

12.6.2015

Dnro 285/4/14

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

KUNTA LOUKKASI OPETTAJAN SANANVAPAUTTA

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle alun perin 26.9.2013 osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan - - - kunnan eräiden virkamiesten menettelyä. Kantelijalle 24.1.2014 antamassani vastauksessa (dnro - - -) ilmoitin rajaavani asian tutkinnan koskemaan seuraavia asioita:

1) *Kantelijan 22.10.2012 saama kirjallinen varoitus, joka hänelle oli annettu hänen vanhempainillassa 10.10.2012 esittämiensä lausumien johdosta:* Kantelija piti saamaansa kirjallista varoitusta virheellisenä ja sananvapauttaan loukkaavana. Kantelijan mukaan varoitus ei vastaa lainkaan todellisia tapahtumia eikä hän ollut käyttäytynyt varoituksessa väitetyllä tavalla epäasiallisesti.

2) *Kantelijan kunnan talousjohtajalle 23.5.2013 toimittaman kirjelmän käsittely kunnanhallituksen henkilöstöjaostossa:* Kantelija oli tyytymätön siihen, että kirjelmää ei ollut toimitettu henkilöstöjaoston käsittelyyn 5.6.2013 pidetyssä kokouksessa.

3) *Henkilöstöjaoston päätöstä 5.6.2013 (HJ § 18) koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely kunnanhallituksessa:* Kantelija kummeksui sitä, että hänen oikaisuvaatimustaan ei ollut otettu kunnanhallituksessa käsiteltäväksi, vaikka hän oli toiminut päätökseen liitetyn ohjauksen mukaisesti.

- - -

3 ARVIOINNIN RAJAUS

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella katson, että asiassa ei ole edellä kohdassa 1 mainituissa kantelukohdissa 2 ja 3 tullut esiin sellaista, josta minulla olisi aihetta lausua enemmän. Siksi rajaan tarkasteluni kantelukohtaan 1 eli kysymykseen kantelijan sananvapauden mahdollisesta loukkaamisesta.

4 ASIAKIRJOISTA ILMENEVIÄ TIETOJA

4.1 Sananvapauden käyttötilanne kantelijan kertoman mukaan

Asiakirjoista ilmenee, että kantelija oli ollut läsnä vanhempainillassa ja käyttänyt siellä liikuntatuntien määrää koskeneen puheenvuoron. Tämän esiintymisensä johdosta kantelijalle oli annettu kirjallinen varoitus. Kantelun liitteenä oli vastine, jonka kantelija oli laatinut varoituksen johdosta. Vastineen mukaan kantelija oli kirjoittanut vanhempainillassa esittämänsä asian ennalta paperille ja todennut tuossa tilaisuudessa seuraavaa:

"Hei, olen tässä nyt ihan kolmen lapsen vanhempana, vanhempien ja lasten asialla. Nyt kun tulee taas ajankohtaiseksi nuo valinnaisaineet, niin kysyisin tuosta liikunnan valinnaisuudesta. Meillä voi valita yhden ns. lisätunnin liikuntaa. Esimerkiksi [kunnan nimi poistettu] voi valita 6 lisäliikuntatuntia. Ero on siis 5 tuntia. Tämä tarkoittaa, että [kunnan nimi poistettu] oppilaat voivat liikkua viikossa kahdeksannella luokalla 5 tuntia (meillä 3) ja ysillä myös 5 tuntia (meillä 2). [Kunnan nimi poistettu] lisäliikuntaa 4 tuntia, [kunnan nimi poistettu] noin 5, ja meillä siis tuo yksi. Ja meillä kun on nää liikuntamahdollisuudet ihan suomen huippuluokkaa, niin koska meillä olisi oppilailla edes mahdollisuutena valita enemmän liikuntaa."

Rehtorin vastattua, että koulutuslautakunta on päättänyt asiasta ja että näin mennään vuoteen 2016 saakka, kantelija oli kertomansa mukaan vastannut seuraavasti:

"Se olisi varmaan helposti muutettavissa, että kuinkas sais sanaa sinne kuntaan tai koulutuslautakuntaan."

Tähän rehtori oli kantelijan mukaan vastannut:

"Viranhaltijoina - - - ja - - -, tuollainen oman edun ajaminen ei sovellu tähän tilaisuuteen."

Tässä vaiheessa kantelija oli kertomansa mukaan noussut ylös ja todennut seuraavaa:

"Olen tässä täysin lasten ja nuorten, kouluviihtyvyyden, asialla."

4.2

Kirjallinen varoitus

Kantelijan 22.10.2012 saamaa kirjallista varoitusta on perusteltu seuraavasti.

Varoitus on annettu harkitusta ja tietoisesta työnantajan työnjohtomääräysten julkisesta vastustamisesta ja viranhaltijalle sopimattomasta käyttäytymisestä perusopetuksen 7. luokkien vanhempainillassa 10.10.2012.

