

7.10.2019

EOAK/1307/2018

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

## **KUNTA LOUKKASI OPETTAJAN SANANVAPAUTTA**

### **1 KANTELU**

Matemaattisten aineiden lehtorin virassa työskentelevä kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen jäsen pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan blogikirjoituksestaan saamansa suullisen huomautuksen asianmukaisuuden. Kantelija katsoi huomautuksella loukatun sananvapauttaan ja arvosteli muutenkin huomautuksen antamismenettelyä.

Yhtenäiskoulun vt. apulaisrehtori oli antanut kantelijalle suullisen huomautuksen 20.2.2018 lojaliteettivelvoitteen rikkomisesta. Huomautuksen perusteena oli ollut kantelijan yhden blogikirjoituksen yksi yksittäinen lause. Kirjoitus oli julkaistu internetissä kantelijan poliittisessa blogissa 11.2.2018. Kantelijan mukaan kirjoitus ei rikkonut lojaliteettivelvoitetta vaan kuului sananvapauden piiriin ja oli normaalia poliittista vaikuttamista. Kantelija oli keskustellut blogikirjoituksessa mainituista laskelmista, joista esittämästään kriitikistä kantelija oli saanut huomautuksen, ja muista perusopetukseen liittyvistä epäkohdista suoraan viranhaltijoiden kanssa pyrkien aktiivisesti vaikuttamaan asioihin organisaation sisältä. Kun se ei ollut tuottanut minkäänlaista tulosta, kantelija oli pyrkinyt vaikuttamaan asioihin myös politiikan keinoin, muun muassa tuomalla epäkohtia julkisesti esille.

### **2 SUULLISEEN HUOMAUTUKSEEN JOHTANUT KANTELIJAN KIRJOITUS**

Kantelijan saaman suullisen huomautuksen perusteena ollut blogikirjoitus on ollut kokonaisuudessaan seuraavansisältöinen (tässä on jätetty pois vain yksittäisiä teknisluonteisia kohtia; pois-tot on merkitty katkoviivalla):

- - -

#### **OPETTAJIEN ALIARVOSTETTU AMMATTITAITO**

- - -

Tämä teksti aloitetaan muutamalla lainauksella. Ensimmäisestä on vastuussa vasemmiston kanssavaltuutettu ja opettajakollega [nimi]. En voisi olla [nimi] kanssa asiasta yhtään enempää samaa mieltä.

- - -

"Usea on huolissaan siitä, kuuntelevatko päättäjät asiantuntijoiden — opettajien — mielipiteitä ja uskovatko päättäjät heitä!"

Niin minäkin.

([Nimi] viittaa päivityksessään Opettaja-lehden pääkirjoitukseen)

Toinen lainaus kuuluu puolestaan kirjallisuuden puolella ansioituneelle opettajalle, [nimi]. Hänen Ylelle kirjoittamansa kolumnin otsikko tiivistää hienosti oleellisen: "***Kaikilla on mielipide koulusta, mutta opettajilta ei kysytä mitään***"

Jatketaan vielä lainauksia poimimalla yksi kappale tuosta [nimi] kolumnista. Siinä tulee erittäin selkeästi julki nykyisen tilanteen absurdus.

*"Muutama vuosi sitten Porin Suomi-areenan teemana oli opetus, ja ohjelmisto oli täynnä koulu-aiheisia keskusteluita, mutta 800 esiintyjän joukkoon oli hyväksytty vain yksi ainoa luokanopettaja, hänetkin vain yhteen tapahtumaan. Lopputulos oli outo ainakin minun silmilleni: vuorineuvokset juttelivat iskelmätahtien kanssa wilma-ohjelman merkityksestä ja kansanedustajat sekä työmarkkinajohtajat oppimisen tavoista, eikä kukaan kaivannut joukkoon sellaisia, joilla olisi edes alkeellinen tuntuma siihen, millaista kentän todellisuus on!"*

Lähdin alkujaan politiikkaan mukaan nimenomaan tuodakseni opettajien ääntä kuuluville ja saadakseni erityisesti sivistyspuolen päätökset perustumaan todellisiin faktoihin mielikuvien sijaan. Vastaanotto on kuitenkin ollut melkoisen tyly. Aina kun avaan suuni, iso osa päättäjistä lokeroi minut automaattisesti ainoastaan opettajien ja sitä kautta omaa etuani ajavaksi. Se on surullista ja omasta mielestäni kertoo paljon kyseisten henkilöiden omasta arvomaailmasta. Mikäli oletuksena on, että jokainen ihminen ajaa vain ja ainoastaan omaa parastaan, niin silloin elämänsä asenne on kyllä läpeensä kyyninen. Ihan ilmoitusluontoinen asia – suurin osa opettajista (ainakin minun tuntemistani) kokee edelleen vähintäänkin jonkinasteista kutsumusta tähän työhön ja sitä kautta tekee kaikkensa nimenomaan oppilaiden parhaaksi. Enemmän arvostusta ja palkkaa irtoaisi kyllä muualtakin.

Kun mietitään vielä tarkemmin omaa rooliani tässä yhtälössä, niin havaitaan, että minä katson opetuspuolen asioita luultavasti useammalta kantilta kuin kukaan muu tässä kunnassa. Minä näen asiat opettajana, tulevien koululaisten isänä, veronmaksajana ja päättäjänä. Mitä tämä sitten käytännössä tarkoittaa? Otetaanpa esimerkki. Jos minulta kysytään mielipidettä siitä, mikä on optimaalinen ryhmäkoko, niin vastaukseni ei ole todellakaan "mahdollisimman pieni". Mikäli ajaisin ainoastaan oman ammattiryhmäni etua, niin vastaisin luonnollisesti tuolla tavalla. Mikäs sen mukavampaa kuin saada lukujärjestykseen paljon opetustunteja pienissä ryhmissä. Tyhmempikin ymmärtää kuitenkin sen verran kuntataloudesta, että kaikki raha mikä pumpataan koululaitokseen, on pois jostakin muusta, esimerkiksi infran ylläpidosta tai vapaa-ajan palveluista. Ja jos ei muuta, niin viime kädessä se on poissa kuntalaisten kukkarosta. No – mikäli olisin pelkästään töissä [kunta], voisin vähät välittää noista muista tekijöistä ja vaatia loputtomasti lisää rahaa. En kuitenkaan ole, joten minun on pakko ajatella asiaa myös muista näkökulmista. Ja rehellisyyden nimissä on pakko todeta, että tuskin kukaan ulkopaikkakuntalainen opettajakaan haluaa ehdoin tahdoin ajaa työpaikkakuntansa taloutta kuralle. Kyllä ne säästöt sitä kautta napsahtavat myös opetuspuolen kohdalle ennemmin tai myöhemmin.

Mitä sitten itse ryhmäkokokysymykseen tulee, niin minä sanoisin, että tällä hetkellä yläkoulun heterogeenisessä opetusryhmässä (=oppilaita laidasta laitaan) optimaalinen ryhmäkoko on 15–17 oppilasta. Toisinaan on poissaoloista johtuvia tilanteita, jolloin luokassa on vain hieman yli 10 oppilasta ja myönnän ihan avoimesti, että se tuntuu hieman resurssien tuhlaamiselta. Toki oppiminen on tuolloin takuuvarmasti tehokasta, mutta pitkässä juoksussa saavutettu ekstrasahyöty jää erittäin minimaaliseksi. Toisaalta kun taas oppilasmäärä nousee lähelle kahtakymmentä, niin kasvun havaitsee välittömästi mm. heikentyneen työrauhan muodossa. Se yhdistettynä vähentyneeseen oppilaskontaktien määrään vaikuttaa aivan suoraan oppimistuloksiin.

