

30.11.2020

EOAK/5000/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

TYÖTEHTÄVIEN HOITAMINEN OMALLA PUHELIMELLA

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan kaupungin menettelyä. Kantelija katsoi, että kaupunki loukkasi opettajien perusoikeuksia (yhdenvertaisuus, yksityiselämän suoja ja omaisuuden suoja) kevään 2020 poikkeusoloissa.

Kantelija totesi, että kevään 2020 poikkeusoloissa suurin osa yleisivistävästä opetuksesta järjestettiin Suomessa etäopetuksena. Kantelijan mukaan kaupunki vetosi valtioneuvoston linjauksiin ja määräsi, että ne opettajat, joilla ei ole työpuhelinlaite käytössään, joutuvat käyttämään omia puhelinlaitteitaan ja henkilökohtaisia liittymiään viranhoidolliseen viestintään. Käytännössä tämä tarkoitti kantelijan mukaan, että sadat kaupungin perusopetuksen opettajat veloitettiin jakamaan henkilökohtainen puhelinnumeronsa jokaiselle oppilaalleen. Jotta kasvatus- ja opetusjohtajan poikkeuksellista määräystä ei kyseenalaistettaisi, päätös muotoiltiin harhaanjohtavasti oman puhelimen käyttökorvausilmoitukseksi ja päätökseen liitettiin ehdoton muutoksenhakukielto.

Kantelijan käsityksen mukaan näin toimiessaan kaupunki loukkasi satojen opettajiensa useita perusoikeuksia. Laittomalla viranhaltijapäätöksellään kaupungin kasvatus- ja opetusjohtaja ylitti virka-asemaansa kuuluvat työnjohdolliset oikeudet, koska valtioneuvoston opetuksen järjestämistä koskevat rajoitteet eivät antaneet opetuksen järjestäjille oikeutta olla huomioimatta opettajien perustuslaillisia oikeuksia poikkeusolojen aikana.

Kantelijan tietojen mukaan mikään muu kaupungin työntekijäryhmä kuin opettajat ei joutunut käyttämään henkilökohtaista omaisuuttaan viranhoidon poikkeusolojen aikana. Henkilökohtaisen puhelimen pakollunastusvaatimus kohdentui vain osaan perusopetuksen opettajista, koska vain osalla kaupungin opettajista on työntekijän osoittamat työpuhelimet. Näin menetellen kaupunki kohteli epäsuotuisasti niitä opettajia, joille opettajista riippumattomista syistä ei ole hankittu asianmukaisia työvälineitä viranhoidolliseen viestintään. Ikävimmillään kevään 2020 laiton määräys johti siihen, että opettajat kokivat velvollisuudekseen jakaa oppilailleen myös salaisia puhelinnumeroitaan.

Kasvatus- ja opetusjohtajan määräys käyttää omia puhelimia viranhoidolliseen viestintään ei ollut etäopetuksen järjestämisen kannalta ehdottoman välttämätöntä. Ainakin vuosiluokkia 7–9 opettava kantelija

pystyi hoitamaan sekä luokanohjaajan että aineenopettajan työtehtävät onnistuneesti sähköisen Helmi-reissuvihon ja Teams-tiimityöalustan avulla. Näitä työtehtäviä varten työnantaja oli antanut etäopetusjakson ajaksi kannettavan tietokoneen tarvittavine oheislaitteineen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin kaupungin selvitys (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Kaupungin selvitykset

