

22.2.2019

EOAK/1661/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto**

## **KAUPUNKI LOUKKASI REHTORIN SANANVAPAUTTA**

### **1 KANTELU**

#### 1.1 Yleistä

Lukion A rehtori (jälj. kantelija) pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan kaupungin sivistysjohtajan, lukiojohtajan ja lukion B rehtorin toimintaa syksyn 2017 ja alkuvuoden 2018 aikana. Kantelija toivoi, että oikeusasiamies mitätöisi sivistysjohtajan hänelle 16.1.2018 antaman kirjallisen varoituksen.

Kantelijan näkemyksen mukaan varoituksen perusteena olivat virheelliset ja valheelliset asiakirjat. Kantelija katsoi, että kirjallinen varoitus annettiin täysin mielivaltaisesti ilman todellista ja asiallista syytä tarkoituksena vaientaa kantelija pelottelulla. Kantelija kertoi kokevansa tällaisen toiminnan vakavana henkisenä väkivaltana, johon kenenkään ei pitäisi työssään joutua, ei varsinkaan syyttömänä. Kantelija katsoi, että vaientamisen ja pelottelun lisäksi hänen maineensa halutaan pilata valheilla, jotta hän ei olisi niin vaikea vastustaja lukion B rehtorille suurlukion vastuurehtoria valittaessa.

Kantelija yksilöi kanteluaan seuraavasti:

#### 1.2 Sivistyslautakunnan jäsenille lähetetty kutsu

Varoituksen mukaan kantelija kutsui 18.8.2017 lähettämällään sähköpostilla sivistyslautakunnan keskustelemaan 21.8.2017 lukion A henkilökunnan kanssa vastoin esimiehen antamia nimenomaisia ohjeita. Asiasta ei ollut vielä keskusteltu sivistyslautakunnan puheenjohtajapalaverissa. Ensimmäinen keskustelu mahdollisesta hallinnollisen yhdistymisen selvittämisen aloittamisesta sivistyslautakunnan kanssa oli aikataulutettu tapahtumaan 29.8.2017. Kantelijalle oli useaan kertaan kerrottu asian etenemisestä ja siitä, missä vaiheessa koulujen henkilökuntaa kuullaan. Lukiojohtaja ohjeisti asiasta keskusteluissa, 28.6.2017 tekstiviestillä ja 18.8.2017 aamulla sähköpostilla. Varoituksen mukaan kantelijalla on oikeus olla eri mieltä, mutta siitä huolimatta hänellä on velvollisuus toimia työnantajan antamien ohjeiden mukaisesti sekä toimia roolissaan työnantajan edustajana.

Kantelijan mukaan lukiojohtaja keskusteli ensimmäistä kertaa hänen ja lukion B rehtorin kanssa lukioiden yhdistämisen selvittämisestä 22.6.2017. Kesällä 2017 kantelija kertoi lukiojohtajalle ja lähetti tälle myös sähköpostiviestin, että kantelija haluaa kertoa näkemyksensä sivistyslautakunnan jäsenille jo ennen kuin selvitystyötä aletaan tehdä. Kantelijan selkeä kanta oli, ettei suurlukion perustaminen ole järkevää. Lukiojohtaja tiesi kantelijan aikomuksesta eikä hän kieltänyt kantelijaa kertomasta kantaansa. Samalla, kun kantelija lähetti kutsun sivistyslautakunnan jäsenille, hän välitti viestin myös sivistysjohtajalle ja lukiojohtajalle. Sivistysjohtaja lähetti hyvin nopeasti viestin, jossa hän perui kantelijan lähettämän kutsun ja ilmoitti, että keskustelutilaisuus pidetään vasta myöhemmin. Kantelijan mukaan lukiojohtaja ei antanut hänelle nimenomaisia ohjeita kuten kirjallisessa varoituksessa väitetään tapahtuneen.

### 1.3 Epäasiallinen käyttäytyminen 29.11.2017 pidetyssä infotilaisuudessa

Varoituksen mukaan kantelija käyttäytyi infotilaisuudessa 29.11.2017 tavalla, jota muun muassa useat tilaisuuteen osallistuneet opiskelijat pitivät rehtorille epäasiallisena ja tilaisuuden luonteeseen sopimattomana. Kantelija ei edesauttanut tilaisuutta pysymään sille asetetussa tavoitteessa, mikä rehtorin asemassa olisi pitänyt tehdä.

Kantelija kertoi, että 29.11.2017 pidetty infotilaisuus oli ensimmäinen tilaisuus, jossa lukion opiskelijoille, peruskoululaisille ja päiväkodin lapsille kerrottiin kampuksen suunnittelusta. Tilaisuudessa varsinkin lukiolaisilla oli paljon kysyttävää. Tilaisuuden organisoijaksi ja siitä oli vastuussa kaupungin tilakeskus ja sen piti tilakeskuksen kaavoitusarkkitehti. Kantelija kertoi olleensa paikalla kohteliaisuudesta ja emäntänä, koska tilaisuus pidettiin lukion tiloissa ja hän halusi varmistaa laitteiden toimivan moitteettomasti.

Tilaisuutta seuraavana päivänä lukion B rehtori lähetti kantelijalle sähköpostiviestin, jossa hän kertoi lukion B opiskelijoiden kertoneen kantelijan käyttäytyneen infotilaisuudessa epäasiallisesti ja aggressiivisesti. Rehtori oli lähettänyt saman viestin myös lukiojohtajalle. Lukiojohtaja vastasi lukion B rehtorin viestiin samana iltapäivänä. Viestissään lukiojohtaja arvosteli kantelijan käytöstä pitäen sitä uskomattomana toimintana esimiesasemassa olevalta henkilöltä. Lukiojohtajan viestin lopussa todettiin, että tämä ei jää tähän, vaan hän vie asiaa eteenpäin ja lähettää sen tiedoksi myös sivistysjohtajalle. Kantelijaa nuhdeltiin hänen mielestään erittäin kovin sanoin, vaikka lukion B rehtori ja lukiojohtaja eivät olleet läsnä infotilaisuudessa ja kantelijalle aiottiin langettaa jonkinlainen rangaistus tai kurinpitotoimenpide, vaikka kumpikaan edellä mainituista henkilöistä ei ollut keskustellut kantelijan kanssa ja kysynyt, mitä infotilaisuudessa tapahtui tai tapahtuiko siellä oikeasti mitään. Kantelija kertoi lukeneensa rehtorin ja lukiojohtajan sähköpostiviestit iltapäivällä ja ihmetelleensä, miten syytökset voivat olla mahdollisia. Kantelija kertoi esittäneensä tunnin kestäneen tilaisuuden aikana yhden ainoan kommentin ja sen seurauksena hän sai syytökset käytöksestään.

Kantelijan mukaan lukion B rehtori oli liittänyt viestiinsä syytöksen lukion A äidinkielen opettajaa kohtaan. Opettaja oli käyttänyt B:n opiskelijasta nimitystä "mr. B". Opettajan käyttäytyminen oli rehtorin ja lukiojohtajan mielestä jollain tavoin kantelijan syytä. Kantelija totesi, ettei hän ymmärrä, miten hän on henkilökohtaisesti vastuussa yksittäisen opettajan edesottamuksista oppitunnilla. Kantelija puhutti opettajan epäasiallisesta käyttäytymisestä heti seuraavana päivänä tapahtuneen jälkeen. Opettaja lupasi korjata tapansa ja kiinnittää erityistä huomiota keskustelun sävyyn opiskelijoiden kanssa. Kantelijan mukaan lukiojohtaja väitti viestissään, että opiskelijoita painostetaan osallistumaan yhdistymiskeskusteluun ja henkilöstön pahoinvointi näkyy myös opiskelijoiden kohtaamisessa. Viestin mukaan rehtorilla on suuri vastuu koulunsa ilmapiiristä ja hänen on huolehdittava siitä, että ydintehtävä (opettaminen) hoidetaan kaikesta turbulenssista huolimatta.

Koska esitetyt syytökset olivat kantelijan mielestä todella vakavia ja valheellisia, hän teki saman päivän iltana (30.11.2017) häirintäilmoituksen lukiojohtajasta ja lukion B rehtorista.

Kantelija katsoi, ettei hän ollut millään tavoin vastuussa kampuksen infotilaisuudesta 29.11.2017. Lukiojohtaja tai sivistysjohtaja eivät olleet antaneet kantelijalle tehtäväksi järjestää tilaisuutta eikä kantelija ollut itse puhumassa/esittelemässä hanketta. Silti kirjallisen varoituksen yhdeksi perusteeksi ilmoitettiin lukion B nimettömien opiskelijoiden lausunnot siitä, että kantelija olisi käyttäytynyt rehtorina epäasiallisesti ja tilaisuuden luonteeseen sopimattomasti. Sivistysjohtajan antamassa varoituksessa todetaan, että rehtori ei edesauttanut tilaisuutta pysymään sille asetetussa tavoitteessa, mikä hänen rehtorin asemassa olisi pitänyt tehdä.

