

30.12.2011

Dnro 2971/4/10

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **VALTUUSTON PÄÄTÖS HENKILÖKUNNAN TUPAKOINNISTA PANTIINTÄYTÄNTÖÖN LAINVASTAISESTI**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi 1.9.2010 saapuneessa kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin kaupunginhallituksen ja kaupungin henkilöstökeskuksen menettelyn tupakoinnin kieltämisessä. Kantelijan mielestä Helsingin kaupungin työntekijöille määrätty tupakointikielto oli vastoin Suomen perustuslaissa turvattua yksilön tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta. Lisäksi Helsingin kaupunki vaati käytännössä uusilta työntekijöiltä jopa savuttomuutta työnsaannin ehtona.

Helsingin kaupungin henkilöstökeskus oli antanut 21.6.2010 päivätyn tupakointikieltoa koskevan ohjeen. Kantelijan mielestä ohje oli virheellinen ja harhaanjohtava. Kaupunginvaltuusto oli kokouksessaan 2.6.2010 muuttanut tupakointiohjeen alkuperäistä sanamuotoa ”Kielto ei koske lakisääteisiä lepotaukoja silloin, kun niitä ei lasketa työajaksi” muotoon ”Kielto ei koske lakisääteisiä lepotaukoja”. Kuitenkin kaupungin henkilöstökeskuksen ohjeen mukaan ”Tupakointi voi tapahtua vain työaikaan kuulumattoman ruokailutauon aikana, jolloin työntekijä voi muutenkin esteettömästi poistua työpaikalta” ja edelleen ”Tupakointi kahvitauon aikana ei ole mahdollista, koska kahvitauko luetaan työaikaan eikä sen aikana saa poistua työpaikalta.”

Kantelijan mielestä siinä muodossa, jossa kaupunginvaltuuston päätös on pantu täytäntöön, työnantaja ylittää laillisen direktio-oikeutensa. Työnantaja voi direktio-oikeutensa nojalla antaa vain työn suorittamiseen liittyviä määräyksiä. Totaalinen tupakointikielto riippumatta siitä, onko kyse tupakoinnista työajaksi laskettavilla tauoilla, ei kuitenkaan liity työn suorittamiseen. Sillä, miten tai missä työntekijä käyttää lakisääteiset taukonsa, ei ole suoranaista merkitystä työn suorittamiseen. Direktio-oikeutta ei voi myöskään ulottaa niin pitkälle, että työnantajalla olisi oikeus terveydenedistämisen- tai suojelusyistä puuttua henkilön itsemääräämisoikeuden tai tahdonvapauden piiriin kuuluvaan asiaan.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Helsingin kaupunginhallituksen selvitys, johon kantelijalle varattiin tilaisuus antaa vastine.

*Kaupunginhallituksen selvityksen 24.1.2011 mukaan lakisääteisistä päivittäisistä lepoajoista säädetään työaikalain 28 §:ssä. Sen 1 momentti kuuluu seuraavasti: "Jos vuorokautinen työaika onkuutta tuntia pidempi eikä työntekijän työpaikallaolo ole työn jatkumisen kannalta välttämätöntä, on hänelle annettava työvuoron aikana säännöllinen vähintään tunnin kestävä lepoaika, jonka aikana työntekijä saa esteettömästi poistua työpaikaltaan. Työnantaja ja työntekijä voivat sopia lyhyemmästä, kuitenkin*

vähintään puolen tunnin pituisesta lepo-ajasta. Jos työaika ylittää vuorokaudessa 10 tuntia, työntekijällä on halutessaan oikeus pitää enintään puoli tuntia kestävä lepoaika kahdeksan tunnin työskentelyn jälkeen."

Kunnallisen henkilöstön päivittäisistä lepoajoista on sovittu kunnallisessa yleisessä virka- ja työehtosopimuksessa (KVTES) ja vastaavasti tuntipalkkaisen henkilöstön osalta tuntipalkkaisten työehtosopimuksessa (TTES). KVTES 3 luvun 27 §:n 1 momentissa todetaan muun muassa: "Jos vuorokautinen työaika on kuutta tuntia pitempi eikä viranhaltijan/työntekijän työpaikallaolo ole työn jatkumisen kannalta välttämätöntä, hänelle on annettava työvuoron aikana vähintään puolen tunnin lepoaika (ruokailutauko), jota ei lueta työaikaan ja jonka aikana viranhaltija/työntekijä saa esteettömästi poistua työpaikalta."... "Jollei lepoaikaa voida virka- tai työtehtävien laadun vuoksi järjestää, viranhaltijalle/työntekijälle on annettava tilaisuus aterioida työpaikalla työaikana."

TTES 19 §:ssä todetaan, että "Työntekijälle on annettava päivittäin työpäivän keskivaiheille sijoittuva 1 tunnin tai paikallisesti sopien vähintään puolen tunnin pituinen lepo- tai ruokailutauko, jonka aikana hän saa esteettömästi poistua työpaikalta ja jota ei lueta työaikaan, tai jollei taukoa voida järjestää, tilaisuus aterioida työn aikana työpaikalla."

KVTES 3 luvun 28 §:n mukaan viranhaltijalle/työntekijälle järjestetään päivittäin yksi 10 minuutin pituinen tauko (kahvitauko), joka luetaan työaikaan ja jonka aikana viranhaltija/työntekijä ei saa poistua työpaikalta. Tauko järjestetään tarvittaessa vuoroittain ja muutoinkin siten, ettei tauosta aiheudu häiriötä työn kululle tai suoritettaville palveluksille.

TTES 19 §:n mukaan "Työntekijälle annetaan säännöllisenä työaikana kaksi 15 minuutin pituista lepo- tai kahvitaukoa ja ne sijoitetaan aamu- ja iltapäivän keskivaiheille."... "Tauot luetaan työaikaan kuuluviksi ja ne sisältävät myös matkoihin kuluvat ajat."

Työaikalain säännökset ja virka- ja työehtosopimusten määräykset lepotauoista poikkeavat toisistaan siten, että työaikalaissa ei ole mainintaa kahvitauosta lakisääteisenä lepotaukona.

Työsopimussuhteessa olevien osalta työnantajan direktio-oikeus eli työnjohto-oikeus perustuu työsopimuslain 1 luvun 1 §:ään ja 3 luvun 1 §:ään. Ensin mainitussa säännöksessä määritellään työ sopimuksen perustunnusmerkit. Työsopimuksessa työntekijä sitoutuu henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena. Toisena mainitussa säännöksessä todetaan, että työntekijän on tehtävä työnsä huolellisesti noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta.

Viranhaltijan osalta direktio-oikeus perustuu kunnallisen viranhaltijalain 4 luvun 17 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan "Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä."

Työnantajalla on direktio-oikeutensa perusteella oikeus antaa määräyksiä työn suoritustavasta, laadusta, laajuudesta, ajasta ja paikasta sekä työajan tehokkaasta käytöstä. Työaikana henkilöstö on työnantajan johdon ja valvonnan alaisena ja velvollinen noudattamaan kunnallisiin virka- ja työehtosopimuksiin sisältyvää tehokkaan työajan käytön periaatetta.

Kaupunginvaltuuston päätöksen ja henkilöstökeskuksen ohjeen yhdenmukaisuus

Kaupunginhallituksen valtuustolle antamaan päätösehdotukseen tupakoinnin ehkäisy- ja vähentämishjelman jatkotoimenpiteistä sisältyi seuraava tupakointikieltoa koskeva muotoilu: "Helsingin kaupungin henkilökunnan tupakointi kielletään työaikana. Kielto ei koske lakisääteisiä lepotaukoja silloin, kun niitä ei lasketa työajaksi."

Kaupunginvaltuuston 2.6.2010 kokouksen pöytäkirjasta ja keskustelupöytäkirjasta ilmenevin tavoin ehdotus oli laajan keskustelun kohteena. Keskustelun aikana tehtiin vastaehdotus, joka kuului seuraavasti: "Helsingin kaupungin henkilökunnan tupakointi kielletään työaikana. Kielto ei koske lakisääteisiä lepotaukoja." Kaupunginvaltuusto hyväksyi vastaehdotuksen äänin 37–44.