3.1.1 Kasvatus- ja opetusjohtajan selvitys

Etäopetuksen aikana kaikki virkaan liittyvät tehtävät säilyivät ennallaan. Lähityöskentely ei ollut rankaisutoimi, vaan normaali osa perusopetuksen toteuttamista. Jokaisen opettajan perustehtävät säilyivät riippumatta siitä, oliko hänen työpisteensä lähityössä koululla, etätyössä kotona tai etäopetuksena koululta käsin. Työnantaja ei kieltänyt etäopetuksen antamista kouluilla. Koko etäopetusjakson ajan oli mahdollista hyödyntää koulujen lähiopetuksen välineistöä. Ainoastaan kokoontumisia rajoitettiin ja tavanomaisia tiimityöskentelytapaa tarkennettiin epidemian estämiseksi.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirryttiin erittäin nopealla aikataululla ja koulun välineistön varmistaminen oppilaiden käyttöön oli ensivaiheessa tärkeä. Kaupungin perusopetuksen rehtoreille annettiin ohjeet turvallisuusnäkökulmasta varmistaa riittävien työpuhelinten määrä. Koulujen laitteistohankinnat ja -tarpeet vaihtelevat normaalioloissa. Rehtori käyttää budjettivaltaa ja vastaa oman johtamiskokonaisuutensa hankinnoista kaupunkitasoisten ohjeiden mukaan. Puhelinyhteyden välttämättömyyteen päädyttiin, koska haluttiin varmistaa huoltajien mahdollisuus tavoittaa opettaja puhelimitse ja, että tietokoneita oli oppilaille riittävästi käytössä.

Siirtyminen etäopetukseen kävi erittäin nopeasti ja akuutissa tilanteessa puhelinten tilaaminen ja mobiiliyhteyksien avaaminen keskitetysti olisi vienyt useiden viikkojen ajan. Tässä yhteydessä rehtorit opastivat henkilökuntaa prepaid-liittymien hankinnassa. Prepaid-liittymien käytöllä voitiin osaltaan varmistaa, ettei kenenkään tarvinnut ilman omaa halua tai työnantajan ohjausta antaa henkilökohtaisia yhteystietojaan käyttöön. Prepaid-liittymän kustannusten korvaamiseksi valmisteltiin kertakorvausesitys, jonka tarkoitus oli myös korvata oman puhelimen käytöstä aiheutunut vaiva.

Esitys puhelimen käytön korvaamisesta käsiteltiin kaupungin häiriöaikaisessa johtoryhmässä. Kasvatus- ja opetusjohtaja kertoi tehneensä päätöksen oman puhelimen korvaamisesta 17.3.2020. Valmistelussa ei missään vaiheessa lähdetty siitä, että opettajan tulisi luovuttaa henkilökohtaisia yhteystietojaan kenellekään. Valmistelun lähtökohtana oli, ettei opettajaa voi pakottaa luovuttamaan yksityistä

omaisuuttaan työnantajan käyttöön. Vaikka päätöksen otsikko toteaa-kin kyseessä olevan ensisijaisesti kertakorvauksen, saattoi ensimmäisen päätöksen liian suppea tekstimuoto jättää tulkinnan varaa ilman tietoa rehtoreille annetuista toimintaohjeista ja siksi 20.3.2020 päätöksessä tarkennettiin, että kyse on valmiuslain aikaisesta poikkeuksellisesta päätöksestä ja rehtorilta saa halutessaan liittymän omassa puhelimessa käyttöönsä ja mikäli ei halua omaa puhelinlaitettaan käyttää, tarjotaan työskentelyvälineet omalla tai avoimena olevalla koululla.

Ensimmäisen päätöksen suoraviivainen kertapalkkioesitys syntyi tarpeesta päättää korvauksesta niille, jotka olivat halukkaita käyttämään omaa puhelinlaitettaan. Poikkeuksellisen hektisessä toimintojen järjestämisen vaiheessa päätökseen ei kasvatus- ja opetusjohtajan mukaan riittävällä tavalla kirjoitettu niitä perusteita, jotka välitettiin tiedoksi rehtoreille. Kasvatus- ja opetusjohtaja viittasi kantelun liitteinä olleisiin sähköpostiviesteihin, joista käy ilmi tarkennettuja koulukohtaisia ohjeita prepaid-liittymän käytöstä ja niistäkin on luettavissa, ettei rehtoreille ole missään vaiheessa annettu ohjeistusta edellyttää henkilökohtaisten yhteyksien käyttämistä.

