

25.9.2012

Dnro 2367/2/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus**

## **KOULUTUSTOIMENJOHTAJAN MENETTELY PERUSKOULUN OPETTAJIEN SANANVAPAUSASIASSA**

1  
ASIA

Yksityishenkilö arvosteli kirjeessään Joensuun kaupungin koulutustoimenjohtajan menettelyä opettajien sananvapauden rajoittamisessa. Tämän kirjeen mukaan koulutustoimenjohtaja oli Yleisradion haastattelussa 30.5.2011 katsonut, ettei Karsikon koulun opettajien olisi tullut esittää mielipiteitään Karsikon kirjaston lopettamisesta. Koulun yhteydessä toimiva kirjasto toimi myös koulukirjastona. Eräs opettaja oli esittänyt mielipiteensä yleisönosastokirjoituksessa. Koulutustoimenjohtaja oli katsonut, ettei opettajan tehtäviin virkamiehenä kuulu ottaa kantaa siihen miten opetustilat järjestetään. Kirjeessä pyydettiin oikeusasiamiestä selvittämään, oliko koulutustoimenjohtaja loukannut opettajien sananvapautta. Kirjoittaja samalla toivoi, ettei hänen nimeään tuotaisi julkisuuteen asian yhteydessä.

Koska oikeusasiamies ei lähtökohtaisesti tutki nimettömiä kanteluja, ei asia tuon kirjeen perusteella johtanut toimenpiteisiin.

Kuitenkin Yleisradion verkkosivustolta (<http://www.yle.fi>) ilmeni, että koulutustoimenjohtaja oli mahdollisesti kieltänyt Karsikon koulun opettajia ilmaisemasta mielipidettään kouluverkko- ja kirjastoasiassa. Asian yleisen yhteiskunnallisen merkityksen ja julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta otin tiedotusvälineessä olleen tiedon perusteella 16.6.2011 asian oma-aloitteisesti tutkitavakseni.

2  
SELVITYS

Pyysin asian johdosta Joensuun kaupungin varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan lausunnon (25.8.2011) ja koulutustoimenjohtajan selvityksen (25.8.2011). Sen lisäksi Joensuun kaupunginlakimies on lähettänyt tänne 19.9.2012 tiedoksi Joensuun 13.8.2012 päivitetyn viestintästrategian.

Karsikon koulun apulaisjohtaja on kertonut puhelimitse 20. ja 24.9.2012, että hän oli ollut luottamusmiehenä läsnä kurinpidollisessa kuulemistilaisuudessa toukokuussa 2011. Siinä koulun entinen rehtori oli koulutoimenjohtajan pyynnöstä kuullut erästä koulun opettajaa sähköpostiviestinän ja sananvapauden käytön johdosta. Kuuleminen ei kuitenkaan johtanut toimenpiteisiin. Koulutustoimenjohtaja on vielä 20.9.2012 puhelimitse asian esittelijälle kertonut, että nyttemmin Joensuun kouluverkkoasiasta, kirjaston jatkamisesta ja siihen liittyvästä kehitysvammaisten lasten opetustila-asiasta on saatu aikaan kunnallisessa päätöksenteossa ratkaisut. Ne säilyttivät Karsikon koulun kirjaston koulun omassa käytössä ja kehitysvammaisille lapsille etsittiin opetustilat

toisaalta.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Tapahtumien kulku

Koulutustoimenjohtajan antaman selvityksen mukaan Joensuun kaupungissa on kahden viime vuoden aikana tehty laajaa palveluverkkotyötä koulutustoimessa. Kaupunginvaltuusto on edellyttänyt kouluverkon tarkastelua ja tiivistämistä sekä kahdeksan kouluyksikön vähennystä.

Koulutustoimenjohtajan mukaan kaikkien näiden hankkeiden yhteydessä on tehty lainsäädännön edellyttämät kuulemiset ja annettu mahdollisuus kaikille lausua mielipiteensä mahdollisesta koulujen lakkautuksesta. Erytisen aktiivisia ovat olleet koulujen henkilökunnat ja varsinkin opettajat. Koulutustoimenjohtajan mukaan heidän osallistumistaan ei ole millään tavoin estetty vaan henkilökunnalle oli jo yhteistoimintalainsäädännönkin perusteella järjestetty kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia.