Tupakointikieltoa koskevassa asiassa on syntynyt toisistaan poikkeavia tulkintoja siitä, miten käsite "lakisääteinen lepotauko" tulisi kaupunginvaltuuston päätöksessä ymmärtää.

Suppeamman, sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan lakisääteinen lepotauko on ymmärrettävä vain lakiin perustuvaksi ruokailutauoksi, mutta ei virka- tai työehtosopimukseen perustuvaksi kahvitauoksi. Laajemman, yleiskielisen tulkinnan mukaan lakisääteinen lepotauko tarkoittaa paitsi ruokailutaukoa, myös virka- ja työehtosopimussäädännön mukaiseen ja työmarkkinaosapuolien neuvottelemaan virka- ja työehtosopimukseen perustuvaa kahvitaukoa.

Sanamuodon mukaista tulkintatapaa rasittaa jossain määrin se, että tällä tavoin tulkittaessa kaupunginvaltuuston äänestyksen kohteena olleilla kaupunginhallituksen päätösehdotuksella ja valtuustossa tehdyllä vastaehdotuksella ei ole sisällöllistä eroa. Kaupunginvaltuustossa käytetyistä puheenvuoroista ja äänestystuloksesta voidaankin perustellusti tehdä se johtopäätös, että valtuuston enemmistön tahto on ollut, että Helsingin kaupungin henkilökunnan tupakointi on kielletty työaikana, muttei kuitenkaan työpäivään kuuluvien taukojen aikana. Tämä johtopäätös olisi yhdenmukainen lakisääteisen lepotauon käsitteen laajemman tulkinnan kanssa.

Henkilöstökeskuksen ohje perustuu kaupunginvaltuuston päätöksessä käytetyn lakisääteisen lepotauon käsitteen sanamuodon mukaiseen tulkintaan ja sen voidaan tässä suppeassa mielessä katsoa vastaavan valtuuston päätöstä.

#### Työnantajan direktio-oikeuden ulottuvuus

Kaupunginvaltuustolla ei ole kuntalakiin tai kaupungin johtosääntöön perustuvaa suoranaista tehtävää työnantajan direktio-oikeuden käyttäjänä. Kaupunginvaltuuston edellä tarkoitettua päätöstä onkin pidettävä lähinnä kaupungin ylimmän päätöksentekijän terveys- ja työnantajapoliittisena kannanottona, jonka täytäntöönpano kuuluu kaupungin keskitetyn työnantajatoiminnan alaan. Keskitetystä työnantajatoiminnasta vastaavat kaupunginhallitus ja kaupunginjohtajisto, joita tässä tehtävässä avustaa henkilöstökeskus.

Valtuuston hyväksymän poliittisen linjauksen toimeenpanemiseksi kaupunginhallitus on kehottanut henkilöstökeskusta antamaan ohjeet tupakointikiellon valvonnasta työpaikalla. Henkilöstökeskuksen ohjetta 21.6.2010 (nro 27) tupakoimattomuuden tukemisesta ja tupakoinnista työaikana on siten pidettävä kaupunkityönantajan lakiin perustuvan direktio-oikeuden käyttämisenä koko kaupungin henkilöstöön nähden.

Ohjeen mukaan Savuton Helsinki-ohjelman jatkotoimenpiteenä tupakoimattomuutta edistetään osaltaan siten, että tupakointi ei ole mahdollista työaikana. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työpaikalta ei enää voida poistua työaikana tupakoimaan. Tupakointi on sallittua vain työaikaan kuulumattoman ruokailutauon aikana, jolloin työntekijä voi muutoinkin esteettömästi poistua työpaikalta. Edellä

mainittu koskee myös ulkotiloissa työskenteleviä työntekijöitä. Ohjeessa todetaan edelleen, että tupakointi kahvitaun aikana ei ole mahdollista, koska kahvitauko luetaan työaikaan eikä sen aikana saa poistua työpaikalta. Tupakoimattomuuden edistämiseen kuuluu, että esimies ei voi antaa lupaa poistua tupakoimaan kulunvalvontaleimauksellakaan.

Työnantajan asettaman tupakointikiellon laillisuutta koskevaa oikeuskäytäntöä tai ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä on verrattain vähän. Kuntatyönantajan kannalta keskeisin tätä aihetta koskeva ratkaisu on vuodelta 2004. Tuolloin eduskunnan apulaisoikeusasiamies on Paltamon kuntaa koskeneessa ratkaisussaan 890/4/03 todennut, ettei kunnan työnantajana asettama laaja tupakointikielto ollut lain mukainen.

Kyseisessä tapauksessa kunta oli työajan tehokkaaseen käyttöön vedoten kieltänyt terveyskeskuksessa ja sen lähialueella työssä olevien henkilöiden tupakoinnin työaikaan kokonaan. Kielto koski myös työaikaan luettavia päivittäisiä lepoaikoja eli ruoka- ja kahvitaukoja, jotka olivat apulaisoikeusasiamiehen mukaan joka tapauksessa pois tehokkaasta työajasta. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan tupakoinnin kieltäminen työaikaan luettavina lepoaikoina merkitsi sitä, että kunta-työnantaja oli tosiasiallisesti päättänyt yksilön itsemääräämisoikeuteen ja tahdonvapauteen kuuluvasta käyttäytymisestä ilman lakiin nojautuvaa perustetta, eikä työajan tehokkaasta käytöstä.

Apulaisoikeusasiamies on siten katsonut, että tauko on lähtökohtaisesti tehotonta työaika, vaikka se luettaisiinkin työaikaan. Näin ollen työnantaja ei hänen mukaansa myöskään voi perustella työaikaan kuuluvan tauon tupakointikieltoa sillä, että työn tehokkuus kärsii. Työnantajan direktio-oikeus ei ulotu sellaisten määräysten antamiseen, joilla ei ole merkitystä työn suorittamisen kannalta.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa on siten omaksuttu yksilön itsemääräämisoikeutta painottava kanta, jonka mukaan tupakointia ei saa kieltää työaikaan kuuluvan kahvitaun aikana. Koska työpaikan sisätiloissa tupakointi on suoraan tupakkalain nojalla kielletty, apulaisoikeusasiamiehen kannalta seuraa ristiriita kunnallisten virka- ja työehtosopimusten mukaisen työntekijän työpaikalta poistumiskiellon kanssa.

Ristiriita voitaisiin periaatteessa ratkaista siten, että työntekijän poistuminen työpaikaltaan ulos tupakoimaan sallitaan jatkossa myös työaikaan kuuluvan tauon aikana. Näin toimittaessa olisi yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta välttämätöntä, että työntekijän poistuminen työpaikalta työaikaan kuuluvan tauon aikana sallitaan muissakin asioissa. Käytännössä kahvitauko rinnastuisi silloin työaikaan kuulumattomaan lepotaukoon. Myös työajan käytön seurannalta vaadittaisiin nykyistä enemmän.

Henkilöstökeskuksen ohjeessa todetaan tupakointikiellon koskevan myös ulkona työskenteleviä kaupungin työntekijöitä. Tätä kantaa voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena siitä näkökulmasta, että ulkotöistä tauolla olevan henkilön ei välttämättä tarvitse poistua mihinkään voidakseen tupakoida tupakkalain säännösten sallimassa paikassa. Sitä, että henkilö, jonka työpaikka on ulkona, ei pelkää tämän vuoksi saisi tupakoida ulkona, ei voitane pitää sen enempää henkilön itsemääräämisoikeuden kuin sääntelyn suhteellisuusperiaatteenkaan mukaisena.