Kantelijan mielestä kaavoitusarkkitehdin olisi pitänyt kertoa tilaisuudessa lukiolaisille, ettei ole enää aikaa kysymysten käsittelyyn, jos hän oli sitä mieltä. Kantelijan mielestä kaavoitusarkkitehti suoriutui esittelystä ja kysymyksiin vastaamisesta erittäin hyvin eikä tilaisuuden kulussa ollut mitään normaalista poikkeavaa. Kysymyksiä esittivät sekä B:n että A:n lukion opiskelijat. Kantelijan mielestä opiskelijoilla oli oikeus esittää kysymyksiä, koska sitä vartenhan tiedotustilaisuuksia pidetään.

Kantelija kertoi saaneensa usealta lukion A opiskelijalta nimelliset todistukset siitä, ettei hänen käyttäytymisensä ollut epäasiallista, aggressiivista tai hyökkäävää. Myös kaavoitusarkkitehdin lausunnon mukaan kantelijan käyttäytyminen oli asiallista. Saman sisältöisen lausunnon antoivat lukion A musiikin lehtori ja peruskoulun A rehtori. Kantelija kertoi toimittaneensa A:n opiskelijoiden sekä lehtorin ja rehtorin lausunnot ennen 9.1.2018 pidettyä kuulemistilaisuutta sivistysjohtajalle ja lukiojohtajalle. Silti näillä nimellisillä todistuksilla ei ollut mitään merkitystä, vaan pelkästään B:n nimettömien opiskelijoiden lausunnot huomioitiin.

#### 1.4 Esimiesten luottamuksen pettäminen

Varoituksen mukaan kantelija petti esimiestensä luottamuksen, kun hän kirjelmöi ohi esimiesten 7.12.2017 ja 12.12.2017 laajalle joukolle päättäjiä pyrkimyksenään kuvata esimiestensä valmistelua epäluotettavaksi.

Kantelija kertoi kutsuneensa kaupungin sivistyslautakunnan jäseniä keskustelemaan 28.11.2017 lukioon A opiskelijoiden, vanhempien ja henkilöstön kanssa sen takia, että osa sivistyslautakunnan jäsenistä ei päässyt ensimmäiseen keskustelutilaisuuteen 7.11.2017 koskien lukioiden A ja B mahdollista yhdistämistä suurlukioksi. Yksi sivistyslautakunnan jäsen ja yksi kaupunginvaltuutettu vaativat 28.11.2017 pidetyssä keskustelutilaisuudessa rehtoria ja opettajia ehdottomasti kertomaan sivistyslautakunnan jäsenille, miten suurlukiohankkeen selvitystyö on edennyt. Kantelija kertoi esimerkiksi sen, että esimies oli kieltänyt lukion opiskelijahuoltoryhmän jäseniä osallistumasta kuulemistilaisuuksiin ja ottamasta kantaa suurlukiohankkeeseen. Kantelijan mukaan valtuutetut olivat sitä mieltä, että rehtori ja opettajat toimivat virkamiehinä väärin ja rikkovat lakia, jos he eivät kerro tiedossaan olevia asioita siitä, miten suurlukiohanketta on viety eteenpäin. Tämän johdosta kantelija kertoi tehneensä yhdessä opettajien kanssa selvityksen prosessinkulusta. Kaikista selvityksessä mainituista tapahtumista on olemassa todisteet (puheille useampi todistaja, sähköpostiviestit, tekstiviestit).

## 2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin kaupungin sivistyslautakunnan, sivistysjohtajan, lukiojohtajan ja lukion B rehtorin selvitykset. Näistä ilmenee seuraavaa.

### 2.1 Sivistyslautakunnan selvitys

Kantelu liittyy kaupungin kahden lukion, lukioiden A ja B yhdistämisen selvittämistyöhön. Yhdistymisprosessi on aiheuttanut paljon keskustelua kaupunkilaisten, lukioiden opiskelijoiden ja henkilökunnan keskuudessa. Keskustelua on käyty vilkkaasti paikallisessa mediassa. Prosessiin on kuulunut myös opiskelijoiden järjestämä mielenosoitus.

Sivistyslautakunta teki 19.12.2017 päätöksen lukioiden yhdistämisestä. Kaupungissa on toteutettu lukuisia koulujen lakkauttamisia ja hallinnollisia yhdistämisii viimeisen 15 vuoden aikana. Kaupungilla on vakiintunut prosessi kouluverkkojen toteuttamisessa. Prosessia johdetaan sivistyspalveluiden hallinnosta. Prosessiin kuuluu olennaisena osana koulujen henkilökunnan, oppilaiden/opiskelijoiden ja huoltajien kuuleminen.

Kantelijan esimiehet lukiojohtaja ja sivistysjohtaja ovat joutuneet puuttumaan kantelijan toimintatapoihin koulun vastustaessa yhdistymistä. Rehtori toimii virassa ja edustaa työnantajaa ja häneltä edellytetään virkamiehenä käyttäytymistä, josta säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 luvun 17 §:ssä.

Kantelija on käyttänyt useita vaikutuskanavia vastustaessaan saamiaan huomautuksia ja tilannetta on ollut arvioimassa usea taho. Kaupungin sisäisen häirintäilmoituksen lisäksi kantelija on tehnyt tutkintopyynnön poliisille esimiestensä ja toisen rehtorin toiminnasta. Tutkintopyynnön on tehnyt myös kantelijaa avustanut varatuomari. Poliisi on todennut, että ilmoitukset eivät johda esitutkintaan.

Sivistyslautakunnan mukaan työnjohdollisissa toimenpiteissä on noudatettu hallintolain mukaisia hyvän hallinnon perusteita. Kantelijan sananvapautta ei ole rajoitettu, vaan on ainoastaan puututtu toimenpiteisiin, joissa hän ei ole noudattanut esimiehensä ohjeita taikka on toiminut virkatehtävien edellyttämän käyttäytymisen vastaisesti.

## 2.2 Sivistysjohtajan selvitys

Kaupungissa on toteutettu lukuisia koulujen lakkauttamisia ja hallinnollisia yhdistämisä viimeisen 15 vuoden aikana. Poikkeuksetta koulujen henkilökunta, oppilaat/opiskelijat, huoltajat ja alueen asukkaat ovat vastustaneet näitä toimia, mikä on täysin ymmärrettävää. Koskaan aikaisemmin rehtorille tai muille virkamiehille ei ole jouduttu antamaan varoitusta prosessin johdosta.

Sivistysjohtajan mukaan kantelijalle ei annettu varoitusta yksittäisestä tapauksesta vaan siitä kokonaisuudesta, joka syksyn 2017 aikana kertyi kantelijan toimintatavoista lukioiden hallinnollista yhdistymistä valmisteltaessa.

Sivistysjohtaja kertoi joutuneensa kyseisen prosessin kuluessa useaan kertaan puuttumaan kantelijan toimintaan. Ensimmäinen kerta oli elokuussa 2017, kun kantelija omavaltaisesti kutsui sivistyslautakunnan kuulemistilaisuuteen ennen kuin asia oli edes tullut lautakunnassa vireille. Kantelijalle oli kerrottu prosessin kulusta ja siitä, missä vaiheessa kouluja kuullaan. Sivistysjohtaja kertoi joutuneensa perumaan kantelijan järjestämän tilaisuuden.

Sivistysjohtaja kertoi pitäneensä 24.11.2017 kantelijan kanssa kahden kesken lounaspalaverin, jossa käytiin läpi yhdistymisprosessin kulkua. Sivistysjohtajan mukaan hän kertoi kantelijalle, mitä hänen johtamiseltaan odotetaan henkilökunnan tukemiseksi ja koulunsa työrauhan turvaamiseksi.

Opiskelijoille järjestettiin 29.11.2017 infotilaisuus, jonka tapahtumista lukiojohtaja antoi sähköpostitse moitteet kantelijalle. Kantelija oli moitteiden johdosta yhteydessä hyvinvointivaltuutettuun ja teki asiasta häirintäilmoituksen. Lukiojohtajan esimiehenä sivistysjohtaja otti asian selvittäväkseen. Sivistysjohtaja selvitti tapauksen alkuperäislähteistä pyytämällä kirjalliset kommentit opiskelijoilta, jotka olivat kokeneet tilaisuuden ahdistavana. Sivistysjohtaja keskusteli myös tilaisuuden puheenjohtajan ja paikalla olleen päiväkodin johtajan kanssa. Sivistysjohtaja järjesti kokouksen, johon hän kutsui kantelijan, hyvinvointivaltuutetun ja kantelijan toivomuksesta henkilöstöpäällikön. Kokouksessa käytiin läpi tapahtumien kulku kantelijan kuvaamana ja sivistysjohtajan saamien muiden kuvausten perusteella. Sivistysjohtaja totesi, että lukiojohtajan antama moitteet olivat aiheelliset. Sivistysjohtaja kertoi antaneensa uudelleen selkeät ohjeet, mitä kantelijan johtamiselta odotetaan koulun kokemassa kriisitilanteessa. Sivistysjohtaja kertoi myös, että mielipiteitä saa esittää, mutta asiallisuus ja työrauha pitää säilyttää.