Joensuussa ei ole käytössä mitään ohjeistoa tai säännöksiä, joissa jotenkin rajoitettaisiin henkilöstön osallistumista palveluverkon uudelleenjärjestelytilanteissa tai muutenkaan.

Uutisoinnissa mainittu Karsikon kirjasto sijaitsee samassa kiinteistössä Karsikon koulun kanssa. Samalla se on palvellut Karsikon koulun koulukirjastona. Keväällä 2011 Joensuun koulutustoimi oli tehnyt kulttuuritoimelle aloitteen, jonka mukaan kyseinen kirjastotila pitäisi saada kehitysvammaisten lasten opetustilaksi. Koulun rehtorin asiaksi oli jäänyt tiedottaa hankkeesta opettajakunnalle. Tästä asetelmasta oli syntynyt kiista, jossa Karsikon koulun henkilökunta oli lähtenyt vastustamaan kirjaston luovuttamista kehitysvammaisten opetukseen. Eräs opettaja lähestyi koulutustoimenjohtajaa sähköpostilla, jossa opettaja vakuutti taistelevansa kirjastonsa puolesta. Koulutustoimenjohtaja vastasi opettajalle sähköpostilla. Koulutustoimenjohtaja myös soitti Karsikon koulun rehtorille ja kehotti rehtoria keskustelemaan opettajan kanssa aiheesta.

Selvityksensä mukaan koulutustoimenjohtajan viesti oli se, että opettajakunnan tulisi pystyä arvottamaan omaa toimintaansa: mikä on tärkeämpää, oman kirjaston satunnaisesti käytettävien palveluiden säilyttäminen vai kehitysvammaisten lasten asianmukaiset opetustilat. Edelleen koulutustoimenjohtaja oli sanonut, että se, missä opetus tapahtuu, ei ole luokanopettajan päätettävissä ja että luokanopettajan pitäisi keskittyä omaan opetustehtäväänsä. Koulutustoimenjohtajan tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut rajoittaa opettajan oikeutta ilmaista mielipidettään eikä kysymys ole ollut sanktiosta, vaan hän toivoi rehtorin keskustelevan alaistensa kanssa avoimesti asiasta, minkä rehtori lupasikin tehdä. Lisäksi kaikilla joensuulaisilla ja siis myös mainitulla opettajalla on ollut mahdollisuus lausua asiasta virallisesti internetin kautta ennen päätöksentekoa.

Sisäinen keskustelu Karsikon kirjastosta vuoti julkisuuteen ja Yleisradion paikallistoimitukseen. Toimittaja haastatteli täysin yllättäen koulutustoimenjohtajaa. Koulutustoimenjohtaja sanoi haastattelussa, että luokanopettajan asiana, virkamiehenä, ei ole ottaa kantaa opetuksen järjestelyihin. Kansalaisena opettajalla on oikeus ottaa kantaa mihin tahansa. Koulutustoimenjohtajan mukaan virkamiehen pitää miettiä omaa asemaansa asiakkaiden näkökulmasta ja on pystyttävä priorisoimaan omaa toimintaansa ja arvioimaan oman toimintansa asianmukaisuus. Koulutustoimenjohtajan mukaan hänelle sähköpostin lähettänyt opettaja oli ajatellut asiaa vain omalta kannaltaan eikä lapsen edun mukaisesti. Kaupungin sivukirjaston puuttuminen ei uhkaa hyvää kasvatusta ja

koulutusta mutta kunnollisten opetustilojen puuttuminen uhkaa. Koulutustoimenjohtaja oli sittemmin tavannut opettajan muutaman päivän päästä ja kätellyt tapaamisen päätteeksi. Sen vuoksi koulutustoimenjohtaja kummeksuu syytöstä sananvapauden kaventamisesta, koska hänellä ei ole mahdollisuuksia tai halua kaventaa perusoikeuksia.

Nyttemmin asia on päätetty kaupungin hallintoelimissä ja kehitysvammaiset lapset osaltaan sananvapauskohun myötä joutuvat parakkikouluun. Tästäkin kantaa käsityksensä mukaan vastuun koulutustoimenjohtaja eivätkä yksittäiset opettajat, jotka lähtivät kampanjoimaan omien erityiseturjensa puolesta julkisuudessa. Koulutustoimenjohtaja on myös kiistänyt se, että hän kohtelisi kouluverkkohankkeiden yhteydessä eri koulujen opettajia epätasa-arvoisesti. Työnantajalla pitää hänen mukaansa olla oikeus työn suunnitteluun. Karsikon koulun ja kirjaston kohdalla keskustelun oli käynnistänyt opettajan sähköpostiviesti, johon koulutustoimenjohtaja oli vastannut ja korostanut työnantajan näkemystä ja virkamiehen roolia muutostilanteissa.