Kaupungin ulkotyöntekijöiden tupakointikieltoa voidaan osaltaan kenties perustella imagollisilla syillä. Kaupunki noudattaa Savuton työpaikka -periaatetta ja kaupungin virka- tai työpukua käyttävän henkilöstön tupakointi ulkona työn lomassa pidettävien taukojen aikana ei sovi kaupungin työnantajakuvaan. Kyseessä on tältä osin rajanveto työntekijän itsemääräämisoikeuden rajoittamisen ja hänen edustamastaan työnantajasta antamansa julkisen kuvan vaalimisen välillä.

Tupakoinnin salliminen työaikaan kuuluvilla tauoilla yhtäältä vastaisi sitä apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussaan esittämää havaintoa, että työnantaja ei voi antaa työntekijälle määräyksiä, joilla ei ole merkitystä työn suorittamisen kannalta. Toisaalta se olisi vastoin voimassa olevia kunnallisia virka- ja työehtosopimuksia sekä Savuton työpaikka -periaatteen tavoitteita.

Henkilöstökeskuksen ohje on siis edellä kuvatuin tavoin jossakin määrin ongelmallinen laillisuusvalvojan aiemmin vastaavassa asiassa omaksuman perusoikeustulkinnan kanssa. Ohjeen onkin katsottava perustuvan vakiintuneeseen kunnallisen virka- ja työehtosopimusjärjestelmän mukaiseen käsitykseen työnantajan direktio-oikeuden ulottuvuudesta. Tässä jälkimmäisessä mielessä kyse ei ole ollut työnantajan direktio-oikeuden ylittamisestä.

Lopuksi

Voimassa olevat kunnalliset virka- ja työehtosopimukset perustuvat työehtosopimuslainsäädäntöön ja työmarkkinaosapuolten pitkän ajan kuluessa saavuttamaan yhteisymmärrykseen työnantajan ja työntekijän keskinäisistä suhteista työelämässä. Lainsäätäjän kanta tupakointiin haitallisena ja terveyspoliittisesti ei-toivottuna käyttäytymisenä puolestaan sisältyy tupakkalakiin. Täsmällistä laintasoista sääntelyä työnantajan asettamista tupakointikielloista tai tupakoitsijoiden kohtelusta työntekijöinä tai työnhakijoina ei sen sijaan ole olemassa, vaikka tälle edellä todettujen seikkojen valossa olisi ilmeinen tarve.

Sama ilmenee myös edellä mainitusta eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta, jossa todetaan, että ko. kysymyksistä olisi tärkeää säätää selvästi laissa. Koska työntekijää koskeviin tupakointikieltotilan-teisiin liittyy edellä kuvatuin tavoin osin hankalastikin hallittavia näkökulmia, tätä apulaisoikeusasiamiehen kannanottoa voidaan pitää kannatettavana.

### 3

## RATKAISU

### 3.1

#### Oikeusohjeet

#### *Kuntalaki*

Kuntalain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.

Kuntalain 13 §:n 1 momentin mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan valtuuston tulee päättää hallinnon järjestämisen perusteista.

Kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa.

Kuntalain 56 §:ssä säädetään valtuuston päätösten lainmukaisuuden valvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen

käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan jos valtuusto pysyy päätöksessään, kunnanhallituksen on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle laillisia esteitä. Hallinto-oikeus ei saa ratkaista asiaa ennen kuin valitusaika päätöksestä on kulunut.

### *Helsingin kaupungin johtosääntöjä*

Helsingin kaupungin kotisivuilla julkaistujen *kaupunginhallituksen johtosäännön* 1 §:n mukaan kaupunginhallitus johtaa kaupungin hallintoa. Säännön 7 §:ssä selostetaan kaupunginvaltuuston toimivaltaista johtuvia rajoituksia kaupunginhallituksen toimialaan. Pykälän mukaan kaupunginvaltuuston tehtävänä on sen lisäksi, mitä erikseen on säädetty tai määrätty tai mikäli tehtävää ei ole annettu muulle viranomaiselle päättää merkittävistä ja taloudellisesti laajakantoisista kaupungin hallinnon järjestämisen periaatteista (1 kohta).

Kaupunginhallituksen johtosäännön 8 §:n mukaan kaupunginhallituksen tehtävänä on päättää asioista, joita ei ole määrätty muulle viranomaiselle. Kaupunginhallitus voi siirtää toimivaltaansa edelleen lukuun ottamatta sille muissa johtosäännöissä määrättyjä tehtäviä.

*Helsingin kaupungin henkilöstökeskuksen johtosäännön* 1 §:n mukaan sen toimialana on vastata kaupunginhallituksen alaisena virastona kaupungin henkilöstöpolitiikasta ja työperusteisesta maahanmuutosta, avustaa kaupunginhallitusta ja kaupunginjohtajistoa keskitetyssä työnantajatoiminnassa, edistää henkilöstön saatavuutta ja liikkuvuutta sekä koordinoida kaupungin työllisyysasioiden hoitoa kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti.

Henkilöstökeskuksen johtosäännön 2 §:ssä on määräyksen organisaatiosta. Sen mukaan virastossa on seuraavat osastot: henkilöstöpolitiikka, henkilöstövoimavara ja maahanmuutto. Johtosäännön 3 §:ssä määrätään johtamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan viraston päällikkönä on henkilöstöjohtaja, joka johtaa viraston toimintaa ja vastaa siitä, että hyväksytyt tavoitteet saavutetaan. Pykälän 2 momentin mukaan henkilöstöpolitiikan ja henkilöstövoimavaran päällikkönä on osastopäällikkö. Maahanmuuton päällikkönä on maahanmuutto-asioiden johtaja. Osaston päällikkö johtaa osaston toimintaa ja vastaa siitä, että hyväksytyt tavoitteet saavutetaan.

Johtosäännön 4 §:ssä määrätään henkilöstöpolitiikan osaston toimialasta. Pykälän mukaan osasto huolehtii kaupungin henkilöstöpolitiikan valmistelusta, keskitetystä työnantajatoiminnasta, yhteistoimintajärjestelmien kehittämisestä, kaupungin työnantajakuvasta, henkilöstötiedottamisesta sekä viraston keskitetyistä tukipalveluista hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti. Johtosäännön 7 §:ssä määrätään viraston päällikön toimialasta. Kohdan 12 mukaan viraston päällikön tehtävänä on, ellei hän ole määrännyt tehtävää muulle viranhaltijalle, panna täytäntöön henkilökuntaa koskevat virka- ja työehtosopimukset sekä vastaavat sopimukset huomioon ottaen, mitä kaupunginhallituksen johtosäännössä on määrätty.

### *Virka- ja työlainsäädäntöä*

*Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain* (viranhaltijalain) 12 §:n 1 momentin mukaan työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan eikä virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eikä viranhaltijoita eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi.

Viranhaltijalain 14 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on huolehdittava työturvallisuudesta viranhaltijan suojelemiseksi tapaturmilta ja terveydellisiltä vaaroilta niin kuin työturvallisuuslaissa (738/2002) ja sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetään.

Viranhaltijalain 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Vastaavat säännökset syrjintäkiellosta, työturvallisuudesta ja työnantajan direktio-oikeudesta ovat *työsopimuslain* 2 luvun 2 ja 3 §:ssä sekä lain 3 luvun 1 §:ssä.

*Työaikalain* 6 luvussa säädetään lepoajoista. Luvun 28 §:ssä säädetään päivittäisistä lepoajoista. Jos vuorokautinen työaika on kuutta tuntia pidempi eikä työntekijän työpaikalla olo ole työn jatkumisen kannalta välttämätöntä, on hänelle annettava työvuoron aikana säännöllinen vähintään tunnin kestävä lepoaika, jonka aikana työntekijä saa esteettömästi poistua työpaikaltaan. Työnantaja ja työntekijä voivat sopia lyhyemmästä, kuitenkin vähintään puolen tunnin pituisesta lepoajasta. Lepoaikaa ei saa sijoittaa välittömästi työpäivän alkuun eikä loppuun. Jos työaika ylittää vuorokaudessa 10 tuntia, työntekijällä on halutessaan oikeus pitää enintään puoli tuntia kestävä lepoaika kahdeksan tunnin työskentelyn jälkeen.