Kantelija lähetti sivistyslautakunnalle ja joillekin kaupunginvaltuuston jäsenille sähköpostitse kirjelmän, jossa hän esitti esimiehiään lukiojohtajaa ja sivistysjohtajaa kohtaan syytöksiä epärehellisestä toiminnasta sekä asetti toisen koulun rehtorin kuulopuheiden perusteella erittäin epäedulliseen valoon. Kantelija ei toimittanut kirjelmää esimiehilleen, vaan nämä saivat sen sivistyslautakunnan jäsenen välittämänä. Kantelijan kirjelmään tehtiin vastine, joka lähetettiin myös kantelijalle. Vielä tämän jälkeen kantelija jatkoi toimintaansa jakamalla sivistyslautakunnan jäsenille manuaalisen kirjelmän asiasta jättäen esimiehensä jakelun ulkopuolelle.

Sivistysjohtajan näkemyksen mukaan kantelijan saamalle varoitukselle on olemassa asianmukaiset perusteet. Kantelijan sananvapautta ei ole rajoitettu; on ainoastaan puututtu toimenpiteisiin, joissa hän ei ole noudattanut esimiehensä työnjohdollisia ohjeita taikka on toiminut virka-tehtävissään asemansa edellyttämän käyttäytymisen vastaisesti.

### 2.3 Lukiojohtajan selvitys

Lukio A kantelijan johdolla vastusti lukioiden yhdistämistä. Lukio B oli yhdistymisen kannalla. Kaupungin sivistyslautakunta teki 19.12.2017 päätöksen lukioiden yhdistämisestä. Päätös lukion A sijoittumisesta lukion B naapuriin tehtiin syksyllä 2016 kaupunginvaltuuston päätöksellä. Hankesuunnittelu alkoi syksyllä 2016. Hankesuunnittelun aikana kävi selväksi, että lukioiden yhdistämisen vaikutukset pitäisi tutkia, koska molemmat lukiot tulevat käyttämään samoja tiloja eli toimimaan periaatteessa yhteisissä opetustiloissa.

Yhdistymisselvityksen aikana kenenkään sananvapautta ei ole rajoitettu. Asian valmistelu on ollut avointa ja osallistavaa. Keskustelu syksyn 2017 aikana oli erittäin vilkasta eri medioissa. Keskusteluihin osallistuivat molempien lukioiden henkilökunnat, rehtorit ja lukioiden sidosryhmät. Miltään taholta ei ole rajoitettu kenenkään kannanottoja eikä sananvapautta.

Kantelija lähetti 18.8.2017 kutsun sivistyslautakunnan jäsenille keskustelutilaisuuteen mahdollisesta lukioiden yhdistämisen selvittämisestä. Sivistysjohtaja perui samana päivänä kutsun. Perusteluna perumiselle oli, että kantelija ei noudattanut esimiehensä lukiojohtajan ohjeita selvittämisen prosessin kulusta. Kantelija ei kutsun lähettäessään toiminut yksityishenkilönä vaan virassa. Kutsun perumisella ei ollut tarkoitus rajoittaa kantelijan sananvapautta, vaan varmistaa, että prosessi etenee työnantajan edellyttämällä tavalla.

Kantelijan väite, ettei häntä olisi ohjeistettu prosessinkulusta, ei pidä paikkaansa. Tämän todistaa lukiojohtajan kantelijan kanssa käymä viestittely 28.6.2017 ja 18.8.2017. Keväällä 2017 lukiojohtaja keskusteli ensimmäisen kerran molempien lukioiden rehtorien kanssa mahdollisesta yhdistämisestä. Lukiojohtaja piti 22.6.2017 palaverin molempien rehtorien kanssa yhdistymiseen liittyen. Palaverissa käytiin läpi se, kuinka prosessi etenee sivistyslautakunnan kautta edelleen.

Kantelija ilmaisi 28.6.2017 saapuneella tekstiviestillä, että hän halusi lähettää lautakunnalle oman ja henkilökuntansa kannanoton yhdistämisestä. Lukiojohtaja täsmensi kantelijalle lähettämässään vastauksessa, että asia esitellään lautakunnalle elokuussa, ja ettei se ole vielä päätösasia. Kantelija kiitti tiedosta ja totesi luulleensa, että asiasta päätetään elokuun kokouksessa. Lukiojohtaja kertasi prosessin kulun vielä 18.8.2017 kantelijalta saamansa viestin jälkeen. Samana päivänä kantelija lähetti kutsun lautakunnan jäsenille keskustelutilaisuuteen, joka peruttiin sivistysjohtajan toimesta. Asiaa ei ollut laitettu edes vielä vireille 18.8.2017, vaan se otettiin ensimmäisen kerran esille päättäjien kanssa lautakunnan puheenjohtajakokouksessa 22.8.2017. Siinä kokouksessa päätettiin, että lukiojohtaja esittelee asian 29.8.2017 lautakunnan kokouksen alussa. Esittelyn lopuksi lautakunta totesi, että mahdollisen yhdistymisen vaikutuksia on syytä tutkia tarkemmin ja valtuutti lukiojohtajan tekemään esiselvityksen.

Yhdistymisprosessiin liittyvien virallisten tapaamisten lisäksi rehtorien kanssa käytiin lukuisia keskusteluja, joihin osallistui tilakeskuksen henkilökuntaa, arkkitehdit ja lukiojohtaja. Lukiojohtaja piti myös useampia keskustelutilaisuuksia rehtorien kanssa.

Sen lisäksi, että kantelija jätti noudattamatta työnjohdollisia määräyksiä, hän toimi vuoden 2017 aikana toistuvasti tavalla, joka ei vastaa viranhaltijalta vaadittavaa käyttäytymistä. Kantelija lähetti luottamushenkilöille selvityksen, jossa on esitetty vakavia syytöksiä (epärehellisyys, epäluotettavuus) esimiehistään sivistysjohtajasta ja lukiojohtajasta. Näiden perättömien ja mustamaalavien tietojen lähettämistä laajalle joukolle olisi voitu käsitellä myös kunnianloukkauksena, mutta työnjohdolliset toimenpiteet katsottiin kuitenkin asiassa riittäviksi. Selvityksen lähettäminen alle kaksi viikkoa ennen yhdistymispäätöskokousta ilman, että syytösten kohteena olleilla oli mahdollisuutta puolustautua, kertonee selvityksen tarkoituksista. Epäilystä vahvistaa toinen suoraan lautakunnan jäsenille käteen jaettu materiaali vain viikkoa ennen päätöskokousta. Tätäkään ei ollut tarkoitettu sivistysjohtajan ja lukiojohtajan luettavaksi.

Lukion rehtorilla on suuri valta ja vastuu omasta lukiostaan, sen henkilökunnasta ja opiskelijoista. Rehtori on ainoa, jolla on lukion asioissa päätösvaltaa. Vain lukioresurssin käytöstä päättävät opettajakunta ja rehtori yhdessä muuten päätösvalta kuuluu rehtorille. Rehtorin asema edellyttää asioihin huolellista paneutumista sekä päätösten ja lausuntojen perustelemista tukeutuen todistettaviin tosiasioihin.

Kantelija toimi lapsille ja nuorille suunnatussa infotilaisuudessa 29.11.2017 tavalla, joka ei vastaa rehtorilta odotettavaa käyttäytymistä. Tilaisuudessa mukana olleen päiväkodin johtajan lausunnosta käy ilmi, että pienten lasten vieminen pois tilaisuudesta johtui lukion A opiskelijoiden ja rehtorin käytöksestä.

Kantelijalla on ollut riittävä tieto hankesuunnittelusta ja hankkeen valmisteluun liittyvistä päätöksistä. Rehtorit valtuutettiin tiedottamaan omaa lukiotaan hankesuunnittelun edistymisestä ensimmäisessä hankesuunnittelukokouksessa 31.3.2017. Ennen lapsille ja nuorille suunnattua infotilaisuutta 29.11.2017 kokouksia oli pidetty kahdeksan. Kuitenkin 29.11.2017 infotilaisuudessa kysyttiin muun muassa sitä, millä päätöksillä koulut on sijoitettu tuleviin tiloihin ja ehdotettiin myös niiden uudelleen sijoittamisia. Näistä on kuitenkin valtuuston päätökset, ensimmäinen päätös syksyiltä 2016 ja viimeinen päätös keväältä 2017. Kantelijalla oli siis tiedotusvelvollisuus ennen infotilaisuutta ja velvollisuus myös tilaisuudessa ohjata opiskelijoita toimimaan tilaisuuden tarkoituksen ja tavoitteen mukaisesti.

#### 2.4 Lukion B rehtorin selvitys

Kampuksen uuden oppimisympäristön suunnittelusta järjestettiin infotilaisuus 29.11.2017. Mukaan oli kutsuttu yksi/eräs päiväkotitoiminta, yläkoulu A, lukio B, lukio A ja yksi/eräs opisto. Tarkoituksena oli ottaa päiväkotitoiminta, oppilaat ja opiskelijat mukaan ideoimaan ja suunnittelemaan sitä, millaisessa oppimisympäristössä kampuksella tulevaisuudessa opiskellaan ja työskennellään ja miten alue palvelee eri-ikäisiä päiväkotitoiminta-ikäisistä aikuisopiskelijoihin. Ideointi jatkui seuraavana päivänä työpajoissa.