Joensuun varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunta on lausunnossaan todennut, ettei Joensuun kaupungin ja sen varhaiskasvatus- ja koulutustoimen ohjein tai ohjesäännöin ole rajoitettu kunnallisen viranhaltijan sananvapautta. Joensuun kaupungissa opettajia kohdellaan yhdenvertaisesti, kuten lainsäädännössä edellytetään. Lisäksi Joensuun kaupunginhallitus on 13.8.2012 §:n 352 kohdalla hyväksynyt vuoden 2004 viestintästrategian ja -ohjeiden päivityksen, joissa on selvitetty muun ohella mediayhteistyötä ja haastatteluihin vastaamista.

### 3.2

#### Sovellettavat säännökset

Perustuslain (731/1999) 12:§:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 12 §:n 3 momentin mukaan työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan eikä virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eikä viranhaltijoita eri asemaan iän, terveydentilan, vammaisuuden, kansallisen tai etnisen alkuperän, kansalaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, perhesuhteiden, ammattiyhdistystoiminnan, poliittisen toiminnan tai muun näihin verrattavan seikan vuoksi. Tämän lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Säännöksen 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

### 3.3

#### Arviointi

Edeltä ilmenee, että myös kunnalliselle viranhaltijalle kuuluu perustuslain mukainen sananvapaus. Perustuslain 12 §:ssä turvattu, jokaiselle kuuluva sananvapaus ja kunnallisen demokratian toimivuus edellyttävät sitä, että kaikilla kuntalaisilla tulee olla oikeus esittää mielipiteensä ilman, että mielenilmaus tekisi heidät aina esimerkiksi esteellisiksi. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Sananvapautta on perinteisesti pidetty erityisesti poliittisena perusoikeutena, johon kuuluu muun

muassa mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleen mukaan sananvapaudelle voidaan demokraattisessa yhteiskunnassa asettaa lailla rajoituksia, mutta tässä tapauksessa sellaisia rajoituksia ei ole kunnalliselle virkamiehelle viran hoitoon liittyvistä velvollisuuksista johtuen erityisesti asetettu. Valtion harkintamarginaali on yleensäkin kapea, mitä tulee poliittisten mielenilmaisujen ja yleisiä asioita koskevan keskustelun osalta asetettaviin sananvapauden rajoituksiin. (vrt. Matti Pellonpää/Monica Gullans/Pasi Pölonen/Antti Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2012, s. 712–713, 718, 721 ja 744–745 sekä eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 15.12.2011 dnro 3098/2/10 VTT:n tutkijoiden sananvapautta koskeneessa asiassa).

Siten yhteiskunnallisissa tehtävissä työskentelevillä on oikeus esittää näkemyksiään ja osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Oikeuskäytännöstä ilmenee muun ohella, että kaupunginarkkitehti saattoi esittää kaupungin virkamiehenä silloisen Suomen Kaupunkiliiton lehdessä kaupunginhallituksen kannasta poikkeavan käsityksensä rakennussuojeluasiassa (ks. KHO:1979-A-II-28 ja vrt. sittemmin KHO 2011:19). Kunnallisen viranhaltijan odotetaan kylläkin toiminnassaan toteuttavan hyvää hallintotapaa kuntalaisten näkökulmasta (ks. teos Heikki Harjula ja Kari Prättälä: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat 2007, s. 380–381). Virka- tai työtehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa virkamieheltä tai työntekijältä voidaan sananvapauden käyttämisessä vaatia tehtävän laadun edellyttämää asianmukaisuutta ja asiallisuutta. Oleellista on myös selvästi erottaa asiayhteydessä se, milloin henkilö toimii yksityishenkilönä ja milloin työnantajansa edustajana. Koska lainsäädäntö ei anna vastausta kaikkiin sananvapauden kannalta ongelmallisiin kysymyksiin, on oikeuskäytäntö keskeisellä sijalla määriteltäessä työntekijän ja kunnallisen virkamiehenkin sananvapauden rajoja.

Työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen kuuluu tyypillisesti oikeus määrätä, miten, missä ja milloin työtä tehdään, sekä oikeus työnteon ja työtulosten laadun valvontaan (vrt. HE 196/2002 vp 17 §:n erityisperustelut). Silti nähdäkseni painava peruste kunnallisen viranhaltijan sananvapaudelle on tässä Joensuun koulutoimen muutostilanteessa ollut jo se, että hallinnossa toimivat opettajat tietävät organisaation sisältä käsin asioiden laidan ja käytännön opetustilanteiden ongelmat. Monet viranhaltijat toimivat myös kunnallisissa luottamustehtävissä, joihin kuuluu itsestään selvästi ottaa kantaa myös toiminnan kehittämiseen. Tosin hallinto-organisaation uudistamistilanteissa viranhaltijoilla voi olla myös omia palkkaus-, logistiikka- tai muita etujaan valvottavina. Tietyissä tilanteissa onkin harkittava hyvän hallinnon kannalta viranhaltijoiden esteellisyyttä ja objektiivisesti organisaation toimivuutta.

Vaikka virkamiehellä onkin perustuslain suoma sananvapaus, tulee kunnallisen viranhaltijan varmistua siitä, että hänen kannanottonsa perustuvat tosiasioihin ja että ne ovat muutoinkin asiallisia (vrt. myös Yhteenveto-lehti 3/2006 s. 10). Kunnallisen viranhaltijan asemasta ja virka-tehtävien luonteesta voi siten johtua, että hänen sananvapautensa on joissakin tilanteissa rajoitetumpi kuin muilla kansalaisilla (ks. myös Marika Korkeamäki ja Seppo Koskinen: Sananvapautta vai sopimantonta ”ilmiantoa”? Edilex-artikkeli 2012/27, 21.6.2012 s. 3 ja 14–15).

Arvioidessani nyt Joensuun koulutustoimenjohtajan menettelyä toukokuussa 2011 totean käsityksenäni, että eräiden opettajien kanssa käymässään sähköpostiviestinnässä Karsikon koulun ja kirjaston asiassa hän ei sinänsä estänyt opettajia esittämästä mielipiteitään uudelleenorganisoinnista. Koulutustoimenjohtaja oli kuitenkin todennut, että esimerkiksi koulun luokanopettajan tehtäviin ei kuulu ottaa kantaa, missä opetusta tehdään ja missä opetusta ei tehdä. Siten koulutustoimenjohtajan alaiselleen Karsikon koulun rehtorille direktiona ja sittemmin haastattelussaan toukokuussa 2011 Yleisradion Pohjois-Karjalan radiolle ja 30.5.2011 Yleisradion verkkosivulla esittämät mielipiteet saattoivat käsitykseni mukaan johtaa päättelemään, että Joensuun koulutus-

toimi toivoi Karsikon opettajien vaikkenevan yleensäkin ajankohtaisesta asiasta ja pidättäytyvän ilmaisemasta mielipidettään kiistanalaisesta asiasta. Tällaiseen menettelyyn ja koulutustoimenjohtajan opettajiin kohdistamassa ohjaamisessa käyttämiin sanavalintoihin liittyy nähdäkseni ongelmallisia piirteitä kunnallisen viranhaltijan sananvapauden kannalta varsinkin, kun ei ole näytöä Karsikon koulun opettajien erilaisia opetuksen järjestämisen vaihtoehtoja pohdiskelleiden mielipiteenilmaisujen asiattomuudesta.

Opettajien syrjintää ei tässä asiassa ole kuitenkaan nähdäkseni ilmennyt. Karsikon koulun asiasta käytiin myös vilkas keskustelu ja Joensuun kaupungin kunnalliset päätöksentekuelimet ovat ratkaisseet kouluverkko- ja kirjastoasian. Joensuun viestintäohjeet on myös päivitetty elokuussa 2012.

4

#### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 10 §:n 2 momentin nojalla saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen koulutustoimenjohtajan menettelystä toukokuussa 2011 hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Joensuun koulutustoimenjohtajalle.

Lähetän jäljennökset päätöksestäni tiedoksi myös Joensuun varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnalle sekä pyynnöstä Yleisradion Pohjois-Karjalan radiolle.

Muihin toimenpiteisiin ei asia anna aiheutta puoleltani.