*Kunnallisen virka- ja työehtosopimuksen (KVTES)* III luvun 1 §:ssä todetaan työajan tehokkaan käytön periaate. Pykälän 1 momentin mukaan viranhaltijan/työntekijän työaikojen pituudet määräytyvät jäljempänä mainitulla tavalla työtehtävien laadun ja määrän mukaan sekä huomioon ottaen työajan tehokas käyttö ja se, mitä palkkausta vahvistettaessa on edellytetty.

KVTES III luvun 4 §:ssä määrätään työajaksi luettava aika. Pykälän mukaan työajaksi luetaan työhön käytetty aika sekä aika, jonka viranhaltija/työntekijä on velvollinen olemaan työpaikalla työnantajan käytettävissä. Pykälän 2 momentin mukaan päivittäisiä lepoaikoja ei lueta työaikaan, jos viranhaltija/työntekijä saa näinä aikoina esteettömästi poistua työpaikalta.

KVTES III luvun 27 §:ssä määrätään päivittäisistä lepoajoista. Pykälän 1 momentin mukaan jos vuorokautinen työaika on kuutta tuntia pitempi eikä viranhaltijan/työntekijän työpaikalla olo ole työn jatkumisen kannalta välttämätöntä, hänelle on annettava työvuoron aikana vähintään puolen tunnin lepoaika (ruokailutauko), jota ei lueta työaikaan ja jonka aikana viranhaltija/työntekijä saa esteettömästi poistua työpaikalta. Lepoaika voidaan viranhaltijan/työntekijän pyynnöstä antaa edellä mainittua lyhyemmissäkin työvuoroissa, ellei tehtävien järjestely ole esteenä. Lepoaikaa ei saa sijoittaa välittömästi työpäivän alkuun eikä loppuun. Jos työaika ylittää vuorokaudessa 10 tuntia, viranhaltijalla/työntekijällä on niin halutessaan oikeus pitää enintään puoli tuntia kestävä työaikaan kuulumaton lepoaika kahdeksan tunnin työskentelyn jälkeen. Jollei lepoaikaa voida virka- tai työtehtävien laadun vuoksi järjestää, viranhaltijalle/työntekijälle on annettava tilaisuus aterioida työpaikalla työaikana.

Pykälän 2 momentin mukaan jaksotyötä tekeville viranhaltijoille/työntekijöille on annettava sairaalossa, terveyskeskuksissa sekä hoito- ja huoltolaitoksissa 1 momentissa tarkoitettu lepotauko taikka viranhaltijan/työntekijän niin halutessa tilaisuus joutuisaan ateriointiin työaikana työpaikalla tai työnantajan osoittamassa asianomaisen laitoksen ruokalassa tai vastaavassa ruokailupaikassa edellyttäen ettei järjestelystä aiheudu häiriötä työn kululle tai suoritettaville palveluksille ja että ruokailusta aiheutuva poissaolo työstä kestää enintään 15–20 minuuttia.

KVTES III luvun 28 §:ssä määrätään kahvitauoista. Pykälän mukaan viranhaltijalle/työntekijälle järjestetään päivittäin yksi 10 minuutin pituinen tauko (kahvitauko), joka luetaan työaikaan ja jonka aikana viranhaltija/työntekijä ei saa poistua työpaikalta. Tauko järjestetään tarvittaessa vuoroittain ja muutoinkin siten, ettei tauosta aiheudu häiriötä työn kululle tai suoritettaville palveluksille. Taukoa ei saa sijoittaa työvuoron/ työpäivän alkuun tai loppuun.

*Kunnallinen tuntipalkkaisen henkilöstön työehtosopimuksen (TTES) 19 §:ssä määrätään lepoajoista.* Pykälän 1 momentin mukaan työntekijälle on annettava päivittäin työpäivän keskivaiheille sijoittuva 1 tunnin tai paikallisesti sopien vähintään 1/2 tunnin pituinen lepo- tai ruokailutauko, jonka aikana hän saa esteettömästi poistua työpaikalta ja jota ei lueta työaikaan, tai jollei taukoa voida järjestää, tilaisuus aterioida työn aikana työpaikalla. Pykälän 4 momentissa määrätään lepoajoista. Sen mukaan työntekijälle annetaan säännöllisenä työaikana kaksi 15 minuutin pituista lepo- tai kahvitaukoa ja ne sijoitetaan aamu- ja iltapäivän keskivaiheille.

*Kunnallisen virkaehtosopimukslain 2 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijain palvelussuhteen ehtoista on sen estämättä, mitä laissa on säädetty, voimassa mitä niistä virkaehtosopimuksilla määrätään.* *Työehtosopimukslain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan työehtosopimukseen ovat sidotut ne työnantajat ja yhdistykset, jotka ovat työehtosopimuksen tehneet tai jotka jälkeempinä ovat aikaisempien sopimukseen osallisten suostumuksella kirjallisesti siihen yhtyneet.* Pykälän 2 momentin mukaan työnantaja, jota työehtosopimus sitoo, älköön sen soveltamisalalla tehdä sopimuksen ulkopuolella olevan, työehtosopimuksen tarkoittamaa työtä suorittavan työntekijän kanssa työsopimusta ehtoilla, jotka ovat ristiriidassa työehtosopimuksen kanssa.

### *Tupakkalaki*

Tupakkalain 1 §:n (698/2010) 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään toimenpiteistä, joilla ehkäistään tupakkatuotteiden käytön aloittamista, edistetään niiden käytön lopettamista ja suojellaan väestöä tupakansavulle altistumiselta. Pykälän 2 momentin mukaan lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen.

Tupakkalain 5 luvussa säädetään väestön suojaamisesta ympäristön tupakansavun aiheuttamilta terveyshaitoilta.

Tupakkalain 12 §:n (698/2010) mukaan tupakointi on kielletty 1) perhepäivähoidon sisätiloissa perhepäivähoidon aikana, päiväkotien sisätiloissa ja ulkoalueilla sekä lastensuojelulain (417/2007) tai mielenterveyslain (1116/1990) nojalla hoitoa antavien laitosten alle 18-vuotiaille tarkoitetuissa sisätiloissa ja heille tarkoitetuilla ulkoalueilla, 2) perusopetusta, ammatillista koulutusta ja lukio-opetusta antavien oppilaitosten sisätiloissa ja oppilasasuntoloissa sekä niiden käytössä olevilla ulkoalueilla, 3) virastojen ja viranomaisten sekä niihin verrattavien julkisten laitosten yleisölle ja asiakkaille varatuissa sisätiloissa, 4) sisätiloissa järjestettävissä yleisissä tilaisuuksissa, 5) työyhteisöjen yhteisissä ja yleisissä sekä asiakkaille tarkoitetuissa sisätiloissa, jollei jäljempänä toisin säädetä, 6) yleisten kulkuneuvojen sisätiloissa, 7) asunto-osakeyhtiön tai muun asuinyhteisön asuinkiinteistöjen yhteisissä ja yleisissä sisätiloissa ja 8) ulkoalueilla järjestettävien yleisten tilaisuuksien katoksissa ja katsomoissa sekä muissa tilaisuuden seuraamiseen välittömästi tarkoitetuissa tiloissa, joissa osallistujat oleskelevat paikoillaan.

Pykälän 2 momentin mukaan jos elinkeinonharjoittaja sallii tupakoinnin ravitsemisliikkeensä ulkona olevassa tarjoilutilassa tai muualla hallinnassaan olevalla ulkoalueella, hänen on huolehdittava, ettei tupakansavu kulkeudu sieltä avoimen ikkunan, oven, muun aukon tai ilmanvaihdon kautta ravitsemis-



liikkeen sisätiloihin. Pykälän 3 momentin mukaan asunto-osakeyhtiö tai muu asuinyhteisö voi kieltää tupakoinnin hallitsemallaan yhteisellä ulkoalueella rakennuksen ilmanottoaukkojen läheisyydessä, lasten leikkialueella ja yhteisillä parvekkeilla.