Heti infotilaisuuden jälkeen rehtori kertoi kuulleensa kahdelta opettajalta, että tilaisuudessa olleet lukion B opiskelijat olivat erittäin tuhtuneita siitä, miten infotilaisuus oli mennyt. Rehtori itse ei ollut tilaisuudessa paikalla, koska tilaisuus oli tarkoitettu lähinnä opiskelijoille. Rehtori kertoi keskustelleensa tapahtuneesta seuraavana päivänä muutaman opiskelijan kanssa. He kertoivat, että infotilaisuus oli saanut oudon ja sekavan luonteen, kun kantelijalta oli tullut vahva tun-

teenomainen mielenilmaus, mikä ei liittynyt infotilaisuuden sisältöön, vaan lukioiden A ja B hallinnolliseen yhdistämiseen liittyviin asioihin ja muun muassa siihen, ettei häntä olisi kuultu asiassa. Opiskelijat olivat kokeneet kantelijan käyttäytymisen omien sanojensa mukaan hyökkävänä ja aggressiivisena. Arkkitehti oli opiskelijoiden kertoman mukaan joutunut sanallisen hyökkäyksen kohteeksi. Jossain vaiheessa päiväkotilaiset oli viety paikalta. Heidän mukanaan ollut aikuinen oli todennut, että tilaisuus oli mennyt niin epäasialliseksi, että päiväkotilaiset oli parasta viedä pois. Rehtori kertoi välittäneensä tämän kokemuksen tiedoksi kantelijalle ja lukiojohtajalle.

Rehtorin mukaan kaikki hänen kommenttinsa ja lainauksensa olivat sanatarkasti opiskelijoiden suusta. Kun tapahtunutta myöhemmin vielä selvitettiin, rehtori toimitti sivistysjohtajan pyynnöstä useamman opiskelijan kirjalliset kommentit siitä, miten olivat tilaisuuden kokeneet. Rehtori kertoi kokeneensa velvollisuudekseen ottaa esille toiminnan, jonka hänen lukionsa opiskelijat olivat kokeneet epäasiallisena, tilaisuuteen sopimattomana ja henkilöitä loukkaavana.

### 3 OIKEUDELLISEN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT

#### 3.1 Perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus

*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.

*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. 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 moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastamisen estämiseksi tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

#### 3.2 Laki kunnallisesta viranhaltijasta

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003, jälj. viranhaltijalaki) 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 käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Viranhaltijalain 35 §:n 1 momentin mukaan työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole asiallinen ja painava. Tällaisena syynä voidaan pitää virkasuhteesta, laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten viranhaltijan henkilöön liittyvien työntekoedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi viranhaltija ei enää kykene selviytymään tehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja viranhaltijan olosuhteet kokonaisuudessaan. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu syy ei ole ainakaan viranhaltijan poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide eikä osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.

Viranhaltijalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 196/2002 vp) mukaan irtisanomiskielto liittyy 12 §:n syrjäntäkieltoon. Syrjäntäkiellolla suojataan muun muassa viranhaltijan mielipiteen ja järjestäytymisen vapautta sinänsä. Mikäli näiden vapauksien "käyttäminen" johtaisi esimerkiksi työntekovelvollisuuden laiminlyönteihin, rikkomukset voisivat oikeuttaa irtisanomiseen, jos irtisanomisen edellytykset täyttyvät, vaikka rikkomukset olisivatkin seurausta kansalaisvapauksien käyttämisestä.

Viranhaltijalain 35 §:n 3 momentin mukaan viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä.

Säännöksen perusteluiden (HE 196/2002 vp) mukaan säännös vastaa työsopimuslain sääntelyä. Varoituksen antamisen merkitys on siinä, että viranhaltija saa tiedon siitä, kuinka vakavana rikkomuksena työnantaja pitää hänen menettelyään. Varoitus on ennakkomuistutus siitä, millä tavoin työnantaja tulee reagoimaan varoituksessa tarkoitetun rikkomuksen tai laiminlyönnin toistuessa. Varoituksen tarkoituksena on antaa viranhaltijalle mahdollisuus korjata menettelynsä ja osoittaa siten, että edellytykset virkasuhteen jatkamiselle ovat olemassa. Jos viranhaltijan rikkomus on niin vakava, että hänen olisi ilman varoitustakin tullut ymmärtää menettelynsä moitittavuus, varoituksen antaminen ei olisi irtisanomisen edellytyksenä.

### 3.3 Erityisesti sananvapaudesta ja lojaalisuusvelvollisuudesta

Sananvapaus kuuluu myös virkamiehelle ja julkisyhteisön työntekijälle. Heidän sananvapautaan voidaan kuitenkin rajoittaa tietyin edellytyksin sen lisäksi, että heihin pätevät myös yleiset kaikkia koskevat sananvapauden käytön rajoitukset.

Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän sananvapauden käyttöön liittyy 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 tai muu mielipiteiden esittäminen ei sinänsä ole kiellettyä virkamiehiltä ja työntekijöiltä.

Sekä virkamiehen että julkisyhteisön työntekijän on toisaalta oltava lojaali työnantajalleen, mikä on tunnustettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Oikeusasiamies on arvioinut sananvapauden ja lojaaliteettivelvoitteen suhdetta esimerkiksi päätöksissä *dnro:t 3793/2/12, 4842/4/12, 5342/4/13, 609/4/15 ja 3092/2016*.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on havaintojeni mukaan lojaalisuusvelvollisuudesta huolimatta 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 virkamieheltä ja 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 on 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 sananvapauden käyttöä suhteessa työelämän häiriintymiseen to-



deten, että varsinkin toisten henkilöiden halventaminen törkeästi solvaavin tai loukkaavin ilmaisu 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.

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 epätarkoituksenmukaista, tietoja voidaan paljastaa viimesijaisena keinona yleisölle.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella lojaalisuuden ulottuvuudesta on oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä kaiken kaikkiaan katsottu olevan 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. Lojaalisuusvelvoitteen on katsottu saavan sisältöä ainakin siten, että työpaikan epäkohdista tulee lähtökohtaisesti ensin ilmoittaa työnantajalle ja varata tälle tätä kautta tilaisuus korjata menettelyä ennen asian julkisuuteen viemistä. Oikeusasiamies on sananvapautta koskevilla ratkaisuillaan korostanut esimerkiksi sitä, että virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän tulee kiinnittää sananvapauttaan käyttäessään huomiota siihen, ettei hänen sanomisistaan voi verhotusti jäädä paikkansapitämätön ja työnantajaa ja työyhteisöä vahingoittava kuva jonkin menettelyn tai päätöksen asianmukaisuudesta.

Oikeusasiamies on tuonut esiin myös sen, 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 julkisyhteisön työntekijöiden sananvapauden rajoja on siten arvioitava perusoikeusmyönteisesti (esimerkiksi *OA dnro 3793/2/12*). Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että virkamiehen tai työntekijän 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.

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 toi-

mintaa kuin suorittavan työn tekijöiltä. Tiettyihin ammatteihin tai työtehtäviin taas voi liittyä erityisiä käyttäytymisvaatimuksia, jotka johtuvat esimerkiksi työn luonteesta tai tavoitteesta. Lojaliteettiperiaate ulottuu myös vapaa-aikaan, jolloin menettelyn vahingollisuuden kannalta ei välttämättä ole merkitystä, onko ilmaisu lausuttu työ- vai vapaa-aikana.

Arviointiin vaikuttaa vielä käytetyn kielenkäytön muoto. Asiallinen arvostelu voi muuttua epälojaliksi kielenkäytöksi, jos arvostelua esitettäessä käytetään loukkaavaa tai halventavaa muotoa. Olennaista on myös, vaarantaako käytetty ilmaisu keskeisesti työnantajan toimintaedellytyksiä.

## 4 KANNANOTTO

### 4.1 Sananvapausasioiden arvioinnin vaiheet

Arvioitaessa sitä, onko kysymys sallitusta sananvapauden rajoittamisesta, tulee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti arvioida seuraavia kysymyksiä. Ensiksi huomiota on kiinnitettävä siihen, onko sananvapauden ylipäättään 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 tarkoitetulla 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.

### 4.2 Oliko kantelijan sananvapauden puututtu?

Virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden sananvapautta koskevassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, kansallisessa oikeuskäytännössä ja oikeusasiamiehen lailisuusvalvontakäytännössä sananvapauden puuttuminen on ollut yleensä hyvin ilmeistä ja konkreettista, kun sananvapauden käytöstä on seurannut virasta tai työstä erottaminen, rikostai vahingonkorvaustuomio taikka kirjallinen varoitus tai huomautus.

Oikeusasiamies on tutkijoiden sananvapautta koskeneessa päätöksessään (*dnro 3098/2/10*) ja opettajan sananvapautta koskeneissa päätöksissään (esimerkiksi *dnro:t 3793/2/12, 4842/4/12 ja 5342/4/13*) tuonut esiin, että kirjallisen varoituksen antaminen on ankara työnjohdollinen seuraus perusoikeuden käytöstä, koska siihen liittyy uhka virkasuhteen päättämisestä teon toistussa. Varoituksen ankaraa luonnetta korostaa myös se, että kunnallinen viranhaltija ei voi erikseen valittaa varoituksesta tuomioistuimeen (esimerkiksi *KHO 2005:30*). Siksi kirjallinen varoitus voi merkittävästi hillitä sananvapauden käyttöä ja johtaa pahimmillaan siihen, ettei varoituksen saanut virkamies – tai saman työnantajan palveluksessa olevat muutkaan virkamiehet – enää uskalla käyttää sananvapauttaan.

Kantelijan saamaa kirjallista varoitusta on perusteltu hänen toiminnallaan, joka liittyy lukioden A ja B yhdistämiseen. Varoituksessa on yksilöity kolme eri tapahtumaa, joissa kantelijan ei ole katsottu toimineen asianmukaisesti.

Ensimmäinen varoituksen perustelu koskee kantelijan 18.8.2017 sivistyslautakunnan jäsenille lähettämää kutsua tilaisuuteen, jossa oli tarkoitus tuoda esille lukion A näkemyksiä lukioden yhdistämiseen liittyen. Toinen varoituksen perustelu koskee kantelijan käyttäytymistä 29.11.2017 järjestetyssä lukioden yhdistämiseen liittyvässä infotilaisuudessa. Kolmas varoituksen perustelu liittyy kantelijan sivistyslautakunnan jäsenille 7.12.2017 lähettämään selvitykseen

suurlukiohankkeen etenemisestä. Varoituksen perusteita yhdistää se, että kaikissa varoituksessa mainituissa tilanteissa kantelija on tuonut esille omia ja kertomansa mukaan myös lukion A opettajien näkemyksiä lukioiden yhdistämisestä ja siihen liittyvästä prosessista.

Kirjallisen varoituksen antaneen sivistysjohtajan näkemyksen mukaan kantelijan saamalle varoitukselle on olemassa asianmukaiset perusteet eikä kantelijan sananvapautta ole rajoitettu, vaan on ainoastaan puututtu toimenpiteisiin, joissa kantelija ei ole noudattanut esimiehensä työnjohdollisia ohjeita taikka on toiminut virkatehtävissään asemansa edellyttämän käyttäytymisen vastaisesti.

Kantelijan saamalla kirjallisella varoituksella on havaittavissa selkeä ajallinen kytkentä sananvapauden käyttöön eli kirjallinen varoitus oli seurausta siitä, että kantelija oli sananvapauttaan käyttäen pyrkinyt tuomaan eri tavoin esille sekä omia että kertomansa mukaan myöskin edustamansa lukion näkemyksiä lukioiden yhdistämisprosessista. Kirjallista varoitusta voidaan siten tarkastella sellaisena kantelijan sananvapauden käyttöön liittyvänä kantelijan näkökulmasta kielteisenä seurauksena, että kyseessä on selkeästi ollut kantelijan sananvapauteen puuttuminen.

#### 4.3 Oliko sananvapauteen puuttuminen perustunut lakiin?

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä (ks. edellä kohta 4.2) on pidetty viranhaltijalain 17 §:ää, johon varoitus kyseisissä tapauksissa perustui, riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena säännöksenä sananvapauteen puuttumisen näkökulmasta.

#### 4.4 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 – ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan toisessa 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.

Työnantajan näkökulmasta on sinänsä ymmärrettävää ja lähtökohtaisesti hyväksyttävää, että se pitää omasta näkökulmastaan tarpeellisenä sitä, että esimiesasemassa olevat henkilöt ovat sitoutuneet toimimaan työnantajan määrittelemän tavoin. Tästä näkökulmasta työnantajan toimenpiteellä on siten nyt ollut työtehtävien hoitamiseen ja työnantajan maineeseen liittyvä intressi. Työnantaja on vedonnut siihen, että kantelija on menettelyllään pettänyt esimiestensä luottamuksen sekä toiminut työnantajan ohjeiden ja työnantajan edustajana roolinsa vastaisesti. Siten sananvapauteen puuttumiselle on löydettävissä sinänsä hyväksyttävä tavoite.

#### 4.5 Oliko sananvapauteen puuttuminen ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista?

##### 4.5.1 Lähtökohtia

Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon. Sananvapauden käyttämisestä on siten myös mielipiteiden esittäminen työyhteisössä. Myös virkamies ja julkisyhteisön työntekijä on oikeutettu esittämään esimerkiksi viranomaistoimintaan kohdistuvaa kritiikkiä omalla hallinnonalallaan.

Yleisesti tärkeästä kysymyksestä käydyn keskustelun alaan kuuluvat kirjoitukset tai muut sananvapauden käyttötavat nauttivat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin työnantajankin harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen kapenee.

Nyt esillä olevat sananvapauden käyttötilanteet ovat liittyneet lukuioiden yhdistämiseen, jolloin kyse on ollut ainakin paikallisesti tärkeästä yleistä mielenkiintoa herättäneestä asiasta, jolloin rehtorilla on ollut alan asiantuntijana sinänsä oikeutettu intressi tuoda esiin myös omia näkemyksiään.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan on erotettava toisistaan arvoarvostelmat (arvostuksenvaraiset mielipiteet, moraaliset kannanotot) ja tosiasiatoteamukset, koska ensiksi mainittuja ei voida näyttää toteen (esimerkiksi *Sabanovic vs. Montenegro*, 31.5.2011). Toisaalta arvoarvostelmakin saattaa olla suhteeton, ellei sille ole minkäänlaisia tosiasiaperusteita (esimerkiksi *Sorguc vs. Turkki*, 23.6.2009). Tosiasioiden vääristely vilpillisessä mielessä saattaa ylittää sallitun kritiikin rajat, kun tosiasiaväitteeseen voidaan liittää arvoarvostelmia, olettamuksia tai vihjauksia, jotka ovat omiaan antamaan asiasta väärän kuvan yleisön silmissä (*Ruzovy Panther, vs. Tshikki*, 2.2.2012).

Vaikka arvoarvostelmien ja tosiasiatoteamusten välisen eron tekemistä on korostettu, näiden lausumien erottaminen toisistaan ei havaintojeni mukaan toisaalta välttämättä kuitenkaan ole helppoa edes ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Kukin tilanne on arvioitava aina tapauskohtaisesti ja yleistykseen tulee suhtautua varovaisesti. Tässä yhteydessä on mielestäni kuitenkin asian hahmottamiseksi paikallaan ainakin esimerkein tuoda esiin, millaisia väitteitä ihmisoikeustuomioistuin on tapauskohtaisesti pitänyt sananvapauden rajoihin mahtuneina arvoarvostelmina. Vaikka kaikissa näissä esimerkkitapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut sananvapautta loukatun, tässä yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa, että sen langettavat päätökset eivät 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.

Edellä mainitussa 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 asiahaaroista 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 puolustettavain perustein arvoarvostelmana muun muassa väitettä siitä, että akatemian rehtori ”oli kohdellut opiskelijoita ja näiden vanhempia epäoikeudenmukaisesti” (*Siryk vs. Ukraina*, 31.3.2011). Edelleen arvoarvostelmina, jotka edustivat valittajien subjektiivista käsitystä toiminnan moraalista ulottuvuuksista, on pidetty 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). Vielä arvoarvostelmina on pidetty 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 lisiä pelättyään menettävänsä työnsä” (*Kita vs. Puola*, 8.7.2008).

Myös virkamiehen asemalla ja tehtävän työn laadulla on merkitystä sananvapausasioissa. Johdettavassa 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. Kantelija on toiminut rehtorina

eli esimiesasemassa. Lisäksi hänen voidaan asemansa puolesta korostuneesti katsoa toimineen esikuvana paitsi alaisilleen opettajille myös etenkin oman koulunsa oppilaille. Tästä seuraa, että hänen sananvapauttaan joudutaan arvioimaan ainakin jossakin määrin toisin kuin sellaisten virkamiesten, joilla tuollaista asemaa ja roolia ei ole.

Virkamiehen lojaalisuusvelvollisuudesta huolimatta virkamiehellekin sallitaan sananvapauden nimissä hyvinkin pitkälle menevää työnantajan arvostelua tai muunlaista voimakkaan kritiikin esittämistä työnantajan toimintaa kohtaan, kuten esimerkiksi työyhteisössä ilmenneiden epäkohtien esiin nostamista jopa julkisuudessa eikä vain työyhteisön sisällä. Tässä asiassa ei ole kyse siitä, että kantelija olisi tuonut lukioiden yhdistämisprosessiin liittyviä näkemyksiään yleisesti julkisuuteen esimerkiksi lehtien yleisönosastoilla tai muulla vastaavalla tavalla.

Saamani selvityksen perusteella kantelija on kokenut, ettei sivistyslautakunnalla ollut käytettävissään kaikkea lukioiden yhdistämisprosessiin liittyvää tietoa, mistä johtuen hän on halunnut tuoda omia ja edustamansa lukion näkemyksiä lukioiden yhdistämisestä päättävän sivistyslautakunnan tietoon. Tällaista toimintaa voidaan tällaisessa asiayhteydessä sinänsä pitää luontevasti rehtorin rooliin kuuluvana. Toisaalta lojaalisuusvelvollisuus nimenomaan edellyttää, että koetuista epäkohdista tulee lähtökohtaisesti ilmoittaa ensin työnantajalle, jota tässä yhteydessä voidaan myös sivistyslautakunnan katsoa edustavan. Näin ollen kantelijan toimintaa voidaan tästä näkökulmasta pitää lojaalisuusvelvollisuuden mukaisena.

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. Nyt esillä olevassa asiassa varoituksen antanut sivistysjohtaja katsoi, että kantelijan sivistyslautakunnalle ja joillekin kaupunginvaltuuston jäsenille lähettämä kirjelmä sisälsi kantelijan esimiehiä eli sivistysjohtajaa ja lukiojohtajaa kohtaan syytöksiä epärehellisestä toiminnasta sekä asetti toisen koulun rehtorin kuulopuheiden perusteella epäedulliseen valoon.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että virkamiehen lausumalta pitää edellyttää riittävää yksiselitteisyyttä, jotta sitä ylipäätään voitaisiin käyttää perusteena sananvapauden puuttumiselle. Näin ei ole, jos erilaisten tulkintojen tueksi voidaan esittää järjestyksessä perusteita. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa työnantajan on siten perusteltua pidättäytyä sananvapauden käyttöön puuttumiselta. Edelleen on katsottu, että esimerkiksi virkamiehen kirjoitusten yksittäisten kohtien arvioinnissa on otettava huomioon kirjoituksessa esiin nostetun asian tärkeys kokonaisuudessaan.

Arvioin seuraavassa lähemmin kutakin varoituksen perusteena käytettyä perustetta.

#### 4.5.2 Kutsu sivistyslautakunnan jäsenille 18.8.2017

Varoituksena yhtenä perusteena oli se, että kantelija kutsui 18.8.2017 lähettämällään sähköpostilla sivistyslautakunnan keskustelemaan lukion A henkilökunnan kanssa 21.8.2017 vastoin esimiehen antamia nimenomaisia ohjeita.

Kantelija lähetti kesällä 2017 lukiojohtajalle sähköpostiviestin, jossa hän kertoi haluavansa kertoa näkemyksensä lukioiden yhdistämisestä sivistyslautakunnan jäsenille jo ennen kuin selvitystyötä aletaan tehdä. Kantelijan mukaan lukiojohtaja ei kieltänyt häntä toimimasta eikä antanut hänelle nimenomaisia ohjeita kuten kirjallisessa varoituksessa väitetään tapahtuneen. Samalla,

kun kantelija lähetti kutsun sivistyslautakunnan jäsenille, hän lähetti viestin myös sivistysjohtajalle ja lukiojohtajalle. Sivistysjohtaja perui kantelijan lähettämän kutsun ja ilmoitti, että keskustelutilaisuus pidetään vasta myöhemmin.

Lukiojohtaja viittaa kantelijan kanssa käymäänsä viestittelyyn 28.6.2017 ja 18.8.2017. Lisäksi lukiojohtaja kertoi lukioiden yhdistämiseen liittyvistä keskusteluista ja palaverista kantelijan kanssa.

Varoitukseen antamiseen liittyvässä kuulemistilaisuudessa kantelijaa avustanut varatuomari totesi pöytäkirjan mukaan, että kantelijalla on oikeus kutsua kenet hän haluaa keskustelemaan ja hänellä on perustuslain mukainen oikeus tuoda julki mielipiteensä lukioiden yhdistämisestä. Varatuomarin mukaan kantelija ei ollut aikonut järjestää tilaisuutta esimiehensä tietämättä asiasta. Koska sivistysjohtaja peruutti tilaisuuden, tilaisuuden koolle kutsumisesta ei aiheutunut mitään vahinkoa.

Sivistyslautakunnan jäsenille lähetetyn kutsun osalta en voi ottaa kantaa siihen, millaisia ohjeita kantelijalle on hänen esimiestensä toimesta mahdollisesti suullisesti annettu. Tämän vuoksi arvioin asiaa vain kirjallisen aineiston eli varoituksessa mainitun lukiojohtajan 28.6.2017 lähettämän tekstiviestin ja 18.8.2017 sähköpostiviestin pohjalta. Näissä viesteissä kerrotaan kampukseen liittyvien asioiden valmistelusta, mutta ei nimenomaisesti kielletä kantelijaa järjestämästä tilaisuutta ja kutsumasta sivistyslautakunnan jäseniä keskustelemaan.

Nähdäkseni kantelijalla on rehtorina oikeus järjestää sivistyslautakunnan jäsenille keskustelutilaisuuksia muun muassa ajankohtaisista asioista, kuten lukioiden yhdistämisestä. Kantelijalla on myös perustuslain mukainen oikeus tuoda julki mielipiteensä lukioiden yhdistämisestä. Kantelija lähetti tilaisuutta koskevan kutsun tiedoksi sivistysjohtajalle ja lukiojohtajalle, mikä kertoo siitä, ettei hän ollut aikonut järjestää tilaisuutta ilman, että hänen esimiehensä tietäisivät asiasta. Epäselväksi jää käytettävissäni olleen aineiston perusteella, minkä nimenomaisen kiellon tai ohjeen vastaisesti rehtori oli kutsua lähettäessään menetellyt. Koska sivistysjohtaja perui kantelijan koolle kutsuman tilaisuuden, kantelijan menettelystä ei käsitykseni mukaan ole voinut aiheutua työnantajalle myöskään vahinkoa.

Edellä todetun perusteella katson, ettei asiassa ole esitetty riittäviä perusteita sen tueksi, että rehtorin lähettämää kutsua lautakunnan jäsenille olisi voitu kestävällä tavalla käyttää kirjallisen varoituksen perusteena.

#### 4.5.3 Infotilaisuus

Toisena kirjallisen varoituksen perusteena oli kantelijan käyttäytyminen infotilaisuudessa 29.11.2017 tavalla, jota muun muassa useat tilaisuuteen osallistuneet opiskelijat olivat pitäneet rehtorille epäasiallisena ja tilaisuuden luonteeseen sopimattomana. Rehtori ei ollut edesauttanut tilaisuutta pysymään sille asetetussa tavoitteessa, mikä hänen rehtorin asemassa olisi pitänyt tehdä.

Kampuksen suunnittelua ja uutta oppimisympäristöä koskevan 29.11.2017 pidetyn infotilaisuuden organisoijaksi ja siitä oli vastuussa kaupungin tilakeskus ja sen piti tilakeskuksen kaavoitusarkkitehti. Kantelija kertoi olleensa tilaisuudessa paikalla, koska tilaisuus pidettiin lukion tiloissa ja hän halusi varmistaa laitteiden toimivan moitteettomasti. Tilaisuuden jälkeisenä päivänä lukion B rehtori lähetti kantelijalle ja lukiojohtajalle sähköpostiviestin, jossa hän kertoi lukion B opiskelijoiden kertoneen infotilaisuuden saaneen oudon ja sekavan luonteen, kun kantelijalta oli tullut vahva tunteenomainen mielenilmaus, mikä ei liittynyt varsinaiseen infotilaisuuteen. Viestin mu-

kaan opiskelijat olivat kokeneet kantelijan käyttäytymisen hyökkäävänä ja aggressiivisena. Kantelijan sanoma oli liittynyt lukioden yhdistämiseen ja muun muassa siihen, ettei häntä ollut kuultu. Arkkitehti oli viestin mukaan myös saanut osansa.

Lukion B nimettöminä esiintyvien opiskelijoiden lausunnoissa on laadittu kirjallinen yhteenveto, jonka mukaan kantelija käyttäytyi epäasiallisesti muun muassa tilaisuuden vetänyttä kaavoitusarkkitehtia kohtaan. Kantelijan kerrotaan käyttäneen useampia puheenvuoroja, korottaneen ääntään ja puheenvuorojen olleen vihaisella/uhkaavalla äänensävyllä esitettyjä. Yhteenvetodon mukaan useat opiskelijoiden kysymykset koskivat lukioden yhdistämistä eikä tilaisuuden aihetta. Opiskelijoiden kommentoissa kantelijan käytöksen katsotaan olleen epäasiallista muun muassa siksi, että paikalla oli ollut päiväkodin lapsia.

Tilaisuudessa osan aikaa olleen päiväkohdin johtajan mukaan asian esittely keskeytyi opiskelijoiden pyytämiin lukuisiin vastustaviin ja negatiivisiin puheenvuoroihin, jotka koskivat muun muassa lukioden yhdistämistä ja päätöksentekoa. Kantelijan vastustava kanta ja asenne tuli päiväkohdin johtajan mukaan esiin kantelijan puheenvuoroissa. Päiväkodin johtajan mukaan kantelija lähti tukemaan opiskelijoiden vastustusta ja kriittisyyttä, mikä vahvisti tilaisuuden kulkua väärille raiteille.

Omilla nimillään esiintyneet lukion A opiskelijat sen sijaan kertoivat, ettei kantelija käyttäytynyt epäasiallisesti eikä osoittanut sanojaan arkkitehdille.

Tilaisuuden pitäjänä toimineen kaavoitusarkkitehdin mukaan tilaisuus ei mennyt niin kuin hän oli etukäteen kuvitellut ja kaavaillut. Kaavoitusarkkitehti kertoi kuvitelleensa menevänsä informoimaan lyhyesti kampuksen suunnittelutilanteesta ja seuraavan päivän työpajasta. Kaavoitusarkkitehdin mukaan hyvin nopeasti hänen esityksensä alettua opiskelijat alkoivat esittää kysymyksiä, joista osa koski koulujen hallinnollista yhdistämistä. Kysymyksistä näki, että opiskelijoilla oli kova tiedon tarve. Kaavoitusarkkitehdin mukaan hänellä ei ollut huomautettavaa kantelijan käytöksestä. Kantelija oli yleisön joukossa ja kuunteli kysymyksiä ja vastauksia puuttumatta niihin. Kantelija esitti kaavoitusarkkitehdin muistin mukaan tilaisuuden loppupuolella yhden kysymyksen, joka sisälsi melko voimakkaan kannanoton, jossa kritisoitiin tehtyjä päätöksiä ja esitettiin aika voimakkaasti suunnitellusta ratkaisuvaihtoehdosta poikkeavaa näkemystä. Kaavoitusarkkitehdin mukaan kaikkien käytös oli sinällään asiallista, ei hyökkäävää tai aggressiivista. Kaavoitusarkkitehti kertoi olleensa hyvin yllättynyt, kun hän kuuli, että tällaista oli esitetty.

Lukion A musiikin lehtorin mukaan tilaisuudessa kävi selväksi, että lukioden A ja B opiskelijoilla oli suuri tarve tulla kuulluksi ja oli mukavaa, että joku vihdoinkin kuunteli ja vastailikin parhaansa mukaan. Lehtori kertoi istuneensa kantelijan vieressä ja mitä ilmeisemmin toista hänen esittämistään kysymyksistä on pidetty kantelijan kysymänä. Lehtorin mukaan hän tai kantelija ei ollut aggressiivinen kysymyksiä esittäessään. Lehtorin mukaan hän ja kantelija puhuivat voimakkaalla äänellä, koska he istuivat melko takana auditoriossa, jossa ääni ei kuulu takaa eteen hyvin. Lehtorin mukaan lukion B opiskelijat ja päiväkodin johtaja, joille auditorio on tilana vieras, kokivat tilasta johtuneen voimakkaan äänenkäytön vihaisena.

Peruskoulun A rehtorin mukaan kaavoitusarkkitehti veti tilaisuuden hienosti mutta joutui vastailemaan kysymyksiin, joihin vastaajiksi olisi kaivattu valtuutettuja, Tilakeskuksen ja sivistystoimen edustajia. Peruskoulun rehtorin mukaan hän ja kantelija vastailivat parhaansa mukaan, koska heillä oli suunnittelupalavereiden pohjalta tietoa asiasta. Peruskoulun rehtorin mukaan keskusteluissa oli hyvin asiallinen sävy eikä hän kokenut kenenkään keskustelijan tehneen mitään ylilyöntejä aiheiden käsittelyssä eikä tilaisuuteen liittynyt mitään dramatiikkaa.

Saamani selvityksen mukaan kantelija oli virkansa puolesta läsnä lukion A tiloissa pidetyssä infotilaisuudessa, jossa oli tarkoitus käsitellä kampuksen suunnitelmaa. Opiskelijoiden kysymysten johdosta tilaisuuden suunniteltu luonne muuttui. Kantelija totesi, ettei hän ollut varoitukseen johtaneessa tilaisuudessa tilaisuuden järjestäjän roolissa. Katson, ettei kantelija infotilaisuudessa viran puolesta läsnä ollessaan ole voinut sillä tavoin irtautua viranhaltijan roolistaan ja esiintyä yksityishenkilönä, ettei hänen lausumiaan nyt voitaisi arvioida viranhaltijalle kuuluvien velvoitteiden näkökulmasta.

Kirjallista varoitusta on nähdäkseni perusteltu käytännössä sillä, että kantelija oli ottanut esiin sellaisen asian, johon hänen olisi työnantajan mukaan tullut sitoutua. Käytettävissäni olleen aineiston perusteella asiaa voidaan arvioida niinkin, että kantelijan esiintyminen infotilaisuudessa on ollut vastaamista ja kommentointia opiskelijoiden aloitteesta virinneeseen keskusteluun ja heidän esille nostamiinsa kysymyksiin. Toisaalta kantelijan tapa tuoda näkemyksensä esille oli nähtävästi herättänyt kuulijoissa ristiriitaisia tunteita siten, että ainakin osa tilaisuudessa läsnä olleista opiskelijoista oli reagoinut asiaan kovinkin voimakkaasti, toiset taas eivät olleet havainneet kantelijan käytöksessä mitään epäasiallista.

Kyse on kantelijan julkisesta suullisesta esiintymisestä infotilaisuudessa. Kirjallisessa kantelumenettelyssä ei ole mahdollista saada autenttista kuvaa siitä, mitä tuossa tilaisuudessa on tarkkaan ottaen sanottu, miten keskustelu on edennyt ja millaisia sävyjä tai painotuksia puheenvuoroissa on käytetty. Voin arvioida asiaa vain sen perusteella, millainen kuva asiasta välittyy käytettävissäni olevan kirjallisen aineiston perusteella. Kantelija on kantelussa kuvannut näkemyksensä tapahtumien kulusta ja kiistänyt esiintyneensä epäasiallisesti. Varoituksen antanut sivistysjohtaja, sivistysjohtajalle infotilaisuudesta ilmoittanut lukiojohtaja ja lukiojohtajalle tilaisuudesta ilmoittanut lukion B rehtori eivät olleet läsnä infotilaisuudessa. Tilaisuudessa läsnä olleiden näkemyksissä on olennaisia eroja kantelijan käyttäytymisen kuvaamisessa. Vaikka kertomusten perusteella kantelija on ilmeisesti lausunut ainakin jotakin sellaista, joka on ymmärrettävissä vähintään jonkinlaiseksi lukioiden yhdistämisprosessia koskevaksi arvosteluksi, pidän hyvin ongelmallisena, että keskenään ristiriidassa olevien lausuntojen pohjalta on vedetty johtopäätöksiä keskustelun luonteesta ja kantelijan käyttäytymisestä.

Kirjallisen varoituksen antaminen suullisen ilmaisun perusteella on varoituksen saajan oikeusturvan näkökulmasta sikäli ongelmallista, että jälkikäteen ei välttämättä ole enää varmuudella todennettavissa, millainen moitittavana pidetty sananvapauden käyttötilanne on tosiasiallisesti ollut. Tällöin on vaarana, että varoituksen antaja muovaa omilla tapahtumien kulusta tekemillään subjektiivisilla tulkinnoilla – joko tietoisesti tai tiedostamattaan – varoituksen perustelut tukemaan haluamaansa johtopäätöstä. Näin on toki kirjallistenkin sananvapauden käyttötilanteiden kohdalla, mutta tällaisissa tilanteissa tuon harkinnan asianmukaisuus on jälkikäteen objektiivisesti arvioitavissa ja tarpeen mukaan riitautettavissa. Toisaalta ei voida automaattisesti lähteä siitäkään, että työnantaja ei missään oloissa voisi varoituksella puuttua työntekijän sopimattomana pidettyyn suulliseen käytökseen. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa tulee kuitenkin omaksua sananvapausmyönteinen lähestymistapa, ja työnantajan on perusteltua pidättäytyä sananvapauden käyttöön puuttumiselta, jos virkamiehen lausuma on monimerkityksinen tai muuten tulkinnanvarainen.

Kantelijan lausumista ja niiden sävystä esitetyt varsin ristiriitaiset näkemykset huomioon ottaen katson, ettei kantelijan lausumia kyseisessä infotilaisuudessa voida pitää yksiselitteisyydeltään sellaisina, että niitä olisi voitu käyttää hyväksyttävästi varoituksen perusteena.



#### 4.5.4 Kirjelmä

Kolmantena kirjallisen varoituksen perusteena oli, että kantelija oli pettänyt esimiestensä luottamuksen kirjelmöimällä ohi esimiesten 7.12.2017 ja 12.12.2017 laajalle joukolle päättäjiä.

Kantelija kertoi laatineensa 7.12.2017 lähettämänsä selvityksen 28.11.2017 sivistyslautakunnalle pidetyn tilaisuuden jälkeen, jossa tilaisuudessa yksi sivistyslautakunnan jäsen ja yksi kaupunginvaltuutettu vaativat kertomaan sivistyslautakunnan jäsenille, miten suurlukiohankkeen selvitystyö on edennyt. Tämän johdosta kantelija teki yhdessä opettajien kanssa selvityksen prosessinkulusta.

Pöytäkirjan, joka on laadittu 9.1.2018 pidetystä kuulemistilaisuudesta, mukaan sivistyslautakunnan jäsenille 7.12.2017 laadittu selvitys sisälsi epäasiallisia ja vääristelyjä väitteitä. Pöytäkirjan mukaan kantelija syyttää valmistelevia virkamiehiä (sivistysjohtaja ja lukiojohtaja) epärehelliseksi. Pöytäkirjassa todetaan, että kantelija on toimittanut selvityksen suoraan lautakunnan jäsenille ohi sivistysjohtajan ja lukiojohtajan, mistä johtuen näillä ei ole ollut mahdollisuutta kommentoida väitteitä ennen kuin ne on toimitettu lautakunnan jäsenille. Pöytäkirjan mukaan kantelijan toimintatavan ja selvitysten sävyn katsotaan olleen epäasiallinen.