Varoituksen mukaan kantelija oli osallistunut virkavelvollisuuteensa perustuen perusopetuksen 7. luokkien vanhempainiltaan sekä liikunnan ja terveystiedon lehtorina että myös 7 B-luokan luokanvalvojana. Oppilaan ohjauksen lehtorin esitellessä koulun käytäntöjä oppilaiden huoltajille kantelija oli käyttänyt puheenvuoron ilmoittaen puhuvansa vanhempien edustajana ja vaatien perusopetuksen yläluokkien opetussuunnitelmaan lisää liikunnan valinnaistunteja. Kantelija oli myös osoittanut rehtorille ja oppilaanohjaajalle kysymyksen, mitä koulu oli tehnyt liikunnan valinnaistuntien lisäämiseksi. Kysymyksen esittäessään kantelija oli ollut tietoinen, että hän oli noin vuotta aikaisemmin yhdessä kollegansa kanssa ehdottanut kirjelmässä koulutuslautakunnalle liikunnan valinnaistuntien lisäämistä. Lautakunta oli käsitellyt asiaa 8.8.2011 ja 25.10.2011 ja tullut siihen tulokseen, ettei opetussuunnitelmaa valinnaisaineiden osalta ollut syytä muuttaa. Rehtori oli todennut tämän tosiasian vanhempainillassa kantelijalle vastaukseksi ja painottanut myös sitä, että viranhaltijoiden tulee noudattaa työnantajan antamia työnjohtomääräyksiä ja että opetussuunnitelma on katsottava sellaiseksi määräykseksi. Tämän jälkeen kantelija oli alkanut suorastaan agitoida vanhempia yhteisesti vaatimaan koulutuslautakunnalta muutosta opetussuunnitelmaan liikunnan valinnaistuntien osalta.

Kantelijan käyttäytyminen oli ollut selvästi vastoin viranhaltijalain 17 §:n määräyksiä, joiden mukaan viranhaltijan tulee suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan on myös käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Kantelijan tuli viranhaltijana tietää, ettei vanhempainilta ole foorumi, jossa ryhdytään vaatimaan muutoksia opetussuunnitelmaan. Kantelijan tuli myös ymmärtää, ettei hän voi virkavelvollisuuttaan vanhempainillassa täyttävänä viranhaltijana yhtäkkiä lakata esiintymästä viranhaltijana. Työnantaja edellyttää kaikilta viranhaltijoilta lähtökohtaisesti lojaalia asennetta työnantajaa kohtaan. Kantelijan käyttäytyminen vanhempainillassa oli työnantajaa kohtaan selvästi epälojaalia. Kantelijan toiminta oli ollut myös epäeettistä, koska hän oli pyrkinyt viranhaltijana vaikuttamaan vanhempiin selvästi omien henkilökohtaisten etujensa ajamiseksi.

Esimiehen ja työyhteisön näkökulmasta kantelijan tekoa on pidetty sellaisena vakavana rikkeenä, joka vääjäämättä heikentää työyhteisön sisäistä ilmapiiriä sekä murentaa esimiehen ja viranhaltijan keskinäistä luottamusta.

Työnantaja edellytti kantelijan korjaavan toimintatapojaan. Varoituksessa on myös tuotu esiin, että jos edellä kerrotun kaltaiset rikkeet toistuvat, työnantaja ryhtyy viranhaltijain 35 §:n mukaiseen irtisanomismenettelyyn.

4.3

Kunnanhallituksen lausunto

Varoituksen aiheellisuutta on perusteltu muun muassa kantelijalle keväällä 2006 annetulla suullisella huomautuksella vastaavanlaisesta 29.3.2006 pidettyyn vanhempainiltaan liittyneestä epäasiallisesta käyttäytymisestä. Edelleen lausunnossa on viitattu varoituksessa mainittuun koulutuslautakunnan käsittelemään asiaan ja tuotu esiin, että kantelija ei ollut tehnyt päätöksestä oikaisuvaatimusta. Mikäli kantelija olisi ollut tyytymätön, hänen olisi tullut tehdä oikaisuvaatimus eikä ryhtyä ajamaan samaa asiaa lähes vuotta myöhemmin vanhempainillassa, jonne opetussuunnitelman muutosvaatimukset eivät kuulu. Edelleen on tuotu esiin, että kantelija oli ennen vanhempainiltaa käynyt keskustelemassa samasta asiasta eli liikunnan valinnaisryhmäasiasta sivistystoimenjohtajan kanssa. Tämä oli todennut, että tie liikunnan valinnaistuntien lisäämiseksi opetussuunnitelmassa oli kuljettu loppuun koulutuslautakunnan päätöksen myötä. Sen sijaan liikunnan lisäämiseen koulussa oli pyrittävä esimerkiksi hankerahoituksella tai yhteistyöllä liikuntaseurojen kanssa. Sivistystoimenjohtaja ja kantelija olivat sopineet alustavasti jatkavansa suunnittelua liikunnan lisäämisestä näillä tavoilla, ja sivistystoimenjohtajalle oli jäänyt käsitys, että asian jatkosta oli sovittu yhteisymmärryksessä. Tästä huolimatta kantelija oli ottanut asian esiin vanhempainillassa.