Tupakkalain 13 §:n (609/2010) 4 momentin mukaan työnantaja on velvollinen neuvoteltuaan asiasta työntekijöiden tai näiden edustajan kanssa kieltämään tupakoinnin tai rajoittamaan sitä siten, etteivät työntekijät tahattomasti altistu tupakansavulle niissä työyhteisön työtiloissa, joissa tupakointi ei ole 12 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kielletty.

Tupakkalain 13 a §:n (698/2010) mukaan Jos joku tupakoi yleisessä kulkuneuvossa, sisätilassa tai ulkoalueella, jossa se on 12 tai 13 §:n säännösten perusteella kielletty, eikä kehotuksesta huolimatta lopeta tupakointia, saa yleisen kulkuneuvon haltija tai liikennehenkilökuntaan kuuluva, yleisen tilaisuuden järjestäjä taikka asianomaisen sisätilan tai ulkoalueen haltija taikka näiden edustaja poistaa hänet kulkuneuvosta, sisätilasta tai ulkoalueelta, jollei poistamista voida pitää kohtuuttomana.

Lainmuutoksen 698/2010 tulivat voimaan 1.10.2010.

### *Perustuslakivaliokunnan kannanottoja*

Perustuslakivaliokunta totesi tupakkalakia koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa (PeVL 21/2010 vp, s. 4), että lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen. Sen paremmin voimassa oleva laki kuin uudet ehdotetut pykälät eivät kuitenkaan sisällä säännöksiä, jotka tämän mahdollistaisivat. Perusoikeuksien kannalta tällaisen säännöksen vaarana on, että sitä käytetään perusoikeuksia rajoittavien tulkintojen tukena sen sijaan, että ongelmatilanteissa turvauduttaisiin perusoikeusmyönteiseen tulkintaan. Siksi valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeänä, että tällainen yleisen poliittisen linjauksen luonteinen säännös poistettaisiin tai sitä ainakin olennaisesti muokattaisiin lain sisältöä paremmin vastaavaksi.

Perustuslakivaliokunnan ravintolatupakoinnin rajoittamista koskevasta lakiehdotuksesta antamassa lausunnossa (PeVL 19/2006 vp) todetaan, että sääntelyllä, jolla pyritään ehkäisemään ravitsemisliikkeiden työntekijöiden ja asiakkaiden altistumista tupakansavulle, toteutetaan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä. Sääntelyn tarkoituksen näkökulmasta ovat valiokunnan mukaan huomionarvoisia myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu oikeus elämään sekä 18 §:n 1 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet huolehtia työvoiman suojelusta ja turvata oikeus terveelliseen ympäristöön. Sääntely on merkityksellistä myös yksilön useisiin perusoikeuksiin kiinnittyvän itsemääräämisoikeuden (PeVL 17/2006 vp, s. 2–3) kannalta. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen vuodelta 2004, s. 264–267, eli apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen päätökseen 30.11.2004 ”Kunnan tupakointikiellon tulee perustua lakiin”.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn arvioinnissa on tällaisessa yhteydessä kiinnitettävä huomiota perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaan suhteellisuusvaatimukseen. Rajoituksen tulee siten olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettaviin perusoikeuksiin. Ravintolatupakoinnin rajoituksen taustalla on tässä tapauksessa terveyteen liittyvien perusoikeuksien edistäminen. Tämä tarkoitus perustuu valiokunnan mukaan epäilyksittä merkittävään yhteiskunnalliseen intressiin.

Päätöksessä todettiin, että perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, joihin ei voida puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa paitsi ihmisen fyysisistä vapautta myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, niiden tulee olla hyväksyttäviä sekä välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Tupakointi sinänsä kuuluu yksilön tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden piiriin. Julkinen valta voi puuttua yksilön tahdonvapauteen ja itsemääräämisoikeuteen vain lain nojalla. Tupakkalain, terveydensuojelulain ja työturvallisuuslain edellä mainituilla säännöksillä toteutetaan muun muassa julkisen vallan pyrkimystä turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja väestön terveyden edistämiseen.

Tupakkalain nojalla tupakointi on kielletty virastojen ja viranomaisten sekä julkisten laitosten yleisölle ja asiakkaille varatuissa sisätiloissa sekä työyhteisöjen yhteisissä ja yleisissä sekä asiakkaille tarkoitetuissa sisätiloissa. Tupakointi on kielletty myös päiväkotien lapsille ja oppilaitosten oppilaille tarkoitetuissa sisätiloissa. Ulkoalueiden osalta tupakointi on tupakkalain mukaan kielletty vain päiväkotien ja oppilaitosten pääasiassa alle kahdeksantoista vuotta nuoremmille tarkoitetuilla ulkoalueilla. Työnantajalle on kuitenkin asetettu velvollisuus kieltää tupakointi tai rajoittaa sitä siten, etteivät työntekijät tahattomasti altistu tupakansavulle niissä työyhteisön tiloissa, joissa tupakointi ei tupakkalain nojalla ole kielletty. Terveydensuojelulain 26 §:n mukaan sisäilman puhtauden tulee olla sellainen, ettei siitä aiheudu sisätilassa oleskeleville terveyshaittaa. Työturvallisuuslain 33 §:n mukaan työpaikalla tulee olla riittävästi kelpollista hengitysilmaa. Mainittujen säännösten perusteella tupakoinnin kieltäminen tai rajoittaminen ulkona voi olla aiheellista esimerkiksi sen vuoksi, että korvausilma otetaan ulkoa tietystä kohdasta.

Kysymyksessä olleessa asiassa kunnan tupakointikieltopäätös ulottui selvästi säädettyjä rajoitusperusteita laajemmalle. Sen mukaan tupakointi oli kielletty terveyskeskuksen koko ulkoalueella. Kunta perusteli päätöstään sillä, että lautakunta oli voinut kiinteistön omistajana rajoittaa tupakointia tai kieltää sen kokonaan järjestyssäännöillä hallitsemisissaan tiloissa (niin sisä- kuin ulkotiloissakin).

Apulaisoikeusasiamies totesi, että yksityinen kiinteistön omistaja tai haltija voikin tupakkalakia laajemmin kieltää tupakoinnin rakennuksessaan ja alueellaan. Sen sijaan julkisen vallan toiminnan on perustuttava lakiin. Kunta julkisen vallan edustajana voi puuttua yksilön tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvaan toimintaan vain lain nojalla. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan kiinteistön omistuksesta tai hallinnasta ei ole johdettavissa kunnalle laillista perustetta määrätä yleistä tupakointikieltoa omistamiensa tai hallitsemiensa kiinteistöjen ulkoalueella. Muutoinhan kunta voisi kieltää tupakoinnin kaikilla omistamillaan tai hallitsemillaan alueilla eli suuressa osassa kuntaa, mikä olisi hänen mielestään selvästi perusoikeusjärjestelmän vastaista.