Sivistysjohtaja on viitannut kantelijan laatiman selvityksen kohtaan, jossa todetaan, että *”koko prosessi on herättänyt lukion A henkilökunnassa ja opiskelijoissa syvän epäluottamuksen valmistelevien virkamiesten tarkoituksperiin. Tämä on todella epäreilua toimintaa myös päättäjiä kohtaan, joiden pitäisi pystyä luottamaan virkamiesten rehellisyyteen”*. Sivistysjohtaja ja lukiojohtaja ovat kommentoineet kantelijan sivistyslautakunnan jäsenille lähettämää selvitystä kirjoittamalla kommenttinsa selvityksen sisälle. Kantelijan selvityksessä ollut kommenttia sivistysjohtaja on kommentoinut seuraavasti *”Viittaus sivistyspalveluiden valmistelevien virkamiesten epärehellisyyteen on todella kova. Rehtori siis esittää, että sivistyspalveluja johtaa epärehellinen sivistysjohtaja ja lukiokokonaisuutta epärehellinen lukiojohtaja”*. Sivistysjohtajan ja lukiojohtajan kommentit sisältämä selvitys on toimitettu sivistysvaliokunnan jäsenille.

Asiassa on merkitystä myös sillä, onko työnantaja ja sen yksittäiset edustajat ja jos, niin missä määrin, kärsinyt vahinkoa kantelijan lähettämän selvityksen johdosta. Varoituksen perusteissa ja kaupungin toimittamassa selvityksessä ei tuoda esille, että kantelijan kirjelmä olisi vaikuttanut lukioden yhdistämisprosessiin tai että sivistysjohtajalle, lukiojohtajalle tai lukion B johtajalle olisi syntynyt vahinkoa kantelijan sivistyslautakunnalle lähettämän kirjoituksen johdosta. Esimerkiksi asianosaisten oma subjektiivinen tuntemus mahdollisesta mainehaitasta ei vielä merkitse, että vahinkoa olisi myös konkreettisesti aiheutunut.

Sananvapauteen puuttumisen asianmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös sananvapauttaan käyttävän henkilön motiiveihin. Esimerkiksi henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu ei oikeuta kovinkaan korkeaan sananvapauden suojaan. Kesän 2017 tapahtumia kuvatesaan kantelija kertoi selkeän kantansa olleen, ettei suurlukion perustaminen ole järkevää. Lukioden A ja B yhdistämisellä voi ymmärtääkseni olla vaikutuksia kantelijan virkaan ja asemaan. Käytettävissä olevasta selvityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, että kantelija olisi sananvapauttaan käyttäessään tavoitellut henkilökohtaista hyötyä.

Näkemykseni mukaan rehtorin perustuslaissa turvattuun sananvapauteen kuuluu oikeus kertoa näkemyksensä lukioden yhdistämisestä ja yhdistämishankkeen toteutuksesta. Rehtorilla voidaan myös katsoa olevan velvollisuus kertoa hankkeen etenemisestä, kun sivistyslautakunnan jäsen sitä pyytää. Kun otetaan huomioon kantelijan asema lukion rehtorina, on luontevaa, että hän ottaa esiin lukio-opetuksen järjestämiseen liittyviä kysymyksiä, joista hänellä on virkamiehenä oikeus esittää myös kriittisiä näkemyksiä. Ei siten voida lähteä siitä, että omaan tehtävään

liittyvästä aiheesta puhuminen ja siihen liittyvien asioiden ehkä painokaskin korostaminen automaattisesti merkitsisivät epäasianmukaista käyttäytymistä.

Koska käytettäväkseni ei ole toimitettu – sen paremmin kantelijan kuin kaupunginkaan toimenpitein – asiakirjoissa mainittua päättäjille 12.12.2017 toimitettua selvitystä, arvioin asiaa vain käytettävissäni olleen 7.12.2017 toimitetun selvityksen pohjalta. Sen alussa todetaan, että selvitys lukioden A ja B yhdistämisyhtymisten vaiheista on laadittu kaupunginvaltuutetun ja sivistyslautakunnan jäsenen pyynnöstä. Selvityksessä on sen mukaan kuvattu tapahtumien eteneminen useamman läsnäolijan todistamina tai virallisten asiakirjojen ja sähköposti- ja tekstiviestien mukaan. Selvitys sisältää tapahtumien ja keskustelujen kuvaamista, joka on joiltain osin ymmärrettävissä vähintään jonkinlaiseksi lukioden yhdistämisyhtymisen ja siinä mukana olleiden henkilöiden toimintaa koskevaksi arvosteluksi. Selvityksessä mainitaan nimeltä lukiojohtaja ja lukion B rehtori.

Totean, että etenkin selvityksen edellä kursivoituna esitetyn kohdan perusteella voi jäädä mielikuva, että siinä olisi annettu ymmärtää, että asiassa olisi toimittu hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisesti ja jopa epärehellisesti. Toisaalta nyt tarkoitettua selvitystä voidaan mielestäni yhtä lailla arvioida myös siten, että rehtori oli siinä välittänyt työyhteisönsä käsityksiä lukioden yhdistymishankkeen etenemisestä ja tuntemuksia hankkeen valmistelun laadusta, eli selvityksen kärjekkäimmissäkin kohdissa kyse olisi tästä näkökulmasta ennen muuta työyhteisön jäsenten henkilökohtaisista mielipiteistä eli arvoarvostelmista eikä niinkään sellaisista tosiasiatoteamuksista, joiden tueksi tulisi esittää riidatonta näyttöä. Tulkinannvaraiseksi jää myös, miltä osin selvityksessä on kysymys nimenomaan ja vain rehtorin omista kannanotoista, jollaisiksi ne varoitusta annettaessa oli mitä ilmeisimmin tulkittu.

Edellä todetun perusteella katson, että varoituksen antamiseen ilmeisestikin olennaisesti vaikuttaneet ilmaisut eivät ole objektiivisesti tarkasteltuna niin yksiselitteisiä, että niitä olisi voitu hyväksyttävästi käyttää kirjallisen varoituksen perusteena. Muiltakaan osin asiassa ei tältä osin ole tullut esiin sellaista, jota olisi voitu hyväksyttävästi käyttää varoituksen perusteena.

## 5 TOIMENPITEET

Olen edellä todennut, että kutsua sivistyslautakunnan jäsenille (4.5.2), rehtorin käytöstä infoitaisuudessa (4.5.3) ja rehtorin kirjelmointia luottamushenkilöille (4.5.4) ei ole voitu oikeudellisesti kestäväällä tavalla käyttää perusteena kirjalliselle varoitukselle sananvapauden käytön johdosta. Kun muita perusteita ei ole esitetty, kantelijan sananvapautta on loukattu.

Edellä todetun johdosta annan kirjallisen varoituksen antaneelle sivistysjohtajalle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla huomautuksen vastaisen varalle lukion A rehtorin sananvapauden loukkaamisesta.

Lisäksi katson aiheelliseksi esittää seuraavaa.

Varoituksen antamisessa sananvapauden käytöstä on ollut kyse ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan ja perustuslain 12 §:n vastaisesta menettelystä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet viranomainen toimittajissa olevat henkilöt.

Viranhaltijalaissa ei ole säädetty menettelyä, jolla kirjallisen varoituksen asianmukaisuus olisi sananvapautteen puuttumisen näkökulmasta mahdollista saattaa virkasuhteen vielä jatkuessa

säännönmukaisessa järjestyksessä tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitavaksi. Tästä näkökulmasta varoituksen saaneella henkilöllä ei ole käytettävissään tehokasta oikeussuojatietä.

Voimassa olevan vahingonkorvauslain mukainen korvausvastuu loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on niin pitkälti rajoitettua, että sääntelyn ei voi sanoa tarjoavan tehokasta oikeussuojakeinoa perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi.

Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa, joka on Suomessa lain tasoisesti voimassa, on kuitenkin taattu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ihmisoikeusloukkauksissa. Kärsimyskorvaus on eräissä tapauksissa mahdollista perustaa siihen. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntö osoittaa, että vahingonkorvausta tai hyvitystä on mahdollista suorittaa perus- ja ihmisoikeusloukkauksen perusteella myös ilman kansallisen lainsäädännön nimenomaista tukea.

Oikeusasiamiehen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan perusoikeuksien loukkaukset pitää ensisijaisesti estää. Jos se ei onnistu, ne pitää oikaista tai korjata. Mutta jos sekään ei onnistu, loukkaus tulee hyvittää.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Edellä todetun perusteella esitän kaupungin arvioitavaksi, miten kirjallisen varoituksen antamisesta lukion A rehtorille aiheutunut sananvapauden loukkaus olisi oikaistavissa tai korjattavissa, sekä edelleen, miten loukkaus olisi hänelle hyvitetävissä.

Pyydän kaupunkia ilmoittamaan oikeusasiamiehen kansliaan 31.5.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on antanut aihetta.

Edellä mainituissa tarkoituksissa lähetän jäljennöksen päätöksestäni sivistysjohtajalle ja sivistyslautakunnalle.