Edelleen lausunnossa on tuotu esiin kantelijan läsnäolo vanhempainillassa viranhaltijana ja velvollisuus noudattaa työnjohtomääräyksiä myös vanhempainillassa, jonka aiheena oli ollut kertoa koulun käytänteistä siirryttäessä alakoulusta yläkouluun. Kantelija oli kuitenkin toiminut vastoin voimassa ollutta opetussuunnitelmaa. Kantelija ei ole voinut kesken tilaisuuden siirtyä viranhaltijan roolista vanhemman rooliin. Vanhemman roolista käytettävästä puheenvuorosta ei myöskään ollut sovittu rehtorin kanssa etukäteen.

Kantelijan esiintyminen viranhaltijana oli ollut moitittavaa siitäkin syystä, että hän oli pyrkinyt vaikuttamaan vanhempiin omien henkilökohtaisten etujensa ajamiseksi, koska hän oli vaatinut lisätunteja nimenomaan liikuntaan eli omalle oppiaineelleen.

Kantelijan esiintymistapa oli herättänyt kuulijoissa ristiriitaisia tunteita siten, että esimerkiksi tilaisuudessa koulun toimintaa vanhemmille esitellyt oppilaanohjauksen lehtori oli kokenut kantelijan käyttäytymisen uhkaavaksi.

Kantelijan esiintyminen vanhempainillassa oli siten ollut moitittavaa ja selvästi vastoin kunnallisesta viranhaltijalaista annetun lain 17 §:ä.

4.4

Vastineet ja lisäselvitykset

Kunnanhallituksen lausunnosta antamassaan vastineessa kantelija on todennut muun muassa, että hän oli vanhemman roolissa esittänyt julkisia tietoja muista kunnista ja esittänyt asiallisen kysymyksen tarkoituksena saada aikaan keskustelua. Hän ei omasta mielestään ollut vaatinut tai vastustanut mitään. Edelleen kantelija on tuonut esiin, ettei hän ole tietämänsä mukaan koskaan saanut varoituksessa mainittua suullista huomautusta. Kantelija on liittänyt vastineeseensa pääluottamusmiehen lausunnon, jonka mukaan kantelijan puheenvuoro vanhempainillassa oli ollut asiallinen ja sillä oli pyritty saamaan aikaan keskustelua. Kantelija oli tehnyt selkoa liikunnan tuntimääristä [kunnan nimi poistettu] vertaillen niitä naapurikuntien vastaaviin määriin. Omiin tuntimääriinsä kantelija ei ole halunnut lisäystä, joten hän ei ollut ajanut omaa etuaan. Edelleen vastineeseen sisältyy vanhempainillassa läsnä olleen liikunnan ja terveystiedon lehtorin lausunto, jonka mukaan kantelija ei ollut käyttäytynyt aggressiivisesti eikä uhkaavasti vaan oli käyttänyt asiallisia puheenvuoroja sekä vanhemman että viranhaltijan roolissa. Rehtorin syyttäessä kantelijaa vanhempien masinoinnista ja oman edun tavoittelusta kantelija oli noussut seisomaan ja sanonut, ettei asia pidä paikkaansa. Edelleen lehtori on tuonut näkemyksensä esiin, että kantelija ei ole koskaan ajanut omia etujaan puolustaessaan koululiikunnan asemaa ja liikunnan valinnaisuutta.

Rehtorin, sivistystoimenjohtajan ja kunnanjohtajan antama lisäselvitys vastaa asiasisällöltään edellä kohdassa 4.3 selostettua kunnanhallituksen lausuntoa. Lisäselvitykseen antamassaan vastineessa kantelija on asian arvioinnin näkökulmasta olennaisilta osin tuonut esiin pitkälti samoja näkökohtia, jotka hän on jo aiemmissa kirjelmässään tuonut esiin.

5

OIKEUDELLISEN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT

5.1

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. 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 viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

Samankaltaisen 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.

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 virantoimituksessa olevat henkilöt.

5.2

Laki kunnallisesta viranhaltijasta

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (jäljempänä viranhaltijalaki) 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohtoja 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 työntekoaedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi viranhaltija ei enää kykene selviytymään tehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja viranhaltijan olosuhteet kokonaisuudessaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu syy ei ole ainakaan viranhaltijan poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide eikä osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan (3 kohta).

Viranhaltijalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 196/2002 vp) mukaan irtisanomiskielto liittyy 12 §:n syrjintäkieltoon. Syrjintäkiellolla 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.

Viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvolluuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan 35 §:n 3 momentin mukaan 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.

5.3

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön lähtökohdat sananvapausasioissa

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

6.1

Oliko kantelijan sananvapauteen puututtu?

Kirjallisen varoituksen perusteena nyt esillä olevassa tapauksessa on käytetty opettajan vanhempainillassa suullisesti esittämää lausumaa. Varoituksella on siten puututtu hänen sananvapauteensa virkamiehenä.

Olen jo aiemmin tutkijoiden sananvapautta koskeneessa päätöksessäni (dnro 3098/2/10) ja opettajan sananvapautta koskeneissa päätöksissäni (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 toistuessa. Varoituksen ankaraa luonnetta korostaa myös se, että kunnallinen viranhaltija ei voi erikseen valittaa varoituksesta tuomioistuimeen (ks. esim. 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.

6.2

Oliko sananvapauteen puuttuminen perustunut lakiin?

Olen jo aiemmissa opettajien sananvapautta koskeneissa ratkaisuisiani (ks. edellä kohta 6.1) pitänyt kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 2 momenttia – johon varoitus nyt oli perustunut – riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena säännöksenä sananvapauteen puuttumisen näkökulmasta.

Oikeuskirjallisuudessa puolestaan on todettu oikeuskäytännössä toistuvasti niin valtion kuin kuntienkin puolella katsotun, että virkamieheen tai viranhaltijan toimintaan voidaan reagoida myös viranhoidon ulkopuolisen ja siis yksityiselämään liittyvien tilanteiden vuoksi. Kysymys on voinut olla varoituksen antamisesta tai jopa irtisanomisesta sillä perusteella, että on omalla ajalla rikottu virkavelvollisuutta käyttäytyä aseman ja tehtävien edellyttämällä tavalla. Tämä on voinut tapahtua esimerkiksi julkaisemalla omalla ajalla laadittuja kirjoituksia sen sisältöisenä, että sananvapauden käyttö ei ole täyttänyt asianmukaisuuden, asiallisuuden ja sopivuuden vaatimuksia (Kalervo Hirvonen – Eija Mäkinen: Kunnallinen viranhaltija, oikeudellisen aseman sääntely, 2006, s. 148–149; lähteistä, ks. myös esim. OA dnro 3098/2/10, erityisesti kohta 3.1.4).

6.3

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 (ks. esim. Uj vs. Unkari, 19.7.2011). Näin ollen myös työnantajana toimivan viranomaisen mainetta ja muita intressejä voidaan suojata.

Työnantaja on vedonnut siihen, että kantelijan menettely oli heikentänyt työyhteisön sisäistä ilmapiiriä sekä murentanut esimiehen ja viranhaltijan keskinäistä luottamusta. Työnantaja ei siten ole edes väittänyt, että kantelijan käytös olisi esimerkiksi vaikeuttanut koulun ja vanhempien välistä yhteistyötä, vaan käyttäytymisen vaikutusten on katsottu olevan ennen muuta työyhteisön sisäisiä. Työnantajan tulee sinänsä kantaa huolta työyhteisön työilmapiiriin

liittyvistä kysymyksistä. Esillä olevassa tapauksessa jää mielestäni kuitenkin ainakin jossain määrin kysymyksenalaiseksi, onko sananvapauteen puuttumisen tavoite ollut riittävän vahva. Tämän vuoksi katson aiheelliseksi arvioida asiaa vielä muiden ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössään määrittelemien kriteereiden näkökulmasta.

6.4

Oliko sananvapauteen puuttuminen ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista?

6.4.1

Periaatteellisia lähtökohtia

Perustuslain sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56).

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, suvaitsevouden ja vapaamielisyyden vaatimuksista, 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 tärkeästä kysymyksestä käydyn keskustelun alaan kuuluvat kirjoitukset saavat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viran-omaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on erityisen ahdas (esim. Renaud vs. Ranska, 25.2.2010). Olen päätöksessäni dnro 3793/2/12 todennut, että myös kirjoituksen yksittäisten kohtien arvioinnissa oli otettava huomioon kirjoituksessa esiin nostetun asian tärkeys kokonaisuudessaan. Tuossa 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 informaatiota 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).

Sananvapaus kuuluu myös virkamiehelle. Virkamiehen sananvapautta voidaan kuitenkin rajoittaa tietyin edellytyksin sen lisäksi, että heihin pätevät myös yleiset kaikkia koskevat sananvapauden käytön rajoitukset.