Edellä esitetyt huomiot koskivat siis normaalia perusryhmää, joka koostuu sekalaisesta valikoidusta kaiken tasoista oppijoista. Mikäli ryhmässä on pelkästään erityistä tukea tarvitsevia nuoria, sopiva määrä lienee maksimissaan 10 oppilasta (aivan kuten erityisopetuksen puolella on linjattu). Jos taas opetusryhmä koostuu pelkästään sellaisista nuorista, jotka ovat hyvin itseohjautuvia ja tuen tarve on vähäistä, opetus onnistuu ongelmitta jopa 22–25 oppilaan ryhmässä.

Kuten syksyn talousarviokeskusteluissa yritin tuoda julki, minun mielestäni [kunta] on yläkoulun puolella tällä hetkellä erittäin optimaaliset ja kustannustehokkaat opetusryhmät. Perusryhmien keskiarvo on n. 17 oppilasta, mikä mahdollistaa tehokkaan oppimisen kaikissa oppiaineissa. Lisäksi se antaa myös mahdollisuuden joustavien opetusryhmien käyttämiseen ja sitä kautta parantaa entisestään opetuksen laatua. Ryhmäkokojen pienentämisen suuntaan ei siis ole merkittävää painetta, mutta myöskään niiden suurentaminen ei tuo niin merkittäviä säästöjä, että nykyisen, hyvin toimivan järjestelmän romuttamista kannattaisi edes harkita. Yksi sadan tuhannen euron säästö ei mitenkään kompensoi siitä aiheutuvia ongelmia. Niin – tai siis näin asia olisi ideaalisessa maailmassa. Täällä reaali-[kunta] säästöjä yritetään raapia kasaan — epäonnistuneen budjetoinnin seurauksena — kaikkialta missä se vain on mahdollista ja siksi on enemmän kuin todennäköistä, että ensi syksynä tullaan näkemään nykyisen järjestelmän alasajaminen. Ja jos totta puhutaan, niin tämä kaikki on seurausta siitä, että opettajien asiantuntemukseen ei luoteta eikä heidän mielipidettänsä kysytä.

Ymmärrän kyllä, että on huomattavan helppoa ja turvallista uskoa virkavastuulla toimivien virkamiesten lukuja. Sitä en kuitenkaan ymmärrä, että päättäjät eivät ota päätään pois pensaasta siinäkään tapauksessa, että virkamiesten luvut pystytään haastamaan ja jopa helposti todistamaan täysin hihasta ravistetuiksi. Suurin osa ihmisistä ei kyseenalaista lääkärin diagnoosia tai rakennussuunnittelijan tekemiä kantavuuslaskelmia. Viime syksyn perusteella matemaattisten aineiden opettajan tekemiin laskelmiin koulumaailman lainalaisuuksista voidaan kuitenkin viitata helposti kintaalla. Huoh. Mikäli tekisin diplomi-insinöörin töitä yksityisellä sektorilla, niin täysin samaan ammattitaitoon ja koulutustaustaan nojaavat laskelmat eivät varmasti kohtaisi vastaavaa määrää epäuskoa ja arvostelua. Miettikäpä sitä.

---

### 3 SELVITYS

---

### 4 RATKAISU

#### 4.1 Oikeusohjeet

**Perustuslain** 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

**Euroopan ihmisoikeussopimuksen** 10 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisiin siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi. Saman artiklan 2 kappaleen mukaan, koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, josta on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalisen suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastamisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

**Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain** 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä. Saman

pykälän 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyvä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Lain 35 §:ssä säädetään viranhaltijan irtisanomisesta ja varoituksesta. Viranhaltijalaissa ei säädetä kirjallisesta tai suullisesta huomautuksesta.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 20.12.2002/3400) todennut, että kirjallista huomautusta on pidettävä työnantajan määräysvaltaan kuuluvana työnjohdollisena ohjauksena. Käsitykseni mukaan kirjallinen tai suullinen huomautus voi tulla kysymykseen silloin, kun virkavelvollisuuksia on rikottu, mutta edellytykset viranhaltijalain 35 §:ssä säädetylle varoitukselle eivät täyty. Olen päätöksessäni *dnro 1500/4/04* todennut, että huomautuksen antaminen on hallinnollinen esimiehen yleiseen työjohto- ja valvontavaltaan kuuluva toimenpide, josta laissa ei ole menettelysäännöksiä. Huomautus voidaan antaa joko kirjallisesti tai suullisesti. Esimiehen tulee ottaen huomioon viranhaltijan asema ja siihen liittyvät tehtävät tapauskohtaisesti harkita menettelytavat hyvän hallinnon kannalta. Jos huomautus annetaan kirjallisesti, kunnan toimielimen päätöksessä tulisi viranhaltijan oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta arvioituna nimenomaisesti todeta, että kysymys ei ole kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:n 3 momentissa säädetyistä varoituksesta. Koska kirjallista huomautusta koskevasta päätöksestä ei ole mahdollisuutta hakea muutosta, olen katsonut tämän korostavan tarvetta myös kuulla viranhaltijaa ennen huomautuksen antamista.

## 4.2 Periaatteellisia lähtökohtia sananvapaudesta ja lojaalisuusvelvollisuudesta

### 4.2.1 Sananvapaus lähtökohtana

Perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille, eikä sananvapautta ole perustuslaissa sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon (HE 309/1993 vp, s. 56). Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee myös sananvapautta (PeVM 14/2002 vp).

Ihmisoikeussopimuksen 10 artikla soveltuu sen 2 kohdassa mainituin rajoituksin paitsi myönteisiin, vaarattomiin tai yhdentekeviin myös loukkaaviin, järkyttäviin tai levottomuutta herättäviin tietoihin tai ajatuksiin. Tämä johtuu pluralismin, suvaitsevuuden ja vapaamielisyyden vaatimuksesta, joita ilman demokraattista yhteiskuntaa ei ole olemassa. Välttämättömyys 2 kohdan mielessä tarkoittaa pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen olemassaoloa (esim. *Fuentes Bobo vs. Espanja*, 29.2.2000).

Yleisesti tärkeää kysymystä koskevat keskustelut saavat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viranomaisien harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on erityisen ahdas (esim. *Renaud vs. Ranska*, 25.2.2010). Tällaisena yleisesti tärkeänä keskusteluna ei ole pidetty vain poliittisia ilmaisuja ahtaassa merkityksessä vaan myös taloudellisista, kulttuurisista ja sosiaalisista yhteiskuntaolosuhteista käyty keskustelu saa vahvaa suojaa. ”Yleisesti kiinnostava keskustelu” ei kuitenkaan tarkoita kaikkia asioita, jotka yleensä kiinnostavat ihmisiä, vaan edellytyksenä on, että keskustelunaiheella on jotakin yleisempää merkitystä (HE 19/2013 vp, s. 16–17 ja siinä selostettu oikeuskäytäntö).

Olen ratkaisukäytännössäni korostanut sitä, että myös kirjoituksen yksittäisten kohtien arvioinnissa on otettava huomioon kirjoituksessa esiin nostetun asian tärkeys kokonaisuudessaan. Esimerkiksi kanteluasiassa *dnro 3793/2/12* arvioidussa tapauksessa kirjoituksella oli korotettu sananvapauden suoja, koska se käsitteli yleisesti tärkeää asiaa eli lasten etua ja oppilaiden sijoittamista kouluihin.