Kevään poikkeava tilanne oli kasvatus- ja opetusjohtajan mukaan todella hektinen ja viestinnässä näkyy niin paikallisella kuin valtakunnallisellakin tasolla paikoin sähkösanomanomaisuus ja varsin toteava ja riisuttu tyyli. Tavanomaisessa viestinnässä johtaja kertoi pyrkivänsä paremmin avaamaan päätösten kaikkia näkökulmia ja minimoimaan monitulkintaisuuden vaarat. Kevään tapahtumat edellyttivät poikkeuksellisen nopeaa päätöksentekoa eikä päätösvalmistelun osalta ollut mahdollista käyttää aikaa yhtä laajaan valmisteluun. Tästä syystä syntyi esimerkiksi tarve korjaavalle päätökselle puhelinkorvauksen osalta. Asiaan reagoitiin heti palautteen jälkeen. Kasvatus- ja opetusjohtajan mukaan jatkossa kiinnitetään entistä paremmin huomiota päätösten yksiselitteisyyteen.

Opettajille päädyttiin tarjoamaan 50 euron suuruinen kertakorvaus kahden kuukauden pituisesta oman puhelinlaitteen käytöstä työtehtävien hoitamiseen, koska laitehankinnat ruuhkautuivat sivistys- ja sosiaali- ja terveyspalvelujen lisätilauksista ja puhelinlaitteiden saaminen kaupungin vahvistamista hankintapaikoista kesti pitkään.

Syyslukukauden 2020 opetuksen järjestämisen valmistautumiseen kaikille kouluille annettiin tarkennetut ohjeet puhelinlaitteiden hankkimiseksi luokanopettajien ja luokanohjaajien käyttöön sekä ohjeet koululta käsin työskentelyyn. Loppukevään ja kesän aikana varmistettiin, että jokaisella koululla on tulevia poikkeuksellisia oloja ja koronaepidemian jatkoa ajatellen riittävät puhelin- ja mobiiliyhteyksiresurssit.

Kaupungin perusopetuksen kaikkia opettajia koskevat samat ohjeet ja toimintaperiaatteet. Kaupungin perusopetus ei missään olosuhteissa edellytä henkilöstönsä yksityisten yhteystietojen jakamista. Kasvatus- ja opetusjohtajan mukaan hänen tekemällään päätöksellä päätettiin rahallinen korvaus oman puhelimen käytöstä. Koska ensimmäisen päätöksen osalta joissakin kouluissa oli annettu valmistelun linjauksesta

poikkeavia toimintaohjeita, kasvatus- ja opetusjohtaja tarkensi päätöstä liittymän ja vaihtoehtoisen työn tekemisen paikan suhteen.

Kasvatus- ja opetusjohtaja viittasi antamaansa selvitykseen ja katsoi, että kantelu on aiheeton.

3.1.2 Sivistyspalvelujen palvelualueen johtajan selvitys

Sivistyspalvelujen palvelualueen johtaja viittasi kasvatus- ja opetusjohtajan antamaan selvitykseen ja totesi, että kasvatus- ja opetusjohtajalla oli toimivalta päätöksentekoon, koska esitys puhelinlaitteiden käytön korvaamisesta käsiteltiin kaupungin häiriöaikaisessa johtoryhmässä. Kaupunginhallitus päätti siirtyä 16.3.2020 häiriötilanteiden ja poikkeusolojen johtamisjärjestelmään, jossa pormestari tai hänen määräämänsä tekee häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaiseen erityistoimivaltaansa kuuluvat päätökset häiriötilanteiden johtoryhmässä esittelystä.