Virkamiehen sananvapauden rajoja on kansallisesti arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä KHO:2011:19 ja KHO 1979-A-II-28. Edellisessä tapauksessa varoitus oli voitu perustaa virkamiehen kollegoilleen lähettämään kirjelmään, jossa hän oli arvostellut yliopiston heikkoa johtamista ja esimiestoimintaa esimerkkitapauksin, joissa esiintyneet henkilöt olivat tunnistettavissa olevia ja kuuluivat yliopiston henkilöstöön. Sen sijaan jälkimmäisessä tapauksessa virkamiehen katsottiin esittäneen asiallista arvostelua viranomaisten kannanotoista niin, että huomautusta ei ollut voinut antaa.

Työntekijän ja virkamiehen sananvapauden rajoja on arvioitu muun muassa 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. Päätöksessäni dnro 493/4/06 pidin virkamiehen sähköpostiviestiä epäasiallisena, kun hän oli käyttänyt kuulopuheeseen perustuen toisesta henkilöstä totuudenvastaisia ja parjaavia ilmaisuja.

Virkamiehenkin sananvapauden käyttöön liittyy siten monenlaisia velvollisuuksia ja vastuita. Selkeät yksityishenkilöihin nähden poikkeavat lisärajoitukset virkamiehen 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.

Etenkin virkatehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa virkamieheltä on sananvapauden käyttämisessä vakiintuneesti katsottu voitavan vaatia myös tehtävän laadun edellyttämää asianmukaisuutta ja asiallisuutta. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on todettu, että virkamiehellä lienee työhön kohdistuvissa aiheissa lähtökohtaisesti jossain määrin laajempi sananvapaus kuin yksityisen tahon palveluksessa olevilla työntekijöillä, koska työsopimussuhteella yksityisoikeudellisena sopimussuhteena 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 (Tiilikka Päivi: Sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus työsuhteessa, Lakimies 2/2013, s. 239).

Virkamiehen on toisaalta oltava myös lojaali työnantajalleen, mikä on sinänsä tunnustettu myös edellä mainitsemassani Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Etenkin virkamiehen tulee osoittaa työnantajaansa kohtaan lojaalisuutta, pidättyvyyttä ja harkintakykyä. Olen arvioinut sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen suhdetta opettajien sananvapautta koskeneissa päätöksissäni dnro:t 3793/2/12, 4842/4/12 ja 5342/4/13.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella lojaalisuuden ulottuvuudesta on kuitenkin vaikea tehdä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä tai yleistyksiä. Hyvin usein lojaalisuuden olemassa olo sinänsä tunnustetaan, mutta se, mikä merkitys sille on lopulta annettu asian arvioinnissa, ei aina ole kovin yksiselitteistä. Havaintojeni mukaan lojaalisuusvelvoite saa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä 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.

Virkamiehen tulee mielestäni kiinnittää huomiota siihen, ettei hänen sanomisistaan voi verhotusti jäädä paikkansapitämätön ja työnantajaa ja työyhteisöä vahingoittava kuva jonkin menettelyn tai päätöksen asianmukaisuudesta.

Virkamiehen sananvapaus ja lojaalisuusvelvoite eivät mielestäni ole Suomen lainsäädännössä yhteismitallisia, koska ensiksi mainittu oikeus on turvattu perustuslaissa perusoikeutena jälkimmäisen velvollisuuden perustuessa lähinnä tavallisen lain säännöksiin tai niistä tehtyihin vakiintuneisiin tulkintoihin. Olen jo aiemmin todennut, että virkamiestenkin sananvapauden rajoja on arvioitava perusoikeusmyönteisesti (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. Toisaalta myös kirjallisen huomautuksen tai varoituksen tulee olla asianmukaisesti yksilöity (AOA dnro 2074/4/10).

Sananvapausasioissa on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan olennainen merkitys myös arvoarvostelmilla (arvostuksenvaraiset mielipiteet, moraaliset kannanotot) ja tosiasiatoteamuksilla, koska ensiksi mainittuja ei voida näyttää toteen. Toisaalta arvoarvostelmakin saattaa olla suhteeton, ellei sille ole minkäänlaisia tosiasiaperusteita. Myös tosiasioiden vääristely vilpillisessä mielessä saattaa ylittää sallitun kritiikin rajat, kun tosiasiaväitteeseen voidaan liittää arvoarvostelmia, oletuksia tai vihjauksia, jotka ovat omiaan antamaan asiasta väärän kuvan yleisön silmissä. Toisaalta vaatimus arvoarvostelmien toteen näyttämisestä voi jo itsessään rikkoa sananvapautta, joka käsittää mahdollisuuden turvautua tietynasteiseen liioitteluun tai provokaatioon.

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

Arvoarvostelmien ja tosiasiatoteamusten välistä rajavetoa on käyty esimerkiksi seuraavissa ihmisoikeustuomioistuimen tapauksissa: 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 ja Ruzovy Panter vs. Tshikki, 2.2.2012. Vastaavanlaista rajanvetoa olen tehnyt päätöksissäni dnro:t 3793/2/12, 4842/4/12 ja 5342/4/13.