Lisäksi kunta oli perustellut työntekijöiden tupakoinnin kieltämistä työaikana sillä, että työnantajalla on kunnallisen yleisen virka- ja työehtosopimuksen mukaan oikeus määritellä työajan tehokas käyttö. Kunnan mukaan työnantaja voi todeta, että tupakointi työaikana ei ole tehokasta työaikaa ja kieltää tupakoinnin sillä perusteella.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan yleinen työ- ja virkasuhteeseen liittyvä velvoite on tehdä työ huolellisesti noudattaen työnantajan määräyksiä työn suorittamisessa. Työnantajan työnjohto- ja valvontavalta käsittää työnantajan toimivaltansa mukaisesti antamat määräykset työn suorittamisesta. Tämä määräysvalta koskee työn suoritustapaa, laatua ja laajuutta sekä työnsuoritusaikaa ja -paikkaa. Kunta-työnantajalla on siten mainituilla perusteilla oikeus määrätä työajan käytöstä. Kysymyksessä ollut ehdotonta ja kaikkia terveyskeskuksen sekä sen lähialueen työntekijöitä koskevaa kieltoa ei ollut perusteltu työtehtävien tai työn laadulla, vaan tehokkaalla työajan käytöllä. Virka- ja työehtosopimukseen perustuvat päivittäiset lepoajat eli ruoka- ja kahvitaumat ovat joka tapauksessa pois tehokkaasta työajasta. Tupakoinnin kieltoa näillä lepoajoilla ei siten voida perustella tehokkaalla työajan käytöllä. Tupakoinnin kieltäminen työaikaan luettavina lepoaikoina merkitsee apulaisoikeusasiamiehen mielestä sitä, että kunta oli tosiasiallisesti määrännyt yksilön itsemääräämisoikeuteen ja tahdonvapauteen kuuluvasta käyttäytymisestä, eikä työajan tehokkaasta käytöstä. Muulloin kuin lepoaikana tapahtuvat ylimääräiset tupakkataumat työnantajalla sen sijaan on oikeus kieltää samoin kuin muutkin ylimääräiset tauot.

Lopuksi apulaisoikeusasiamies korosti, että hän ei ottanut päätöksessään kantaa tupakointikieltojen terveyspoliittiseen perusteltavuuteen. Asiassa oli ollut kysymys siitä, että julkisen vallan puuttumiseen perusoikeutena turvattuun yksilön vapauspiiriin tulee olla laissa säädetty peruste. Päätöksessä käsitellyt kysymykset voivat tulla kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja käyttäen yksittäistapauksissa hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi. Asian yleisen merkittävyyden takia julkisen vallan asettamista tupakointikielloista sekä tupakoitsijoiden kohtelusta työntekijöinä ja työnhakijoina olisi kuitenkin apulaisoikeusasiamiehen mielestään tärkeää säätää selvästi laissa. Tähän viitaten hän lähetti jäljennökset päätöksestään asiassa lausuntoja antaneille sosiaali- ja terveysministeriölle, työministeriölle ja sisäasiainministeriölle.

#### *Työtuomioistuimen tuomio 20.12.2010 (TT 2010–145)*

Elintarvikealan konserni oli kieltänyt tupakoinnin kaikkien konserniin kuuluvien yhtiöiden tuotantolaitoksilla, myös kiinteistöjen ulkoalueilla. Yhtiön vuorotyötä tekeville työntekijöillä ei ollut mahdollisuutta poistua tehdasalueelta tauoillaan, mikä johti käytännössä siihen, että he eivät voineet tupakoida työpäivän aikana. Työntekijöiden ruokailu- ja muut lepotauot kuuluivat työaikaan.

Työtuomioistuimen tuomion mukaan työnantajalla oli direktio-oikeutensa perusteella tässä tapauksessa oikeus kieltää tupakointi työaikaan ja työpaikalla. Konsernin yrityskuvaan voitiin asiallisin perustein liittää tuotantolaitosten savuttomuus, jota noudatettiin yhdenmukaisesti kaikissa konserniin kuuluvissa yrityksissä. Kun otettiin huomioon jo tupakkalaissa säädetty työpaikkatupakoinnin rajoitukset ja lain tavoite, kieltoa ei voitu pitää myöskään työntekijöiden perusoikeussuojaa merkityksellisesti kaventavana tai muutenkaan työntekijöiden henkilökohtaista vapautta kohtuuttomasti rajoittavana.

### 3.2

Savuton Helsinki -tupakoinnin ehkäisy- ja vähentämishelman 2007–2015 jatkotoimenpiteitä koskeva kaupungin päätöksenteko

Kaupunginvaltuuston kokouksen 2.6.2010 § 143 pöytäkirjan mukaan kaupunginhallituksen päätösehdotus valtuustolle oli, että ”Valtuusto päättäneen, että Helsingin kaupungin henkilökunnan tupakointi kielletään työaikaan. Kielto ei koske lakisääteisiä lepotaukoja silloin, kun niitä ei lasketa työajaksi. Savuton Helsinki -ohjelman ja kaupungin henkilökunnan tupakoinnin vähentämisen seuranta- ja jatkotoimenpiteistä valmistellaan tarvittavat esitykset.”

Helsingin kaupunginvaltuusto päätti äänestysten jälkeen äänin 37–44 hyväksyä vastaehdotuksen, jonka mukaan ”Helsingin kaupungin henkilökunnan tupakointi kielletään työaikana. Kielto ei koske lakisääteisiä lepotaukoja. Savuton Helsinki -ohjelman ja kaupungin henkilökunnan tupakoinnin vähentämisen seuranta- ja jatkotoimenpiteistä valmistellaan tarvittavat esitykset”.

Kaupunginhallituksen pöytäkirjan 7.6.2010 mukaan kaupunginhallitus päätti kaupunginvaltuuston päätösten 2.6.2010 täytäntöönpanosta. Kaupunginhallitus kehotti henkilöstökeskusta antamaan ohjeet tupakointikiellon valvonnasta työaikana.

Kaupungin henkilöstökeskuksen ohje 21.6.2010 ”Tupakoimattomuuden tukeminen ja tupakointi työaikana”

”2 Tupakointi työaikana

Kaupunginvaltuuston hyväksymän Savuton Helsinki – ohjelman jatkotoimenpiteenä tupakoimattomuutta edistetään siten, että tupakointi ei ole mahdollista enää työaikana. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työpaikalta ei voida enää poistua tupakoimaan. Tupakointi voi tapahtua vain työaikaan kuulumattoman ruokatauon aikana, jolloin työntekijä voi muutoinkin esteettömästi poistua työpaikalta. Edellä mainittu koskee myös ulkotiloissa työskentelyä.

Tupakointi kahvitaun aikana ei ole mahdollista, koska kahvitauko luetaan työaikaan eikä sen aikana saa poistua työpaikalta. Esimies ei voi antaa lupaa poistua tupakoimaan kulunvalvontaleimauksellakaan.

Työajan käyttö ja seuranta kuuluvat normaaleihin esimiehen työtehtäviin. Esimiehen ohjeiden noudattamatta jättämiseen, työtehtävien ja/tai työaikojen laiminlyöntiin puututaan ko tilanteeseen soveltuvin keinoin. Ensisijaisena keinona on asian puheeksi ottaminen ja jos tämä ei auta, annetaan suullinen huomautus. Vakavissa laiminlyöntitilanteissa ryhdytään varoitukseenmenettelyyn kaupungin ohjeiden mukaisesti.

Työpaikkahaastatteluissa tuodaan esille, että toimitaan savuttoman työpaikan käytäntöjen ja tavoitteen mukaisesti sekä selvitetään, mitä nämä periaatteet käytännössä tarkoittavat.

Työpaikan työaikoihin liittyviä pelisääntöjä ja mahdollisuuksia työterveydenhuollon tukitoimiin on käsiteltävä ensi tilassa henkilöstön kanssa työpaikkakokouksissa.

Tämän ohjeen mukaisesti toimitaan kaikilla kaupungin työpaikoilla. Kaikkia kohdellaan yhdenvertaisesti samankaltaisissa tilanteissa.

Ohje on käsitelty henkilöstöjärjestöjen kanssa. Virastoissa ja liikelaitoksissa ei voida tehdä tästä ohjeesta poikkeavia omia ohjeita.

Tämä ohje tulee voimaan välittömästi ja on voimassa enintään 31.12.2017 saakka.”

### 3.3

Kaupunginhallituksen ja henkilöstökeskuksen menettely arviointia

#### 3.3.1

Kaupunginhallituksen ja henkilöstökeskuksen toimivallasta

Kuntalain mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Sen tulee päättää ainakin hallinnon järjestämisen perusteista. Kuntalain mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudesta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valmistelusta. Jos kunnanvaltuuston päätös on lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia tulee saattaa valtuuston uudelleen käsiteltäväksi.