Sivistyspalvelujen palvelualueen johtajan mukaan menettely ei ollut perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen eikä yksityiselämän tai omaisuuden suojaamiseksi annettuja säädöksiä ole rikottu. Päätösten tarkoituksena ei missään vaiheessa ole ollut, että opettajien tulisi luovuttaa henkilökohtaisia yhteystietojaan.

3.2 Asian arviointi

3.2.1 Kasvatus- ja opetusjohtajan päätökset

Kaupungin kasvatus- ja opetusjohtaja teki sivistyspalvelujen palvelualueen toimintasäännön 4 §:n nojalla 17.3.2020 päätöksen etäopetusjakson aikana opettajille oman puhelimen käytöstä maksettavasta kertakorvauksesta. Päätöksen mukaan

Opettajat veloitetaan käyttämään etäopetusjakson 18.3.–13.4.2020 ajan omaa puhelinta työtehtävien hoitamiseen ja heille maksetaan puhelimen käytöstä 50 euron kertakorvaus.

Päätöstä perusteltiin seuraavasti

Koronatilanteen vaikeutuessa hallitus linjasi 16.3.2020 toimenpiteet opetuksen järjestämisestä koko Suomessa. Kaupunki teki päätöksen hallituksen linjauksen mukaisesti koulujen lähiopetuksen lopettamisesta ja etäopetukseen siirtymisestä. Vuosiluokkien 7–9 opetus siirtyi etäopetukseksi kaupungilla jo 16.3. alkaen ja keskiviikosta 18.3. lähtien myös vuosiluokkien 1–6 opetus muuttuu etäopetukseksi.

Osalla perusopetuksen opettajista ei ole käytettävissään työnantajan osoittamaa työpuhelinta. Tämän vuoksi heidät veloitetaan käyttämään etäopetusjakson 18.3.–13.4.2020 ajan omaa puhelinta työtehtävien hoitamiseen. Oman puhelimen käytöstä maksetaan 50 euron kertakorvaus.

Kasvatus- ja opetusjohtaja teki 20.3.2020 uuden 17.3.2020 tehdyn päätöksen korvaavan päätöksen. Päätöksen mukaan

Opettajat veloitetaan käyttämään etäopetusjakson 18.3.–13.4.2020 ajan omaa puhelinta työtehtävien hoitamiseen ja rehtori voi antaa tarvittaessa opettajan käyttöön kaupungin liittymän. Opettajille maksetaan puhelimen käytöstä 50 euron kertakorvaus. Velvoite oman puhelimen käytöstä ja siitä korvaamisesta koskee vain valmiuslain poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikaa.

Mikäli opettaja kieltäytyy oman puhelimen käytöstä, hän työskentelee oman sijoituskoulunsa koulupolun avoimena olevalta koululta käsin ja hänelle osoitetaan työvälitteet lähityöskentelyyn.

Päätöstä perusteltiin seuraavasti

Koronatilanteen vaikeutuessa hallitus linjasi 16.3.2020 toimenpiteet opetuksen järjestämisestä koko Suomessa. Kaupunki teki päätöksen hallituksen linjauksen mukaisesti koulujen lähiopetuksen lopettamisesta ja etäopetukseen siirtymisestä. Vuosiluokkien 7–9 opetus siirtyi etäopetukseksi kaupungilla jo 16.3. alkaen ja keskiviikosta 18.3. lähtien myös vuosiluokkien 1–6 opetus muuttuu etäopetukseksi.

Osalla perusopetuksen opettajista ei ole käytettävissään työnantajan osoittamaa työpuhelinta. Kasvatus- ja opetusjohtaja teki (17.3.2020 § 34) päätöksen, jossa opettajat veloitetaan käyttämään etäopetusjakson 18.3.–13.4.2020 ajan omaa puhelinta työtehtävien hoitamiseen.

Oman puhelimen käytöstä maksetaan 50 euron kertakorvaus.

Rehtori voi antaa tarvittaessa opettajan käyttöön kaupungin liittymän.