Yleisesti tärkeistä kysymyksistä saadaan jakaa vilpittömässä mielessä tietoa silloinkin, kun lausumat sisältävät yksityishenkilöitä loukkaavia epätosia väitteitä. Huomioon tulee kuitenkin ottaa, koskevatko väitteet henkilön yksityiselämää vai henkilön käyttäytymistä ja asenteita virkamiehen ominaisuudessa. Virkamiesten suhteen sallitun kritiikin rajat ovat väljempiä kuin yksityishenkilöiden suhteen (*Sabanovic vs. Montenegro*, 31.5.2011). Toisaalta sananvapauden kannalta erityisen vahvaa suojelua eivät ansaitse lausumat, joilla tavoitellaan esimerkiksi henkilökohtaista hyötyä (*Kudeshkina vs. Venäjä*, 26.2.2009). Ihmisoikeussopimuksessa turvattuun sananvapauden käyttämiseen sisältyy siten toisaalta myös vastuuta ja velvollisuuksia. Näihin voi kuulua muun ohella vaatimus välttää toisia perusteettomasti loukkaavia ilmaisuja, joiden käyttäminen ei edistä yleistä keskustelua eikä ole siten omiaan edistämään ihmisoikeuksien toteuttamista (esim. *Giniewski v. Ranska*, 31.1.2006).

Sananvapaus kuuluu myös virkamiehelle. Virkamiehen sananvapautta voidaan kuitenkin rajoittaa tietyin edellytyksin sen lisäksi, että heihin pätevät myös yleiset kaikkia koskevat sananvapauden käytön rajoitukset. Virkamiehen tai työntekijän sananvapauden rajoja on kansallisesti arvioitu muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä *KHO:2011:19* ja *KHO 1979-A-II-28* ja seuraavissa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa: *Raichinov vs. Bulgaria* (20.4.2006), *Frankowicz vs. Puola* (16.12.2008), *Guja vs. Moldova* (12.2.2008), *Marchenko vs. Ukraina* (19.2.2009), *Wojtas-Kaleta vs. Puola* (17.6.2009), *Rose vs. Saksa* (14.9.2009), *Poyraz vs. Turkki* (7.12.2010), *Heinisch vs. Saksa* (21.7.2011), *Sanchez ym. vs. Espanja* (12.9.2011), *Sosinowska vs. Puola* (18.10.2011) ja *Antonescu vs. Romania* (21.2.2012).

Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän sananvapauden käyttöön liittyy siten monenlaisia velvollisuuksia ja vastuita. Selkeät yksityishenkilöihin nähden poikkeavat lisärajoitukset virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän sananvapauden käytölle asettavat esimerkiksi salassapitovelvoite ja työturvallisuusvelvoitteisiin kuuluva häirinnän kieltö. Sananvapautta ei saa käyttää muiden työntekijöiden häirinnän ja työilmapiirin rapauttamisen välineenä. Toisaalta työyhteisön epäkohdistakaan kirjoittaminen ei sinänsä ole kiellettyä.

Sananvapaus saa korostuneen merkityksen poliittisessa toiminnassa. Esimerkiksi tapauksessa *Kita vs. Puola* (8.7.2008) valittajana oli opettaja, joka oli toiminut myös vaalilautakunnassa. Valittaja ryhtyi jakamaan lentolehtisiä, joiden aiheena olivat taloudelliset väärinkäytökset kaupungin hallinnossa. Valittaja tuomittiin tämän johdosta seuraamuksiin. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sananvapaudella on erityisen tärkeä merkitys poliittisille puolueille ja niiden aktiivijäsenille. Vaikka valittaja oli osin käyttänyt myös sellaisia kriittisiä ilmaisuja, joille ei ollut riittäviä tosiasiaperusteluja, pääpaino kirjoituksessa oli siinä, olivatko asianomaiset poliitikot sopivia julkiseen tehtävään. Tuomioistuimen mukaan valittajan lausumat olivat liittyneet poliittiseen keskusteluun eikä hän ollut ylittänyt sallitun kritiikin rajoja.

Tapauksessa *Kurlowicz vs. Puola* (22.6.2010) oli kyse kaupunginvaltuuston jäsenen sananvapauden loukkauksesta, kun hänet tuomittiin herjausjutussa seuraamuksiin hänen väitettyään valtuuston istunnossa kaupungin rahoittaman koulukompleksin johtajan laiminlyöneen virkatehtäviään. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sananvapaus on erityisen tähdellistä juuri henkilöille, jotka kansa on valinnut edustajikseen. Näin ollen tällaisten henkilöiden sananvapauden puuttumiseen on suhtauduttava varsin tiukasti. Vaikka yleisestä huolenaiheesta käytyyn julkiseen keskusteluun osallistuvan henkilön on pysyttävä tietyissä rajoissa erityisesti toisten maineen ja oikeuksien suojan suhteen, hän saa kuitenkin turvautua tietyn asteiseen liioitteluun ja jopa provokaatioon eli esittää lausumia, jotka jossakin määrin ylittävät maltillisuuden rajat. Tuomioistuin totesi, että vaikka puhe sisälsi kriittisiä ilmaisuja, se ei ollut sisältänyt henkilökohtaisia loukkauksia, vaikka kritiikki oli suunnattu tiettyä henkilöä vastaan. Kun kyseinen henkilö oli kuitenkin julkisen rahoituksen varassa toimineen laitoksen johtaja, hänen täytyi hyväksyä se, että häntä vastaan voitiin esittää kovaa kritiikkiä keskusteltaessa julkisesti laitoksen rahoitukseen liittyvistä kysymyksistä.

Myös tapauksessa *Lewandowska-Malec vs. Puola* (18.9.2012) oli kyse kunnanvaltuutetun sananvapaudesta, kun hän oli arvostellut pormestarin toimintaa. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan valittaja oli kirjelmöimällä osallistunut kunnan yleisiin etuihin liittyneeseen keskusteluun siitä, miten pormestari oli hoitanut virkaansa ja varsinkin käyttänyt julkisia varoja. Tuomioistuin nosti tässä tapauksessa esiin myös sen, että valittajan sananvapauteen puuttumista ei voitu harkita yksin hänen kirjelmänsä tietyn kohdan perusteella vaan huomioon tuli ottaa asianomaisen lausuman esittämisen olot kokonaisuudessaan.

#### 4.2.2 Arvoarvostelmat ja tosiasiatoteamukset

Sananvapausasioissa on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella olennainen merkitys myös arvoarvostelmilla ja tosiasiatoteamuksilla. Tosiasiatoteamuksella tarkoitetaan tosiasioihin liittyvää lausumaa, jolla on totuusarvoa. Arvoarvostelmat ovat subjektiivisempia arvioita, joiden totuudenmukaisuutta ei voida osoittaa (arvostuksenvaraiset mielipiteet, moraaliset kannanotot). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vaatimus arvoarvostelman totuudenmukaisuuden osoittamisesta loukkaa mielipiteenvapautta, joka kuuluu sananvapauden suojaan, joka puolestaan sisältää mahdollisuuden turvautua tietynasteiseen liioitteluun tai provokaatioon. Toimenpiteen oikeasuhteisuuden arviointi arvoarvostelmaan nähden riippuu kuitenkin siitä, onko toteamuksella tosiasiaperusteita. Jos arvoarvostelman osalta ei pystytä osoittamaan minkäänlaisia tosiasiaperusteita, sillä ei ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ole välttämättä sopimuksen 10 artiklan suojaa. Arvoarvostelmakin saattaa siten olla suhteeton, ellei sille ole minkäänlaisia tosiasiaperusteita. Myös tosiasioiden vääristely vilpillisessä mielessä saattaa ylittää sallitun kritiikin rajat, kun tosiasiaväitteeseen voidaan liittää arvoarvostelmia, oletamuksia tai vihjauksia, jotka ovat omiaan antamaan asiasta väärän kuvan yleisön silmissä.

Arvoarvostelmien ja tosiasiatoteamusten välistä rajavetoa on käyty esimerkiksi seuraavissa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa: *Sabanovic vs. Montenegro* (31.5.2011), *Sorguc vs. Turkki* (23.6.2009), *Kurlowicz vs. Puola* (22.6.2010), *Siryk vs. Ukraina* (31.3.2011), *OOO Ivpress and others vs. Venäjä* (22.1.2013), *Zakharov vs. Venäjä* (5.10.2006), *Constantinescu vs. Romania* (11.12.2012), *Kita vs. Puola* (8.7.2008), *Sofranschi vs. Moldova* (21.12.2010), *Ruzovy Panter vs. Tshikki* (2.2.2012) ja *E.S. vs. Itävalta* (25.10.2018). Vastaavanlaista rajanvetoa on tehty muun muassa päätöksissäni dnro:t 3793/2/12, 4842/4/12 ja 5342/4/13 sekä apulaisoikeusasiamiehen sijaisen päätöksessä dnro EOAK/1661/2018.

Tässä yhteydessä on mielestäni asian hahmottamiseksi paikallaan esimerkein tuoda esiin, millaisia väitteitä on tapauskohtaisesti pidetty sananvapauden rajoihin mahtuneina arvoarvostelmina. Vaikka esimerkkitapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut sananvapautta loukatun, on kuitenkin syytä korostaa, että sen langettavat päätökset eivät välttämättä ole johtuneet yksinomaan jäljempänä mainittuihin lausumiin puuttumisesta kansallisella tasolla vaan kuhunkin tapaukseen on liittynyt myös koko joukko muita näkökohtia. Kaikissa tapauksissa ei myöskään ole ollut kyse nimenomaan julkisyhteisön työntekijän tai virkamiehen sananvapauden arvioimisesta.

Tapauksessa *Sorguc vs. Turkki* valittaja oli tieteellisessä konferenssissa jakamassaan kirjoituksessa kritisoinut yliopiston tiedemiesten nimitys- ja ylennysjärjestelmää ja oman kokemuksensa perusteella väittänyt, että apulaisprofessorin virkoihin tuli valituiksi tieteellisesti epäpäteviä henkilöitä järjestelmässä, jossa tutkintolautakunnassa oli muita kuin rakennusalan asiantuntijoita. Siten eräs ehdokas, joka ei ollut täyttänyt pätevyysvaatimuksia, oli päässyt sellaiseen virkaan. Ihmisoikeustuomioistuin piti näitä toteamuksia arvoarvostelmina julkisesti tärkeästä kysymyksestä, koska valittaja oli arvioinut yliopistojen nimitys- ja ylennysjärjestelmää. Tapauksen asianhaaroista riippui, missä määrin arvoarvostelmille tuli olla tosiasiaperusteita. Nyt valittaja oli perustanut ne omaan kokemukseensa tutkintolautakunnassa sekä akateemisissa piireissä jo muutoinkin tiedettyihin seikkoihin. Niin ollen hänen toteamuksiaan ei ollut ainakaan osaksi voitu näyttää toteen.

Edelleen ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt puolustettavin perustein arvoarvostelmana muun muassa väitettä siitä, että akatemian rehtori ”oli kohdellut opiskelijoita ja näiden vanhempia epäoikeudenmukaisesti” (*Siryk vs. Ukraina*, 31.3.2011), väitteitä siitä, että henkilö oli ”toiminut häpeämättömästi eikä ollut saanut aikaan taikka tehnyt mitään kaupunkilaisten hyväksi tai että hän oli vain tuottanut vahinkoa ja häneltä puuttui viisautta, tahtoa ja yhtenäisyyden aikaansaamisen yritystä” (*OOO Ivpress and others vs. Venäjä*, 22.1.2013), väitettä ”liiallisesta tuhlailusta” (*Constantinescu vs. Romania*, 11.12.2012) ja väitteitä, joiden mukaan henkilö ”ei ollut toiminut koulutyöntekijöiden hyväksi tai että opettajat eivät olleet vaatineet lisää pelättyään menettävänsä työnsä” (*Kita vs. Puola*, 8.7.2008).

Vaikka arvoarvostelmien ja tosiasiatoteamusten erottamista toisistaan on korostettu, se ei havaintojeni mukaan toisaalta ole välttämättä helppoa edes ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Joissakin tapauksissa tuomioistuin on nähdäkseni jopa ikään kuin varmuuden vuoksi arvioinut asiaa kummastakin näkökulmasta. Kukin tilanne on siten arvioitava aina tapauskohtaisesti ja yleistyksiin tulee mielestäni suhtautua varovaisesti.

Olen esimerkiksi päätöksessäni *dnro 3793/2/12* pitänyt seuraavia lausumia lähinnä arvoarvostelmina, jotka mahtuivat sananvapauden rajoihin: ”Viime keväänä koulutoimelta tuli suorastaan aggressiivinen reaktio, kun - - - koulun vanhemmat kysyivät mahdollisuutta pitää 6.-luokat alakoulussa - - - remontin vuoksi - - -”; ”Näkemykseni on, että tässä muutoksessa vanhempia ei ole oikein koskaan kuultu ja asiantuntevaa kouluväkeäkin hieman valikoiden.” Työnantajan mukaan virkamies oli väittänyt opetustoimen suhtautuneen vihamielisesti oppilaiden vanhempiin ja laiminlyöneen kuulemisvelvoitensa.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen on päätöksessään *dnro EOAK/1661/2018* arvioinut seuraavaa kohtaa, joka sisältyi rehtorin sivustyslautakunnalle lähettämään kirjelmään: ”Koko prosessi on herättänyt lukion henkilökunnassa ja opiskelijoissa syvän epäluottamuksen valmistelevien virkamiesten tarkoituksperiin. Tämä on todella epäreilua toimintaa myös päättäjiä kohtaan, joiden pitäisi pystyä luottamaan virkamiesten rehellisyyteen.” Kyseisestä kohdasta saattoi sinänsä jäädä mielikuva, että siinä olisi annettu ymmärtää, että asiassa olisi toimittu hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti ja jopa epärehellisesti. Toisaalta kirjelmää, johon tuo yksittäinen kohta sisältyi, voitiin arvioida myös siten, että rehtori oli siinä välittänyt työyhteisönsä käsityksiä lukioiden yhdistymishankkeen etenemisestä ja tuntemuksia hankkeen valmistelun laadusta, eli selvityksen kärjekkäimmissäkin kohdissa kyse olisi tästä näkökulmasta ollut ennen muuta työyhteisön jäsenten henkilökohtaisista mielipiteistä eli arvoarvostelmista eikä niinkään sellaisista tosiasiatoteamuksista, joiden tueksi tulisi esittää riidatonta näyttöä. Tulokinnanvaraiseksi jäi myös, miltä osin kyse oli nimenomaan ja vain rehtorin omista kannanotoista, jollaisiksi ne varoitusta annettaessa oli mitä ilmeisimmin tulkittu. Kyseiset ilmaisut eivät olleet objektiivisesti tarkasteltuna niin yksiselitteisiä, että niitä olisi voitu hyväksyttävästi käyttää kirjallisen varoituksen perusteena.

#### 4.2.3 Sananvapauden ja lojaalisuusvelvollisuuden suhde

Sekä virkamiehen että julkisyhteisön työntekijän on oltava lojaali työnantajalleen, mikä on sinänsä tunnustettu myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Olen arvioinut sananvapauden ja lojaaliteettivelvoitteen suhdetta muun muassa päätöksissäni *dnro: 3793/2/12*, *4842/4/12*, *5342/4/13*, *609/4/15* ja *EOAK/3092/2016*.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on havaintojeni mukaan lojaalisuusvelvollisuudesta huolimatta kuitenkin sallittu sananvapauden nimissä hyvinkin pitkälle menevää työnantajan arvostelua tai muunlaista voimakkaan kritiikin esittämistä työnantajan toimintaa kohtaan, kuten esimerkiksi työyhteisössä ilmenneiden epäkohtien esiin nostamista julkisuudessa. Toisaalta esimerkiksi työtehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa työntekijältä voidaan sananvapauden käyttämisessä vaatia tehtävän laadun edellyttämää asianmukaisuutta ja asiallisuutta. Asiallisuusvaatimuksen vastaisuutta voi osoittaa esimerkiksi väitteiden paikkansapitämättömyys tai perättömyys taikka arvostelun jyrkkyys, yksipuolisuus tai

hyvän tavan vastaisuus. Merkitystä on myös sillä, onko arvostelu kohdistettu yleisesti työnantajaan vai henkilökohtaisesti työnantajan yksittäiseen edustajaan.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä onkin katsottu, että vaikka työntekijältä ei voida vaatia ehdotonta lojaalisuutta työnantajaansa kohtaan, tietyt ilmaisut, jotka voisivat olla hyväksyttäviä muissa yhteyksissä, eivät välttämättä ole sellaisia työelämän piirissä. Ihmisoikeustuomioistuin on siten punninnut myös sananvapauden käyttöä suhteessa työelämän häiriintymiseen todeten, että varsinkin toisten henkilöiden halventaminen törkeästi solvaavin tai loukkaavin ilmaisun on työympäristössä niihin liittyvän työelämän häiriintymisen vuoksi erityisen vakava muoto huonoa käyttäytymistä, joka on omiaan oikeuttamaan ankarat seuraamukset. Jopa työ sopimuksen purkua on pidetty suhteellisuusperiaatteen mukaisena seuraamuksena sananvapauden käytöstä. Tässä tarkoitettussa *Palomo Sanchez ym. -tapauksessa (12.9.2011)* kritiikin kohteet olivat tunnistettavissa ja heistä käytetyt ilmaisut olivat olleet hyvin julkeita ja sisältäneet peittelemättömiä syytöksiä.

Asian arvioinnissa on merkitystä myös virkamiehen tai työntekijän motiiveilla eli henkilökohtaisen hyötymisen tai koston tarkoituksessa tehty paljastus julkisuuteen nauttii vähäisempää suojaa kuin yleisesti merkittävän epäkohdan esille tuomista koskeva keskustelunavaus. Työnantajaan kohdistuvaa sananvapauden käyttämistä arvioitaessa on merkitystä edelleen sillä, aiheuttaako se työnantajalle vahinkoa ja miten ilmeistä vahingon aiheutuminen on. Lojaalisuusvelvollisuuden kannalta olennaista on myös vahingoittamistarkoitus, vaikka vahinkoa ei yksittäistapauksessa olisi aiheutunut tai sen aiheutumista ei pystyttäisi riittävästi näyttämään.

Edelleen virkamiehen tai työntekijän asemalla ja tehtävän työn laadulla on merkitystä lojaalisuutta arvioitaessa. Johtavassa asemassa olevilta henkilöiltä voidaan odottaa lojaalimpaa toimintaa kuin suorittavan työn tekijöiltä. Tiettyihin ammatteihin tai työtehtäviin taas voi liittyä erityisiä käyttäytymisvaatimuksia, jotka johtuvat esimerkiksi työn luonteesta tai tavoitteesta. Lojaaliteettiperiaate ulottuu myös vapaa-aikaan, jolloin menettelyn vahingollisuuden kannalta ei välttämättä ole merkitystä, onko ilmaisu lausuttu työ- vai vapaa-aikana.

Julkisen sektorin työntekijä voi saada lojaalisuusvelvollisuudesta huolimatta tietyissä oloissa suojaa myös tilanteissa, joissa hän saattaa työpaikkansa karkeita epäkohtia julkisuuteen. Näin on erityisesti silloin, kun työntekijä tai virkamies on ainoa henkilö tai kuuluu pieneen henkilöryhmään, joka on tiennyt, mitä on tapahtumassa, ja jolla siten on parhaimmat edellytykset toimia julkisen intressin mukaisesti tiedottamalla asiasta työnantajalle tai yleisölle. Työntekijän lojaalisuusvelvollisuuden johdosta ilmoitus työpaikan puutteista tulee kuitenkin ensisijaisesti tehdä esimiehelle tai muulle toimivaltaiselle elimelle, ja vain niissä tapauksissa, joissa se on selvästi epäkäytännöllistä, tietoja voidaan paljastaa viimesijaisena keinona yleisölle. Tapauksessa *Heinisch vs. Saksa (21.7.2011)* ihmisoikeustuomioistuin katsoi jääneen näyttämättä, että sisäisten kantelujen jatkaminen olisi enää ollut tehokas keino tutkia ja korjata työpaikalla ilmenneitä puutteita. Siten rikosilmoituksen tekeminen työpaikan epäkohdista eli vanhusten hoidon puutteista oli ollut oikeutettua.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella lojaalisuuden ulottuvuudesta on mielestäni kaiken kaikkiaan vaikea tehdä ainakaan kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä tai yleistyksiä. Hyvin usein lojaalisuuden olemassaolo sinänsä tunnustetaan, mutta se, mikä merkitys sille on lopulta annettu asian arvioinnissa, ei aina ole kovin yksiselitteistä. Havaintojeni mukaan lojaalisuusvelvoite saa sisältöä ainakin siten, että työpaikan epäkohdista tulee lähtökohtaisesti ensin ilmoittaa työnantajalle ja varata tälle tätä kautta tilaisuus korjata menettelyä ennen asian julkisuuteen viemistä. Kansallisen työturvallisuuslainsäädännön nojalla työntekijällä puolestaan on velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista työnantajalleen. Olen aiemmissa sananvapautta koskevissa ratkaisuisani korostanut esimerkiksi sitä, että virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän tulee mielestäni kiinnittää sananvapautta käyttäessään huomiota siihen, ettei



hänen sanomisistaan voi verhotusti jäädä paikkansapitämätön ja työnantajaa ja työyhteisöä vahingoittava kuva jonkin menettelyn tai päätöksen asianmukaisuudesta.

Olen aiemminkin jo tuonut esiin, että sananvapaus ja lojaalisuusvelvoite eivät ole Suomen lainsäädännössä yhteismitallisia, koska ensiksi mainittu oikeus on turvattu perustuslaissa perusoikeutena jälkimmäisen velvollisuuden perustuessa lähinnä tavallisen lain säännöksiin tai niistä tehtyihin vakiintuneisiin tulkintoihin. Virkamiesten ja työntekijöiden sananvapauden rajoja on siten arvioitava perusoikeusmyönteisesti (esim. *OA dnro 3793/2/12*). Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että virkamiehen lausumalta pitää edellyttää riittävää yksiselitteisyyttä, jotta sitä ylipäätään voitaisiin käyttää perusteena sananvapauteen puuttumiselle. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa tulee siten omaksua sananvapausmyönteinen lähestymistapa, ja työnantajan on perusteltua pidättäytyä sananvapauden käyttöön puuttumiselta, jos virkamiehen lausuma on monimerkityksinen tai muuten tulkinnanvarainen.

Virkamiesten osalta on oikeuskirjallisuudessa todettu, että virkamiehellä lienee työhön kohdistuvissa aiheissa lähtökohtaisesti jossain määrin laajempi sananvapaus kuin yksityisen tahon palveluksessa olevilla työntekijöillä, koska työsopimussuhteella yksityisoikeudellisena sopimusuhteena ei yleensä ole samanlaista yhteiskunnallista merkitystä kuin verorahoilla kustannetuilla ja usein kansalaisten ja veronmaksajien etuihin tai oikeuksiin taikka hyvinvointiin vaikuttavilla virkatoimilla. Virkamiesten käyttäytymisvelvoitteen on sanottu kohdistuvan ensi sijassa hallinnon asiakkaisiin (ks. Päivi Tiilikka: Sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus työsuhteessa, *Lakimies 2/2013*, s. 239–243).

#### 4.2.4 Sananvapausasioiden arvioinnin vaiheet

Arvioitaessa sitä, onko kysymys sallitusta sananvapauden rajoittamisesta, tulee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti arvioida seuraavia kysymyksiä. Ensiksi huomiota on kiinnitettävä siihen, onko sananvapauteen ylipäätään puututtu, ja toiseksi, onko puuttuminen perustunut lakiin. Jos niin on, tämän jälkeen on kolmanneksi arvioitava, onko puuttumisella pyritty hyväksyttävään tavoitteeseen ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaaleessa tarkoitettulla tavalla. Jos tällainen hyväksyttävä tavoite on löydettävissä, on vielä neljänneksi arvioitava, onko puuttuminen ollut välttämätöntä pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi ja onko se ollut oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa.

#### 4.3 Oliko kantelijan sananvapauteen puututtu?

Olen aiemmassa ratkaisukäytännössäni katsonut, että kirjalliseen muotoon dokumentoidun suullisen huomautuksen antaminen sananvapauden käytöstä merkitsee sananvapauteen puuttumista (*dnro 609/4/2015*). Kantelijan sananvapauteen oli siten nyt esillä olevassa tapauksessa puututtu, kun suullisen huomautuksen perusteena oli käytetty opettajan työntajastaan sosiaalisessa mediassa esittämää mielipidettä.

#### 4.4 Oliko sananvapauteen puuttuminen perustunut lakiin?

Olen aiemmissa opettajien sananvapautta koskeneissa ratkaisuissani pitänyt viranhaltijalain 17 §:n 2 momenttia riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena säännöksenä sananvapauteen puuttumisen näkökulmasta.

#### 4.5 Oliko sananvapauteen puuttumisen tavoite ollut hyväksyttävä?

Puuttumiseen oikeuttava sallittu poikkeusperuste tai oikeushyvä, jota puuttumisella voidaan suojata, on muun muassa – ja esillä olevassa tapauksessa lähinnä kyseeseen tuleva – ihmis-

oikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettu muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaaminen. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella tämä poikkeusperuste pätee myös muihin kuin luonnollisiin henkilöihin (esimerkiksi *Uj vs. Unkari*, 19.7.2011). Näin ollen myös työnantajana toimivan viranomaisen mainetta ja muita intressejä voidaan suojata. Työnantaja on nyt esillä olevassa tapauksessa vedonnut siihen, että kantelija oli blogikirjoituksellaan rikkonut lojaliteettivelvollisuuttaan. Sananvapauteen puuttuminen oli siten perustunut sinänsä hyväksyttävään tavoitteeseen eli työnantajan maineen suojaamiseen.

#### 4.6 Oliko sananvapauteen puuttuminen välttämätöntä ja oikeasuhtaista?

Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon, joten sananvapaus on olemassa myös sosiaalisen median kaltaisissa viestinnän välissä kirjoitettaessa. Myös viranhaltija ja julkisyhteisön työntekijä on oikeutettu esittämään sosiaalisessa mediassa esimerkiksi oikeussäätelyyn tai viranomaistoimintaan kohdistuvaa kritiikkiä sekä omalla hallinnonalallaan että johonkin toiseen hallinnonalaan kohdistuen.

Sosiaaliseen mediaan liittyy vahva vuorovaikutuksellisuus, jolloin siellä esitetyt mielipiteet ja näkemykset eivät välttämättä ole aina yhtä hyvin harkittuja ja viimeistelyjä kuin esimerkiksi sanomalehden mielipideosastoon kirjoitettaessa. Käytetyn median luonne voidaan mielestäni ainakin jossakin määrin ottaa huomioon esimerkiksi niin, että vapaampi tyyli voi olla sallittua myös julkisyhteisön työntekijälle sosiaalisessa mediassa käytävässä keskustelussa. Koska kyse on kuitenkin kirjallisesta esitystavasta, jossa kirjoittajalla on aina mahdollisuus harkita sanomisiaan tarkemmin kuin suullisessa vuorovaikutuksessa, sosiaalisessa mediassakaan ei voida mahdollisen vapaamman tyyliin varjolla esittää työnantajasta sellaisia verhottuja näkemyksiä, joista voi jäädä perusteeton mielikuva työnantajan toiminnan lainvastaisuudesta tai muusta epäasianmukaisuudesta. Myös henkilön asema työyhteisössä vaikuttaa mielestäni siihen, missä määrin hänellä on hyväksyttävästi mahdollisuus turvautua erilaisiin tavanomaisesta asiatyylisestä poikkeaviin tyylikeinoiniin.

Kantelijan blogikirjoitus on käsitykseni mukaan sen luonteinen, että kantelijalla on sitä kirjoittaessaan ollut mahdollisuus punnita tekstiään yhtä lailla kuin esimerkiksi sanomalehden yleisönosastoon kirjoitettaessa. Käytetyllä medially ei siten nyt ole merkitystä asian arvioinnissa.

Kantelija työskentelee kunnassa matemaattisten aineiden lehtorin virassa ja on saman kunnan kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen jäsen. Yhtenäiskoulun apulaisrehtori oli antanut hänelle suullisen huomautuksen 20.2.2018. Samalla kantelijalle oli annettu esimiehen allekirjoituksella vahvistettu asiakirja, jossa kerrottiin samanlaisen menettelyn johtavan mahdollisesti varoituksen antamiseen. Huomautuksen perusteena oli kantelijan 11.2.2018 julkaisema edellä kohdassa 2 selostettu blogikirjoitus, jonka alustana on ollut kantelijan poliittisen taustaryhmän alaiselta toimijalta hankittu verkkosivupaketti.

Totean, että kirjoitus alkaa lainauksilla kahden opettajan kirjoituksista, joita kantelija omassa kirjoituksessaan kommentoi. Kantelija kertoo myös syitä sille, miksi hän opettajana oli alun perin lähtenyt mukaan politiikkaan, ja kokemuksistaan tässä toiminnassa pohtien omaa rooliaan sen johdosta, että hänen kokemuksensa mukaan opettajat pyritään luokittelemaan politiikassa vain oman ammattiryhmänsä etujen ajajiksi.

Edellä selostettu toimii nähdäkseni johdantona sille kysymykselle, jota kantelijan kirjoitus suurimmaksi osaksi käsittelee eli kysymystä opetusryhmien koosta, minkä kantelija kertoo kirjoituksessaan ottaneensa esiin myös syksyn talousarviokeskustelussa. Kantelija on pitänyt ryhmäkojoja yläkoulussa tällä hetkellä erittäin optimaalisina ja kustannustehokkaina, minkä vuoksi nykyisen järjestelmän ”romuttamista” ei kannattaisi edes harkita. Toisaalta kantelija viittasi kunnan säästötoimenpiteisiin, joiden hän pelkäsi johtavan nykyisen järjestelmän alasajoon. Tämä johtuu

kantelijan mielestä siitä, että opettajien asiantuntemukseen ei luoteta eikä heidän mielipidettään kysytä. Huomautukseen johtanut kohta (tässä lihavoitu) sisältyy kirjoituksen viimeiseen kappaleeseen:

*”Ymmärrän kyllä, että on huomattavan helppoa ja turvallista uskoa virkavastuulla toimivien virkamiesten lukuja. Sitä en kuitenkaan ymmärrä, että päättäjät eivät ota päätään pois pensaasta siinäkään tapauksessa, että **virkamiesten luvut pystytään haastamaan ja jopa helposti todistamaan täysin hihasta ravistetuiksi**. Suurin osa ihmisistä ei kyseenalaista lääkärin diagnoosia tai rakennussuunnittelijan tekemiä kantavuuslaskelmia. Viime syksyn perusteella matemaattisten aineiden opettajan tekemiin laskelmiin koulumaailman lainalaisuuksista voidaan kuitenkin viitata helposti kintaalla. Huoh. Mikäli tekisin diplomi-insinöörin töitä yksityisellä sektorilla, niin täysin samaan ammattitaitoon ja koulutustaustaan nojautavat laskelmat eivät varmasti kohtaisi vastaavaa määrää epäuskoa ja arvostelua. Mieltikääpä sitä.”*

Huomautus on dokumentoitu kirjallisesti siten, että laaditussa asiakirjassa on liitteenä blogikirjoitus, jonka edellä mainittu kohta on alleviivattu. Apulaisrehtori oli selvityksensä mukaan suullisesti huomauttanut kantelijaa hänen julkisesta kirjoittelustaan liittyen talouden tasapainottamiseen. Apulaisrehtori oli pitänyt esimiehenä haastavana sitä, että kantelija kirjoittaa julkisesti siitä, kuinka sivistyshallinnon laskelmat ovat epäammattimaisesti laadittuja. Apulaisrehtori kertoi myös ymmärtävänsä sen, että kantelija on kunnanvaltuutettu ja kunnanhallituksen jäsen, mutta kantelijan sananvapaus ei ole rajaton. Huomautus oli koskenut kantelijan asemaa yhteiskoulun lehtorina sekä työyhteisön jäsenenä. Apulaisrehtori viittasi myös lojaliteettivelvollisuuteen toden, että tämän suuntainen kritiikki julkisena kirjoituksena ei ole kannustettavaa myöskään työyhteisönäkökulmasta. Kunnanhallitus puolestaan on katsonut kantelijan tietoisesti mustamaalaavan esimiestään ja on pitänyt blogissa käytettyä lausetta syytteenä virkavelvollisuuden laiminlyömisestä. Sananvapautta huomautuksella ei kunnanhallituksen mukaan ole pyritty estämään vaan sillä on pyritty kiinnittämään huomiota viestintätapaan.

Kirjoituksen pääpaino on käsitykseni mukaan ollut opetusryhmien koossa ja säästötoimenpiteiden mahdollisessa vaikutuksessa siihen. Kyseessä on siten kirjoitus yhteiskunnallisesti merkittävästä yleisen mielenkiinnon alaan kuuluvasta asiasta. Vaikka tällaisestakin aiheesta käytyyn julkiseen keskusteluun osallistuvan henkilön on pysyttävä tietyissä rajoissa erityisesti toisten maineen ja oikeuksien suojan suhteen, hän saa kuitenkin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan turvautua tietyn asteiseen liioitteluun ja jopa provokaatioon eli esittää lausumia, jotka jossakin määrin ylittävät maltillisuuden rajat.

Nyt esillä olevassa asiassa kantelijan kahta roolia (opettaja, kunnallispoliitikko) ei mielestäni ole mahdollista täysin tai ainakaan luontevasti erottaa toisistaan. Kantelija on kaupunginvaltuutettu ja kaupunginhallituksen jäsenenä ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttävä henkilö. Varsinaisessa virassaan opettajana hän sen sijaan on sivistystoimen eräiden viranhaltijoiden alainen. Kantelijan eri roolit tulevat kirjoituksessa esiin.

Kantelija oli kertomansa mukaan keskustellut blogikirjoituksessa mainituista laskelmista ja muista perusopetukseen liittyvistä epäkohdista suoraan viranhaltijoiden kanssa ja pyrkinyt siten ensin aktiivisesti vaikuttamaan asioihin organisaation sisältä. Kun tämä ei ollut tuottanut tulosta, kantelija oli pyrkinyt vaikuttamaan asioihin myös politiikan keinoin, muun muassa tuomalla epäkohtia julkisesti esille.

Poliittiset mielipiteet kuuluvat sananvapauden sellaiselle ydinalueelle, johon ei juurikaan ole mahdollista hyväksyttävästi puuttua. Olisi poliittisen mielipideilmaisun avoimuuden ja vapauden näkökulmasta varsin ongelmallista, jos virkamiehen esimiehet työnjohtovaltaansa käyttämällä pyrkisivät tosiasiallisesti vaikuttamaan luottamushenkilönä toimivan alaisensa sananvapauden käyttöön tuossa luottamustoimessa niin, että työnantajan näkökulmasta alaisen poliitikkona esittämät epämiellyttävät mielipiteet tulkittaisiin työnjohtovallan piiriin kuuluviksi ja niistä langettaisiin jokin epäedullinen seuraus. Esillä olevan kaltaisissa kaksoisroolitalanteissa viranhaltijan

mahdollinen poliittinen toiminta tulee mielestäni ottaa huomioon erityisenä seikkana ja arvioida huolellisesti sen merkitystä sananvapauden näkökulmasta.

Vaikka kantelija ei olisikaan samalla ollut myös kunnallispoliitikko, hänellä on joka tapauksessa ollut virkamiehenä oikeus perustuslaissa turvatun sananvapauden puitteissa kertoa julkisuudessa näkemyksensä opetusryhmien koosta ja säästöjen vaikutuksesta siihen. Kun otetaan huomioon kantelijan asema opettajana, on luontevaa ja lähtökohtaisesti oikeutettua, että hän ottaa esiin – kriittisestikin – opetuksen järjestämiseen liittyviä kysymyksiä. Ei siten voida lähteä siitä, että omaan tehtävään tai toimialaan liittyvästä aiheesta kirjoittaminen ja siihen liittyvien asioiden ehkä painokaskin korostaminen tai arvostelu automaattisesti merkittävät epäasianmukaista käyttäytymistä.

Asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa virkamieheltä voidaan sananvapauden käyttämisessä edellyttää tehtävän laadun edellyttämää asianmukaisuutta ja asiallisuutta. Asiallisuusvaatimuksen vastaisuutta voi osoittaa esimerkiksi väitteiden paikkansapitämättömyys tai perättömyys taikka arvostelun jyrkkyys, yksipuolisuus tai hyvän tavan vastaisuus. Merkitystä on myös sillä, onko arvostelu kohdistettu yleisesti työnantajaan vai henkilökohtaisesti työnantajan yksittäiseen edustajaan.

Huomautuksen perusteena käytetty ilmaisu ei ollut sisältänyt henkilökohtaisia loukkauksia eikä siinä ollut mainittu virkamiehiä nimeltä eikä edes yleisesti heidän virka-asemiaan. Vaikka kritiikki ymmärrettäisiinkin kunnan esittämällä tavalla suunnatuksi tiettyä sivistystoimen virkamiestä tai tiettyjä virkamiehiä kohtaan, tällaisten henkilöiden täytyy joka tapauksessa hyväksyä se, että heitä vastaan voidaan esittää kovaakin kritiikkiä keskusteltaessa esimerkiksi heidän toimialansa rahoitukseen liittyvistä kysymyksistä.

Kirjoitusten yksittäisten kohtien arvioinnissa on aina otettava huomioon kirjoituksessa esiin nostetun asian tärkeys kokonaisuudessaan. Siten on suhtauduttava äärimmäisellä varauksella siihen, että jokin yksittäinen kirjoituksen kohta tai virke irrotetaan asiayhteydestään ja arvioitaisiin ilman sitä. Virkamiehen tai julkisyhteisön työntekijän lausumalta pitää myös edellyttää riittävää yksiselitteisyyttä, jotta sitä ylipäätään voitaisiin käyttää perusteena sananvapauden puuttumiselle. Näin ei ole, jos muidenkin tulkintojen tueksi voidaan esittää järkeenkäypiä perusteita. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa työnantajan on siten perusteltua pidättäytyä sananvapauden käyttöön puuttumiselta.

Huomautuksen perusteena käytetystä kirjoituksen kohdasta voi mielestäni jäädä sellainenkin mielikuva, että siinä olisi annettu ymmärtää, että talouslukujen valmistelussa olisi toimittu jollakin tavoin taitamattomasti. Toisaalta se voidaan nähdä myös talousarvion valmisteluun ja säästötoimenpiteiden taustalla olevien talouslukujen arviointiin liittyvänä arvoarvostelmana, kun otetaan huomioon myös se, että samassa kappaleessa kirjoittaja viittaa omiin matemaattisten aineiden opettajana laatimiinsa laskelmiin. Kantelija viittaa myös aiempaan talousarviokeskusteluun.

Kun asiassa vielä otetaan huomioon kantelijan rooli samalla myös kunnallispoliitikkona, huomautuksen perusteena käytetty kirjoituksen kohta voidaan asiayhteydessään tulkita niinkin, että kantelija oli kunnan ylimmän päätöksentekuelimen jäsenenä halunnut kannustaa päättäjiä – siis itsensä mukaan lukien – itsetutkiskeluun ja suhtautumaan kriittisesti päätöksenteon perustana oleviin virkamiesselvityksiin. Tällainen virkamiesselvitysten huolellinen tarkastelu tai jopa kyseenalaistaminen kuuluu luontevana osana poliittisten päättäjien toimintaan. Sananvapaus on erityisen merkityksellinen henkilöille, jotka kansa on valinnut edustajikseen. Siksi tällaisten henkilöiden sananvapauden puuttumiseen on suhtauduttava varsin tiukasti. Vaikka yleisestä huolenaiheesta käytyyn julkiseen keskusteluun osallistuvan henkilön on pysyttävä tietyissä rajoissa

erityisesti toisten maineen ja oikeuksien suojan suhteen, hän saa kuitenkin turvautua tietyn asteiseen liioitteluun ja jopa provokaatioon eli esittää lausumia, jotka jossakin määrin ylittävät mallillisuuden rajat.

Vielä totean, että asiassa ei ole ilmennyt, että työnantaja ja sen yksittäiset edustajat olisivat kärsineet vahinkoa kantelijan kirjoituksen johdosta. Myöskään kantelijan motiiveja ei ole kyseenalaistettu.

## 5 LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Yhteenvetona totean asiassa seuraavan:

- 1) Kantelijan kirjoitus liittyy yhteiskunnallisesti yleisesti merkitykselliseen aiheeseen eli opetusryhmien kokoon ja säästötoimenpiteiden mahdolliseen vaikutukseen siihen.
- 2) Huomautuksen perusteena käytetty kirjoituksen kohta ei kohdistu yksittäiseen nimeltä mainittuun tai muuten tunnistettavissa olevaan työnantajan edustajaan vaan virkamiehiin hyvin yleisluontoisesti.
- 3) Kantelijan henkilökohtaisten motiivien asianmukaisuutta ei ole kyseenalaistettu.
- 4) Asiassa ei ole edes väitetty, että kantelijan kirjoituksesta olisi aiheutunut kunnalle työnantajana vahinkoa.
- 5) Huomautuksen perusteena käytetty kohta on ennen muuta virkamiesten talouslaskelmia koskeva arvoarvostelma, jollaisen tueksi ei ole lähtökohtaisesti tarpeen esittää tosiasiaperusteita.
- 6) Kirjoituksen huomautukseen johtaneen kohdan voidaan katsoa olevan myös kuntapäätäjien, jollainen kantelija itsekkin on, itsekritiikkiä, jolla kantelija peräänkuuluttaa päättäjiltä kriittistä suhtautumista päätöksen pohjana oleviin tietoihin ja virkamiesvalmisteluun.
- 7) Kun kantelija on samalla myös poliitikko, sananvapaudella on hänelle erityinen merkitys, ja kynnys puuttua poliittisessa toiminnassa esitettyihin mielipiteisiin on hyvin korkea.

Edellä todetun perusteella katson, että apulaisrehtori ei huomautusta antaessaan ollut riittävällä tavalla arvioinut asiaa virkamiehen sananvapauden näkökulmasta.

Näin ei ole tehty myöskään apulaisrehtorin antamassa selvityksessä eikä kunnanhallituksen lausunnossa, vaikka kunnanhallitukselle osoittamassani selvitys- ja lausuntopyyntöissä nimenomaisesti pyysin kiinnittämään huomiota aiempiin kannanottoihini virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden sananvapaudesta (muun muassa oikeusasiamiehen vuosikertomus vuodelta 2013, s. 322–327, kertomus vuodelta 2014, s. 303, ja kertomus vuodelta 2015, s. 313–317).

Edelleen katson, ettei apulaisrehtori ollut huomautusta antaessaan ottanut riittävästi huomioon myöskään niitä erityispiirteitä, jotka liittyvät kantelijan kaksoisrooliin opettajana ja poliitikkona sekä poliittisessa toiminnassa esitettyihin mielipiteisiin.

Kun kantelijan sananvapauteen oli puututtu suullisella huomautuksella blogikirjoituksen johdosta eikä tälle ole ilmennyt hyväksyttävää perustetta, kantelijan perustuslain 12 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattua sananvapautta on loukattu.

Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa olen ottanut huomioon sen, että suullinen huomautus sananvapauden käytöstä on ollut lievin mahdollinen virkamiesoikeudellinen seuraamus eikä kantelijalle ole aiheutunut asiasta muita konkreettisia seuraamuksia, kun häntä ei esimerkiksi ollut edellytetty poistamaan eikä muuttamaan kirjoitustaan. Pidän siten kantelijan sananvapauden loukkausta kokonaisuutena arvioiden lievänä.

Menettelytavoista huomautusta annettaessa katson saamani selvityksen perusteella, ettei asia tältä osin edellytä enempää toimenpiteitäni.

Saatan käsitykseni kantelijan sananvapauden loukkaamisesta huomautuksen antaneen yhteiskoulun apulaisrehtorina toimineen virkamiehen tietoon.

Koska kunnanhallitus on vähintäänkin hiljaisesti hyväksynyt apulaisrehtorin menettelyn eli kantelijan sananvapauden loukkauksen, kun se ei ollut mitenkään puuttunut asiaan minulle antamassaan lausunnossa, saatan käsitykseni apulaisrehtorin menettelystä myös kunnanhallituksen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni edellä mainituille tahoille.