Helsingin kaupungin johtosäätöjen mukaan kaupunginvaltuuston tehtävänä on päättää merkittävistä ja taloudellisesti laajakantoisista kaupungin hallinnon järjestämisen periaatteista. Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan kaupunginvaltuuston toimivalta tällaisissa päätöksissä rajoittaa kaupunginhallituksen toimialaa. Kaupungin henkilöstökeskuksen tehtävänä on sen johtosäännön mukaan vastata kaupunginhallituksen alaisena kaupungin henkilöstöpolitiikasta ja avustaa kaupunginhallitusta keskitetyssä työntajatoiminnassa. Henkilöstöpolitiikan toimialaan kuuluu muun ohella henkilöstöpolitiikan valmistelu, henkilöstötiedottaminen ja keskitetyt tukipalvelut hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kaupunginvaltuustolla ei ole kuntalakiin tai kaupungin johtosäätöihin perustuvaa suoranaista tehtävää työntajan direktio-oikeuden käyttäjänä. Selvityksen mukaan kaupunginvaltuuston päätöstä on pidettävä kaupungin ylimmän päätöksentekijän terveys- ja työntajapoliittisena kannanottona, jonka täytäntöönpano kuuluu kaupungin keskitetyn työntajatoiminnan alaan. Keskitetystä työntajatoiminnasta vastaavat kaupunginhallitus ja kaupunginjohtajisto, joita avustaa henkilöstökeskus. Kaupunginhallitus katsoo, että henkilöstökeskuksen ohjetta on pidettävä työntajan lakiin perustuvana direktio-oikeuden käyttämisenä koko kaupungin henkilöstöön nähden.

Arvioin tätä kaupunginhallituksen näkemystä seuraavasti.

Kaupunginvaltuuston päätettävänä oli Savuton Helsinki – tupakoinnin ehkäisy- ja vähentämishojelman jatkotoimenpiteistä päättäminen. Kaupunginvaltuuston päätös koski erityisesti ohjelman vaikutusta ja kaupungin suhtautumista kaupungin viranhaltijoiden ja työntekijöiden tupakointiin. Helsingin kaupungin kotisivujen mukaan kaupunki on Suomen suurin työntaja, jonka palveluksessa on 39 000 työntekijää. Kuntalain ja kaupungin johtosäätöjen mukaan merkittävät ja taloudellisesti laajakantoiset hallinnon järjestämistä koskevat päätökset kuuluvat kaupunginvaltuuston tehtäviin. Kaupunginhallituksen johtosäännössä on nimenomaisesti todettu, että valtuuston tällainen päätöksenteko rajoittaa kaupunginhallituksen toimivaltaa. Tämä rajoitus ulottuu myös kaupunginhallitusta keskitetyssä työntajatoiminnassa avustavan henkilöstökeskuksen toimialaan.

Nähdäkseni Savuton Helsinki – ohjelmaa koskevassa päätöksenteossa oli kysymys johtosäännössä tarkoitettusta merkittävästä ja laajakantoisesta kaupungin hallinnon järjestämisestä päättämisestä. Työaikana tupakointia kokeva kannanotto on koskenut kaikkia 39 000 kaupungin palveluksessa olevaa henkilöä. Valtuuston päätökseksi tuli kaupunginhallituksen esityksestä poikkeava vastaesitys, jonka mukaan kaupungin henkilökunnan tupakointi kielletään työaikana, mutta kiello ei kuitenkaan koske lakisääteisiä lepotaukoja.

Kuntalain mukaan kaupunginhallitus vastaa valtuuston päätösten täytäntöönpanosta. Jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on lainvastainen, sen on jätettävä päätös täytäntöön panematta ja saatettava asia valtuuston uudelleen päätettäväksi. Kaupunginhallitus kokouksessaan 7.6.2010 päätti valtuuston päätöksen täytäntöönpanosta ja kehotti henkilöstökeskusta antamaan ohjeet tupakointikiellon valvonnasta. Kaupunginhallitus katsoi, että valtuuston päätös oli lainmukainen ja täytäntöön pantavissa. Kaupunginhallituksen ja henkilöstökeskuksen tulisi siten noudattaa ylintä päätösvaltaa käyttävän valtuuston päätöstä eikä niillä ollut tässä vaiheessa harkintavaltaa valtuuston päätöksen sisällön suhteen.

### 3.3.2

Henkilöstökeskuksen ohjeen sisällön arviointia

Kaupunginhallituksen esitys valtuustolle oli, että ”Helsingin kaupungin henkilökunnan tupakointi kielletään työaikana. Kielto ei koske lakisääteisiä lepotaukoja silloin, kun niitä ei lasketa työajaksi”.

Valtuuston keskustelupöytäkirjan mukaan keskustelussa viitattiin eduskunnan oikeusasiamiehen päätökseen 890/2003 ja oikeuspalvelujen antamaan lausuntoon, joiden perusteella kaupunginhallituksen esittämää tupakoinnin täyskieltoa pidettiin oikeudellisesti ongelmallisena erityisesti työaikaan kuuluvien lepotaukojen osalta. Valtuutetut pohtivat nimenomaisesti ehdotettua täyskieltoa sekä sen ja eri työehtosopimusten erilaisten työaikamääräysten vaikutusta työntekijäryhmiin. Keskustelussa todettiin, että työntekijät näyttäisivät tällä perusteella joutuvan erilaiseen asemaan. Niin ikään keskustelussa pohdittiin, onko järkevää kieltää jotain, jos sitä ei sanktioida ja todettiin, että viesti ja kehoitus voi olla tehokas, vaikka sen rikkomisesta ei aiheudu sanktiota. Käydyssä keskustelussa tehtiin vastaesitys, jonka mukaan tupakointikielto ei koske lakisääteisiä lepotaukoja. Perusteeksi ehdotukselle todettiin, että erilliset tupakkatauoet voidaan kieltää, mutta ei ole mielekästä kieltää tupakointia sellaisten taukojen aikana, joka koskee kaikkia työntekijöitä. Vastaesityksen katsottiin poistavan laillisuusongelman.

Valtuusto päätyi keskustelussa esitettyjen näkökohtien perusteella äänestyksen jälkeen hyväksymään kokouksessa tehdyn vastaesityksen. Valtuusto päätti, että ”kaupungin henkilökunnan tupakointi on kielletty työaikana. Kielto ei koske lakisääteisiä lepotaukoja.”

Henkilöstökeskuksen ohjeen mukaan tupakointi ei ole mahdollista työaikana. Työpaikalta ei saa poistua tupakoimaan. Tupakointi voi tapahtua vain työaikaan kuulumattoman ruokatauon aikana, jolloin työntekijä voi esteettömästi poistua työpaikalta. Edellä mainittu koskee myös ulkotiloissa työskenteleviä. Tupakointi kahvitauon aikana ei ole mahdollista, koska kahvitauko luetaan työaikaan eikä sen aikana saa poistua työpaikalta. Ohjeessa todetaan, että työtehtävien ja työaikojen laiminlyöntiin puututaan. Ensisijaisena keinona on asian puheeksi ottaminen, sen jälkeen suullinen huomautus ja vakavissa laiminlyönneissä varoitusmenettely. Ohjeen mukaan sen mukaisesti toimitaan kaikilla kaupungin työpaikoilla eikä virastoissa ja laitoksissa voida tehdä tästä ohjeesta poikkeavia ohjeita.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan asiassa olisi kysymys vain lakisääteisten lepotaukojen – käsitteen tulkinnasta. Suppeamman vain työaikalain sanamuotoon perustuvan tulkinnan mukaan lepotauko ymmärrettäisiin vain ruokailutauoksi, mutta ei virka- ja työehtosopimukseen perustuvaksi kahvitauoksi. Lausunnon mukaan valtuustossa käytyjen puheenvuorojen perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että valtuuston enemmistön tahtona oli, että kaupungin henkilökunnan tupakointi on kielletty työaikana, mutta ei kuitenkaan työpäivään kuuluvien taukojen aikana. Henkilöstökeskuksen ohje perustui selvityksen mukaan lakisääteisen lepotauon – käsitteen sanamuodon mukaiseen tulkintaan ja sen voidaan tässä suppeammassa mielessä katsoa vastaavan valtuuston päätöstä.