Opettajalla on mahdollisuus kieltäytyä oman puhelimen käytöstä. Tällöin hän työskentelee oman sijoituskoulunsa koulupolun avoimena olevalta koululta käsin ja hänelle osoitetaan työvälitteet lähityöskentelyyn.

3.2.2 Asian arviointi

Hallintolain (434/2003) 2 luvussa on säännökset hyvän hallinnon perusteista, joihin kuuluu hyvän kielenkäytön vaatimus. Edellä mainitun luvun 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) 9 §:n 1 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimukseen kuuluu sellainen ilmaisu- ja viestintätapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa

yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttää esitystavalta siten sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Säännös edellyttää, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Perustelujen mukaan viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta. Näissä tilanteissa viranomaisen on pyrittävä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen kielelliseen ilmaisuun, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien tai muiden menettelyllisten oikeuksien käyttäminen, eivät anna aihetta erilaisiin tulkintoihin.

Kasvatus- ja opetusjohtajan mukaan valmistelun lähtökohtana oli, ettei opettajaa voi pakottaa luovuttamaan yksityistä omaisuuttaan työnantajan käyttöön eikä opettajan tarvitse luovuttaa henkilökohtaisia yhteystietojaan. Vaikka päätöksen otsikko toteaa päätöksen koskevan ensisijaisesti kertakorvausta, saattoi ensimmäisen päätöksen liian suppea tekstimuoto kasvatus- ja opetusjohtajan mukaan jättää tulkinnan varaa eikä päätökseen riittävällä tavalla kirjoitettu niitä perusteita, jotka välitettiin tiedoksi rehtoreille. Siksi 17.3.2020 tehtyä päätöstä tarkennettiin 20.3.2020 annetulla päätöksellä, joka korvasi 17.3.2020 annetun päätöksen.

Kasvatus- ja opetusjohtajan 17.3.2020 ja 20.3.2020 tekemien päätösten otsikoiden mukaan päätökset koskevat etätyöjakson aikana opettajille oman puhelimen käytöstä maksettavaa kertakorvausta. Päätösten kieli ei näkemykseni mukaan täytä hallintolain vaatimusta selkeästä ja ymmärrettävästä kielestä. Erityisesti 17.3.2020 tehdystä päätöksestä saa näkemykseni mukaan sen kuvan, että kaupunki velvoittaa opettajat käyttämään etäopetusjakson 18.3.–13.4.2020 ajan omaa puhelinta työtehtävien hoitamiseen.

Myös 20.3.2020 tehdyssä päätöksessä todetaan, että opettajat veloitetaan käyttämään omaa puhelinta työtehtävien hoitamiseen. Jälkimmäisessä päätöksessä todetaan kuitenkin lisäksi, että tarvittaessa rehtori voi antaa opettajan käyttöön kaupungin liittymän. Jälkimmäisestä päätöksestä ja sen perusteluista käy myös ilmi, että opettaja voi kieltäytyä oman puhelimen käytöstä.

Totean, että työntekijän ei lähtökohtaisesti tarvitse käyttää omia työvälineitä, vaan työnantajan tulee antaa työntekijälle työn suorittamiseen tarkoituksenmukaiset ja riittävät välineet.¹

¹ Työtehtävien hoitamista puhelimella on käsitelty muun muassa Edita Publishing Oy:n ylläpitämän lakitietopalvelu Edilexin 28.7.2020 julkaisemassa uutisessa, jossa oli työoikeuden emeritusprofessori Seppo Koskisen kirjoitus otsikolla ”Työtehtävien hoitaminen puhelimella ja erityisesti WhatsApp”.

4 TOIMENPITEET

Koska kasvatus- ja opetusjohtajan mukaan jatkossa kiinnitetään paremmin huomiota päätösten yksiselitteisyyteen, pidän riittävänä, että saatan edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsityksen kaupungin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupungille.