö kutsuu osapuolet mahdollisimman nopeasti keskusteluun, jossa selvitetään tapahtumien kulku ja sovitaan käyttäytymissäännöt jatkossa, sekä sovitaan täsmällinen ajankohta, jolloin järjestetään seurantakeskustelu osapuolten välillä. Alakohdassa 3 todetaan, että keskustelut käydään ja muut mahdolliset selvitykset tehdään omassa työyhteisössä luottamuksellisesti ja ilman ennakkoasenteita. Ratkaisut tehdään tosiasioiden perusteella. Edelleen ko. ohjeistuksen kohdan 4.2.5 mukaan esihenkilö seuraa tilannetta ja huolehtii seurantalaverin järjestämisestä, ja mikäli häirintä tai epäasiallinen käyttäytyminen jatkuu sovituista tai annetuista ohjeista huolimatta, esihenkilö voi ryhtyä häiritsijään kohdistuviin kurinpitotoimiin. Lisäksi ko. alakohdan mukaan erityisen räikeä häirintä tai epäasiallinen kohtelu voivat johtaa suoraan kurinpitotoimiin.

Edellä referoidun ohella em. tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma sisältää todetun häirinnän ja epäasiallisen kohtelun aiheuttamia toimenpiteitä koskevan ohjeistuksen (s. 17). Ko. kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan tehdyn selvittelyn perusteella työnantaja toteaa, onko häirintää tapahtunut ja arvioi sen terveydellisen merkityksen. Toisen alakohdan mukaan tarvittaessa häirinnän tai epäasiallisen kohtelun lopettamisesta sovitaan yhdessä asianosaisten ja työnantajan kanssa. Sovituista menettelytavoista laaditaan pöytäkirja. Edelleen kolmannessa alakohdassa mainitaan, että mikäli sopimukseen [menettelytavoista] ei päästä, työnantaja päättää yksipuolisesti toimista häirinnän ja epäasiallisen kohtelun lopettamiseksi sekä myös mahdollisista kurinpitotoimista. Vastaavasti kuin edellä viitatussa kohdassa, myös ko. ohjeistuksessa todetaan, että mikäli häirintä tai

epäasiallinen käyttäytyminen jatkuu sovituista tai annetuista ohjeista huolimatta, esihenkilö voi ryhtyä häiritsijään kohdistuviin kurinpitotoimiin (suullinen tai kirjallinen huomautus, kirjallinen varoitus tai työsuhteen päättäminen). Lisäksi myös ko. alakohdan mukaan erityisen räikeä häirintä tai epäasiallinen kohtelu voivat johtaa suoraan kurinpitotoimiin.

Asian arviointi (Salassa pidettävä osa, JulKL 24.1 § 15 k, arvioitu vaarantavan halukkuutta tehdä jatkossa työsuojeluilmoituksia)

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Toimivalta

Kuntalaki 39.1 § 4 kohta, hallintosääntö 9 luku 60 §

Esittelijä

Kaupunginhallituksen II varapuheenjohtaja Sanna Metsälä

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus toteaa, että asiassa tehdyn selvityksen perusteella sillä ei ole perusteita todeta tapahtuneen työturvallisuuslain 28 §:ssä tarkoitettua häirintää. Kuten 13.1.2025 tehdyssä päätöksessä on todettu, on myös tämän myöhempää ajanjaksoa koskevan aineiston perusteella selvästi todettavissa, että asianosaisten välinen vakava kommunikaatio-ongelma vaikuttaa negatiivisesti asianosaisten työssä jaksamiseen ja terveyteen sekä kokemukseen työyhteisön jäsenenä, mistä syystä asiaan on puututtava.

Kaupunginhallitus on kuitenkin jo 13.1.2025 tekemässään päätöksessä päättänyt, että asiassa osapuolina olevat henkilöt ohjataan työyhteisösovitteluun, tilannetta seurataan neljän kuukauden seurantajaksolla ja lopuksi pidetään seurantapalaveri. Koska sovittelu koskee samaa asiakokonaisuutta ja seurantajakso on aloitettu tässä asiassa tutkittujen tosiseikkojen jälkeen, ja näin ollen näistäkin erimielisyyksien kohteista ja tulevista toimintamalleista on jo

seurantajaksolla sovittu, ei ole tarkoituksenmukaista aloittaa uutta seurantajaksoa.

Käsittely

Ennen asian käsittelyä kokouksesta poistuivat vs. kaupunginjohtaja Markus Hämäläinen (yleislausekejäävi(hallintolaki 28.1 § kohta 7) ja vanhusneuvoston edustaja.

Kaupunginhallitus kuuli asiasta asiantuntijoina vs. hallintojohtaja-kaupunginlakimies Roosa Aaltosta, henkilöstöpäällikkö Virve Silvennoista ja työsuojelupäällikkö Mika Jokista, jotka poistuivat kokouksesta ennen päätöksentekoa.

Esittelijä täydensi päätösehdotusta siten, että kaupunginhallitukselle raportoidaan seurantajakson päättyttyä.

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi esittelijän päätösehdotuksen kokouksessa tehdyllä täydennyksellä.

Tiedoksi

Asianosaiset

Toimenpiteet

Työsuojelupäällikkö, henkilöstöpäällikkö