Kuten edellä olen todennut, kysymys on mielestäni ollut valtuuston toimivaltaan kuuluvan merkittävän ja laajakantoisen kaupungin hallintoa koskevan päätöksen täytäntöönpanosta. Valtuustossa asiasta käydyssä keskustelussa nimenomaisesti pohdittiin kaupunginhallituksen esityksen täyskiellon perustetta. Valtuuston enemmistö ei pitänyt hyväksyttävänä, että kaupunginhallituksen esityksen mukainen kielto johtaisi henkilöstön erilaiseen kohteluun sen mukaan, minkälaiset työehtosopimuksen työaikamääräykset koskivat heitä. Valtuusto nimenomaisesti päätti, että tupakointi on kielletty työaikana, mutta kielto ei koske näitä lakisääteisiä lepotaukoja. Kaupunginhallitus päättäessään valtuuston päätöksen täytäntöönpanosta kehotti henkilöstökeskusta antamaan ohjeet tupakointikiellon valvonnasta työaikana.

Henkilöstökeskuksen ohjeen mukaan tupakointi on kielletty myös kahvitauon aikana, koska se luetaan työaikaan eikä sen aikana saa poistua työpaikalta. Ohje ei vastaa valtuuston päätöstä eikä sen tarkoitusta. Mikäli henkilöstökeskuksella oli epätietoisuutta valtuuston päätöksen sisällöstä ja sen

mukaisesta lakisääteisen lepotauon käsitteestä, asiasta olisi voinut saada tietoa valtuuston keskustelupöytäkirjasta. Valtuuston tarkoituksena oli, että tupakointikielto ei koske työ sopimusten mukaisia lakisääteisiä taukoja. Valtuuston päätöstä ei siten ole pantu täytäntöön sen päättämällä tavalla.

Henkilöstökeskuksen ohjeessa todetaan myös, että esimiehen tulee valvoa työajan käyttöä. Esimiehen ohjeiden noudattamatta jättämiseen puututaan. Ensisijaisena keinona on suullinen huomautus ja vakavissa laiminlyönneissä ryhdytään varoitusten menettelyyn. Ohjeessa todetaan, että virastoissa ja laitoksissa ei voida tehdä tästä ohjeesta poikkeavia omia ohjeita. Valtuuston keskustelupöytäkirjan mukaan valtuutetut pitivät kuitenkin tupakointikieltoa ennemminkin kehotuksena ja katsoivat, että pakko aiheuttaa turhaa vastarintaa. Henkilöstökeskuksen ohje ei kuitenkaan ole luonteeltaan ohjeellinen vaan määräys, josta ei saa poiketa. Siinä myös esitetään seuraamuksia ohjeen vastaisesta menettelystä. Vakavat laiminlyönnit johtavat ohjeen mukaan varoitusten menettelyyn, joka on kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan irtisanomista valmisteleva toimi. Nähdäkseni ohje ei tältäkin osin vastaa valtuuston päätöstä eikä sen tarkoitusta.

Kaupunginhallitus selvityksessään katsoo siinä todetulla tavalla, että henkilöstökeskuksen ohje vastaa valtuuston päätöstä. Se pitää ohjetta kuitenkin jossain määrin ongelmallisena laillisuusvalvojan aiemmin omaksuman perusoikeustulkinnan kanssa. Kuntalain mukaan kaupunginhallitus vastaa valtuuston päätösten täytäntöönpanosta. Kaupunginhallitus vastaa siten myös sitä avustavan henkilöstökeskuksen asiassa antamasta ohjauksesta ja sen lainmukaisuudesta.

Siltä osin kun kantelussa arvostellaan tupakointikieltoa ja todetaan sen olevan perustuslaissa turvattu yksilön tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden vastainen, totean seuraavan. Kuten yllä on todettu, kantelun kohteena oleva henkilöstökeskuksen asiassa antama ohje eikäsitykseni mukaan vastaa valtuuston päätöstä eikä sen tarkoitusta. Tämän vuoksi tytydyn viittaamaan eduskunnan oikeusasiamiehen 30.11.2004 tekemään päätökseen 890/4/03 kunnan tupakointikiellosta. Päätöksessä on arvioitu kuntatyönantajan oikeutta kieltää tupakointi työaikana ja myös tupakoinnin vaikutusta työhönottoon. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan viitannut tähän kannanottoon (PeVL 19/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on tässä samassa lausunnossa todennut, että kun pyritään ehkäisemään työntekijöiden ja asiakkaiden altistumista tupakansavulle, huomionarvoisia ovat myös perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus elämään ja 18 §:n 1 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta ja velvollisuus turvata oikeus terveelliseen ympäristöön. Koska rajoitusten taustalla oli terveyteen liittyvien perusoikeuksien edistäminen, tämä tarkoitus perustuu valiokunnan mukaan epäilyksittä merkittävään yhteiskunnalliseen intressiin (PeVL 19/2006 vp)

Kiinnitän huomiota myös perustuslakivaliokunnan tupakkalain tavoitesäännöstä koskeviin valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan tavoitesäännöksen vaarana on, että sitä käytetään perusoikeuksien rajoittavien tulkintojen tukena sen sijaan, että ongelmatilanteissa turvauttaisiin perusoikeusmyönteiseen tulkintaan. Toisaalta perustuslakivaliokunta on tässä samassa lausunnossaan todennut, että tupakoinnin vähentämistä koskevat toimenpiteet ovat yleisen edun vaatimia, vaikka tupakointiin liittyvillä rajoituksilla puututaan herkästi henkilön itsemääräämisoikeuteen ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen samoin kuin 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Valiokunnan mukaan tämä muodostaa epäilyksittä hyväksyttävän rajoitusperusteen, joka on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (PeVL 21/2010 vp).

## YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Olen edellä todennut, että Helsingin kaupungin henkilöstökeskuksen ohje 21.6.2010 ”Tupakoimattomuuden tukeminen ja tupakointi työaikana” ei vastaa Helsingin kaupunginvaltuuston asiassa 2.6.2010 tekemää päätöstä. Kaupunginhallitus ja sitä avustava henkilöstökeskus eivät siten ole panneet kaupunginvaltuuston päätöstä täytäntöön valtuuston päättämällä tavalla. Kaupunginvaltuuston keskustelupöytäkirjan perusteella voidaan myös todeta, että valtuuston tarkoituksena oli, että tupakointikielto olisi ohjeellinen ja että sinänsä hyväksyttävään päämäärään ei tulisi pyrkiä pakolla. Henkilöstökeskuksen ohje on kuitenkin luonteeltaan määräys, josta ei saa poiketa. Siihen on myös liitetty seuraamuksia, joista vakavin on varoitusmenettely, joka on irtisanomista edeltävä valmistelutoimi. Käsitykseni mukaan henkilöstökeskus on tällä valtuuston päätöksen vastaisella ohjeellaan ylittänyt sille lain ja kaupungin johtosääntöihin kuuluvan toimivallan.

Kiinnitän myös kaupunginhallituksen huomiota siihen, että pannessaan kaupungin ylintä päätösvaltaa käyttävän valtuuston päätöksiä täytäntöön sen tulee varmistua siitä, että tehtävät toimenpiteet vastaavat valtuuston päätöksen sisältöä ja tarkoitusta. Käsitykseni mukaan kaupunginhallitus on laiminlyönyt tässä asiassa tämän velvollisuutensa.

Näillä perusteilla annan eduskunnan oikeusasiamieheltä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Helsingin kaupunginhallitukselle ja sitä avustavalle henkilöstökeskukselle huomautuksen vastaisen varalle niiden lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.