6.4.2

Kannanotto

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli virkansa puolesta ollut läsnä vanhempainillassa, jossa oli käsitelty käytänteitä oppilaiden siirtyessä alakoulusta yläkouluun. Kantelija on vedonnut siihen, että hän oli varoitukseen johtaneessa yhteydessä esiintynyt nimenomaan vanhemman roolissa, minkä hän oli tuonut esiin ennen puheenvuoroaan. Katson, että kantelija ei ole vanhempainillassa viran puolesta läsnä ollessaan voinut sillä tavoin irtautua viranhaltijan roolistaan ja esiintyä yksityishenkilönä, että hänen lausumiaan ei voitaisi arvioida viranhaltijalle kuuluvien velvoitteiden näkökulmasta. Ratkaisevaa merkitystä ei siten ole nyt sillä, että kantelija oli oman kertomansa mukaan puheenvuoronsa aluksi ilmoittanut puhuvansa vanhempana.

Kunnanhallitus perustelee kantelijalle annetun varoituksen aiheellisuutta muun muassa sillä, että kantelijalle oli keväällä 2006 annettu suullinen huomautus vastaavanlaisesta 29.3.2006 pidettyyn vanhempainiltaan liittyneestä epäasiallisesta käyttäytymisestä. Totean kuitenkin, että itse varoituksessa tähän seikkaan ei ole millään muotoa viitattu. Tämän vuoksi ja kun pitkälti yli kuuden vuoden takaiseen suulliseen huomautukseen viittaaminen olisi ajan kulumisesta johtuen jo muutenkin ollut kestänyt, katson, että kirjallista varoitusta ei ole hyväksyttävällä tavalla voitu perustella aiemmalla suullisella huomautuksella. Tämä ei kuitenkaan vielä merkitse sitä, että kirjallinen varoitus olisi pelkästään edellä mainitusta syystä käynyt perusteettomaksi, vaan asiaa on vielä arvioitava muiden varoituksen tueksi esitettyjen perusteiden ja niiden kriteerien valossa, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sananvapausasioita arvioidessaan määritellyt. Tästä näkökulmasta totean seuraavan.

Kyse on nyt ollut kantelijan julkisesta suullisesta esiintymisestä koulun vanhempainillassa. Kirjallisessa kantelumenettelyssä ei ole mahdollista saada autenttista kuvaa siitä, mitä tuossa tilaisuudessa oli tarkkaan ottaen sanottu, miten keskustelu oli edennyt ja millaisia sävyjä tai painotuksia puheenvuoroissa oli käytetty.

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.

Voin arvioida asiaa vain sen perusteella, millainen kuva asiasta välittyy käytettävissäni olevan kirjallisen aineiston perusteella. Kantelija on kantelunsa liitteenä olleessa asiakirjassa kuvannut oman näkemyksensä tapahtumien kulusta ja käyttämiensä puheenvuorojen sisällöstä (ks. edellä kohta 4.1). Tämä asiakirja on ollut kunnan käytettävissä sen antaessa selvityksensä. Niissä ei sinänsä ole kiistetty tai muutenkaan otettu kantaa kantelijan esittämään kuvaukseen tapahtumien kulusta ja puheenvuorojen sisällöstä.

Kantelijan saamassa varoituksessa (ks. edellä kohta 4.2) kuvattu tapahtumien kulku on käsitykseni mukaan perusrakenteeltaan verraten samansuuntainen kantelijan oman kertoman kanssa, joskin näkökulmissa on eroja. Sekä kantelijan kertoman että kirjallisen varoituksen perusteella on sinänsä riidatonta, että kantelija oli käyttänyt vanhempainillassa puheenvuoron, jonka aiheena oli ollut liikuntatuntien määrä. Sen sijaan näkemyksissä on olennaisia eroja siltä osin, oliko kantelija esittänyt suoranaisia vaatimuksia kuntaan nähden tuntien lisäämiseksi ja yllyttänyt vanhempia toimenpiteisiin asiassa. Sinänsä kantelijan oma kertomus ja kirjallinen varoitus ovat yhdenmukaisia siinä, että kantelija oli lausunut ainakin jotakin sellaista, joka on ymmärrettävissä vähintään jonkinlaiseksi liikuntatuntien määrän lisäämistä koskevaksi toiveeksi tai tahtotilaksi. Kantelija itse on kuitenkin kiistänyt esittäneensä työnantajan väittämällä tavalla minkäänlaisia vaatimuksia tuntimäärien lisäämiseksi.

Nyt esillä olevassa tapauksessa ei ole kyse siitä, että työnantajan toimenpiteiden taustalla olisi ollut esimerkiksi epäily kantelijan julkisuudessa esittämän lausuman lainvastaisuudesta tai virheellisyydestä, eikä siitä, että kantelija olisi muutenkaan esittänyt tai pyrkinyt esittämään vääristelevää, loukkaavaa tai muuta arvostelua työnantajastaan organisaationa tai sen yksittäisistä henkilöistä ja tätä kautta vahingoittamaan työnantajaansa. Kyse ei myöskään ole siitä, että kantelija olisi paljastanut salassa pidettäviä tietoja ja sitä kautta aiheuttanut työnantajalle vahinkoa. Sen sijaan varoitus oli käytännössä ollut seurausta siitä, että kantelija oli vanhempainillassa ottanut esiin sellaisen asian, josta kunta oli jo tehnyt lopullisen päätöksensä ja johon kantelijankin olisi työnantajan mukaan tullut sitoutua.

Asiassa on merkityksellistä, onko kunta työnantajana ja jos, niin missä määrin, kärsinyt vahinkoa sen johdosta, että kantelija oli esittänyt vanhempainillassa – näkökulmasta riippuen – näkemyksensä tai vaatimuksensa liikuntatuntien lisäämisestä. Varoituksen perusteena ei ole edes väitetty olleen se, että työnantajalle olisi syntynyt esimerkiksi mainevahinkoa kantelijan käytöksen johdosta tai että koulun ja vanhempien välinen yhteistyö olisi huonontunut kantelijan esiintymisen johdosta. Asiassa ei ole myöskään tullut ilmi, että kantelijan puheenvuorosta olisi seurannut, että vanhemmat olisivat tosiasiallisesti ryhtyneet vaatimaan muutoksia liikuntatuntien määrään, tai että kuntaan päin olisi aiheutunut muunlaista työnantajan näkökulmasta huolestuttavaa liikehdintää vanhempien taholta.

Sen sijaan saadussa selvityksessä – muttei varoituksen perusteluissa itsessään – varoitusta on perusteltu sillä, että kantelijan esiintymistapa oli herättänyt kuulijoissa ristiriitaisia tunteita siten, että esimerkiksi tilaisuudessa koulun toimintaa vanhemmille esiteltyt oppilaanohjauksen lehtori oli kokenut kantelijan käyttäytymisen uhkaavaksi. Tätä taustaa vasten puheenvuoron vaikutukset ovat siten verraten yksilöimättömät, ja ne on nähty lähinnä työyhteisön sisäisiksi. Vaikka minulla ei sinänsä ole aihetta kyseenalaistaa edellä kuvatun lehtorin subjektiivisen tuntemuksen aitoutta, pidän sitä objektiivisesti arvioituna kuitenkin sillä tavoin liioiteltuna, että sitä olisi voitu käyttää varoituksen perusteena.

Sananvapauden puuttumisen asianmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös sananvapauttaan käyttävän henkilön omiin motiiveihin. Esimerkiksi henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu ei oikeuta kovinkaan korkeaa sananvapauden suojaa. Työnantaja on tuonut esiin sen, että kantelija on ollut liikkeellä omassa asiassa, koska liikuntatuntien määrällä on vaikutusta hänen omaan virkaansa ja asemaansa. Henkilökohtaisen edun tavoittelu on tuotu esiin myös kirjallisen varoituksen perusteluissa. Kantelija on kiistänyt tavoitelleensa lausumallaan henkilökohtaista hyötyä. Hän on toisaalta kuitenkin myöntänyt, että ottaessaan asian esiin hän oli halunnut saada aikaan keskustelua. Tämän lisäksi hän on omankin kertomansa mukaan ottanut asian esiin siinä tarkoituksessa, että liikunnan tuntimääriin olisi saatu muutos. Toisaalta hänen tiedossaan oli viranhaltijana ollut, että liikuntatuntien määrästä oli jo päätetty asianmukaisessa järjestyksessä.

Kun otetaan huomioon kantelijan asema nimenomaan liikunnanopettajana, on luontevaa, että hän ottaa julkisuudessa esiin juuri oman opetusalan kysymyksiä, joista hänellä on virkamiehenä oikeus esittää myös kriittisiä näkemyksiä. Ei siten voida lähteä siitä, että omasta oppiaineesta puhuminen ja sen merkityksen ehkä painokaskin korostaminen automaattisesti merkitsisivät epäasianmukaista puhujan oman edun tavoittelua. Voidaan nimittäin ajatella niinkin, että kuka muu puhuisi koululiikunnan merkityksen puolesta paremmin ja uskottavammin kuin tuon alan ammattilainen. Kyse on mielestäni nyt ollut ensi sijassa lasten edun nimissä käytetystä lasten hyvinvointiin liittyvästä puheenvuorosta, jolla on ollut yleistä merkitystä ainakin paikallisesti. Tähän nähden ei siten lopulta nyt ole ratkaisevaa merkitystä silläkään, oliko kantelija oman kertomansa mukaisesti esimerkiksi vain tiedustellut mahdollisuudesta lisätä liikuntatuntien määrää vai työnantajan näkemyksen mukaisesti vaatinut niiden lisäämistä. Siksi katson, että väite kantelijan oman edun tavoittelusta ei ole sillä tavoin ratkaisevalla tavalla vakuuttava, että sitä olisi voitu käyttää varoituksen perusteena.

Kantelijan toiminta on sinänsä ollut ennalta harkittua, että hän on myöntänyt laatineensa puheenvuoronsa ennalta paperille. Tälläkään ei kuitenkaan tässä tapauksessa ole edellä jo todetut näkökohdat huomioon ottaen ratkaisevaa merkitystä. Sikäli kuin on ollut kyse ennalta valmistellun puheenvuoron jälkeisistä sanomisista, jotka ovat ilmeisestikin olleet lähinnä kommentteja rehtorin antamiin vastauksiin, eli kyse on näiltä osin ollut selvemmin vuoropuhelusta, totean, että suullisen keskustelun puitteissa esitettyjä huomautuksia tai kannanottoja ei voida arvioida täysin samoin kriteerein kuin huolelliseen harkintaan perustuvia kirjallisia kommentteja arvioidaan.

Sikäli kuin kunnanhallitus on lausunnossaan vedonnut siihen, että kantelija ei ollut tehnyt oikaisuvaatimusta varoituksessa viitatussa päätöksestä, jossa koulutuslautakunta oli käsitellyt liikunnan tuntimääriä, totean, että tähän perusteeseen ei itse varoituksessa ole viitattu. Yleisellä tasolla pidän liian pitkälle vietyä sellaista lojaliteettivelvoitteen tulkintaa, että virkamies ei saisi lainkaan käyttää sananvapauttaan asiassa, jossa hän ei ole käyttänyt lakisääteisiä muutoksenhakukeinoja.

Edellä todetun perusteella en voi yhtyä kunnan näkemykseen kantelijan menettelyn lojaliteettivelvollisuuden vastaisuudesta.

Kun ennen kirjallisen varoituksen antamista ei ollut riittävästi arvioitu virkamiehen sananvapauden suhdetta hänen lojaalisuusvelvollisuuteensa eikä otettu huomioon muitakaan edellä esitettyjä asian arvioinnissa olennaisia seikkoja, työnantaja ei ole osoittanut sananvapauteen puuttumisen kirjallisella varoituksella olleen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeasuhtaista ja välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ottaen huomioon myös sen, että julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tässä yksittäistapauksessa on mielestäni jääty varsin etäälle oikeudenmukaisesta tasapainosta yhtäältä virkamiehen sananvapauden ja toisaalta kunnan omien intressien välillä.

Edellä todetun perusteella katson kunnan loukanneen kantelijalle kuuluvaa perus- ja ihmisoikeutena turvattua sananvapautta ja menetelleen siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan ja perustuslain 12 §:n vastaisesti. Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 7.

7 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan rehtorille huomautuksen vastaisen varalle kantelijan 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 virantoimituksessa olevat henkilöt.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa ei ole säädetty menettelyä, jolla kirjallisen varoituksen asianmukaisuus olisi sananvapauteen 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 meillä lain tasoisesti voimassa, on kuitenkin taattu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ihmisoikeusloukkauksissa. Kärsimyskorvaus on eräissä tapauksissa mahdollista perustaa siihen. Korkeimman oikeuden ratkaisut KKO:2008:10, KKO:2011:38, KKO:2012:81 ja KKO:2013:52 osoittavat, että vahingonkorvausta tai hyvitystä on mahdollista suorittaa perus- ja ihmisoikeusloukkauksen perusteella myös ilman kansallisen lainsäädännön nimenomaista tukea.

Totean vielä, että perusoikeuksien loukkaukset pitää ensisijaisesti estää. Jos se ei onnistu, ne pitää oikaista tai korjata. Mutta jos sekään ei onnistu, loukkaus tulee hyvittää.

Edellä todetun perusteella esitän - - - kunnan arvioitavaksi, miten kirjallisen varoituksen antamisesta kantelijalle aiheutunut sananvapauden loukkaus olisi oikaistavissa tai korjattavissa, sekä edelleen, miten loukkaus olisi hänelle hyvitetävissä.

Pyydän kuntaa ilmoittamaan minulle 30.9.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on antanut aihetta.

Edellä mainituissa tarkoituksissa lähetän jäljennöksen päätöksestäni rehtorille ja kunnanhallitukselle. Lisäksi pyydän kunnanhallitusta ilmoittamaan päätöksestäni muille asiassa selvityksiä antaneille.