

20.9.2013

Dnro 3793/2/12

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

RIIHIMÄEN KAUPUNKI LOUKKASI OPETTAJAN SANANVAPAUTTA

1

ASIA

1.1

Taustatietoja

Syksyllä 2012 kerrottiin julkisuudessa riihimäkeläiselle luokanopettajalle 23.4.2012 annetusta kirjallisesta varoituksesta, jonka hän oli saanut Aamuposti-nimisen lehden yleisönosastolla 23.3.2012 julkaistusta kirjoituksestaan.

1.2

Asian alustava selvittäminen

Riihimäen kaupungin kasvatus- ja opetustoimenjohtaja toimitti asian alustavaksi selvittämiseksi jäljennökset kirjallisesta varoituksesta ja asian käsittelyyn liittyvistä asiakirjoista. Lisäksi hän toimitti jäljennöksiä opettajan aiemman varoituksen asiakirjoista.

Asiakirjoista ilmenee, että opettaja oli kirjoittanut luokanopettajaksi itsensä nimensä yhteydessä mainiten Aamuposti-lehteen artikkelin otsikolla "Kuudesluokkalaisten kasvatus onnistuisi parhaiten alakouluissa". Pitkässä kirjoituksessaan opettaja oli käsitellyt murrosikäisten kasvatukseen ja kouluttamiseen liittyviä kysymyksiä mukaan lukien Riihimäen alakoulujen 6. luokkien siirto yläkouluun ja perustellut näkemyksiään siitä, miksi kuudesluokkalaisia ei tulisi siirtää yläkouluun vaan heidän opetuksensa tulisi järjestää alakouluissa.

Siltä osin kuin kirjoituksessa käsiteltiin murrosikäisten kasvatukseen ja kouluttamiseen liittyvää asiaa, kirjoituksen on tulkittu kuuluneen virkamiehen sananvapauteen ja pysyneen asiallisuuden rajoissa.

Opettajan saama kirjallinen varoitus on perustunut seuraaviin kirjoituksen loppupuolen (4. ja 5. viimeinen kappale) virkkeisiin:

"Viime keväänä koulutoimelta tuli suorastaan aggressiivinen reaktio, kun Patastenmäen koulun vanhemmat kysyivät mahdollisuutta pitää 6.-luokat alakoulussa Harjun remontin vuoksi - - -." "Näkemykseni on, että tässä muutoksessa vanhempia ei ole oikein koskaan kuultu ja asiantuntevaa kouluväkeäkin hieman valikoiden."

Kirjallisen varoituksen perusteluissa on todettu seuraavaa:

”Sen sijaan kirjoituksen loppuosan osalta - - -, jossa - - - mm. kertoo koulutoimen suhtautuneen vihamielisesti Patastenmäen koulun vanhempien kyselyyn viime keväänä ja esittää vihjailua, ettei vanhempien kuulemista ole oikein suoritettu, voidaan - - - katsoa - - - uudelleen ryhtyneen moitittavaan menettelyyn.”

Varoituksessa on myös viitattu opettajan varomattoman viestinnän johdosta saamaan aiempaan varoitukseen (14.6.2011). Nyt annetussa varoituksessa on katsottu, että opettajan menettely on ollut työnantajaa vahingoittava ja rikkomus on ollut aikaisemmassa kirjallisessa varoituksessa todetun työnantajaa vahingoittavan menettelyn jatkamista, mitä on pidetty raskauttavana seikkana ja menettelyä erityisen moitittavana.

Asiaa käsiteltäessä hankitun kaupunginlakimiehen 19.4.2012 päivätyn lausunnon mukaan kirjoitus opettajan virassa olevalta kasvattajalta antaa painoarvoa kirjoitukselle. Kirjoituksen sävyn voidaan katsoa olevan mustamaalaava sekä asettavan päätöksentekijät ja koulutoimen huonoon valoon. Kirjoitus on lausunnon mukaan tältä osin omiaan haittaamaan yhteistyötä ja vuorovaikutusta koulutoimen ja koululaisten huoltajien välillä. Edelleen kirjoituksella on katsottu olevan haittaa viranomaistyöhön kuntalaisiin päin.

1.3

Tutkittavaksi ottaminen

Alustavan asiakirjaselvityksen perusteella otin asian yleisen merkityksen vuoksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi, onko luokanopettajalle 23.4.2012 annetulle kirjalliselle varoitukselle (päätös nro 68/2012, KOU-LA/528/2008) ollut riittävät oikeudelliset perusteet.

Luokanopettajalle on ilmoitettu asian tutkittavaksi ottamisesta 15.10.2012, ja hän on 17.10.2012 ilmoittanut kannattavansa asian tutkimista ja olevansa valmis myötävaikuttamaan siihen.

Edellä todetun johdosta pyysin Riihimäen kaupunginhallitusta toimittamaan minulle selvitykset kirjallisen varoituksen antaneelta kasvatus- ja opetustoimenjohtajalta ja tälle lausunnon antaneelta kaupunginlakimieheltä, hankkimaan kasvatus- ja opetuslautakunnan lausunnon sekä vielä antamaan oman lausuntonsa.

- - -

2.2

Kasvatus- ja opetustoimenjohtajan selvitys

Kirjallisen varoituksen oikeudellisina perusteina kasvatus- ja opetustoimenjohtaja on viitannut kuntien viranhaltijoita koskevan viranhaltijalain 17 ja 35 §:ään, lain perusteluihin (HE 196/2002 vp) ja Riihimäen kaupungin henkilöstöohjeiden toimeenpano-ohjeisiin, joissa viranhaltijalle annetaan mahdollisuus korjata varomatonta menettelyään.

Sananvapauden ja lojaliteettivelvollisuuden keskinäisen punninnan osalta kasvatus- ja opetustoimenjohtaja on todennut muun muassa, että punninta oli esillä olevassa tapauksessa pyritty hoitamaan asiallisesti ja parhaan harkinnan mukaan. Opettajan kirjoitus oli kasvatus- ja opetustoimenjohtajan mielestä ollut sävyiltään ja sisällöltään sellainen, että hän oli katsonut tar-

peelliseksi pyytää kirjoituksesta kaupunginlakimiehen lausuntoa ja toimenpideohjetta. Ratkaisussaan kasvatus- ja opetustoimenjohtaja oli noudattanut kaupunginlakimiehen antamia toimenpide-ehdotuksia ja ohjeita.

Kirjallisen varoituksen peruste oli asianmukaisuusvaatimuksen vastainen menettely. Opettaja oli vuosina 2011 ja 2012 antanut totuudenvastaisia lausuntoja Riihimäen kaupungin itäisen alueen lasten koulusijoittelun perusteista ja kouluviraston viranhaltijoiden toiminnasta lasten huoltajia kohtaan. Tästä hänelle oli annettu varoitus 23.4.2012.

Opettaja oli esittänyt Aamupostissa 23.3.2012 julkaistussa yleisönosastokirjoituksessa vihjailuja, joiden mukaan itäisen alueen perusopetuksen kuulemisen järjestäminen ei olisi ollut hyvän hallintomenettelyn mukaista.

Kasvatus- ja opetustoimenjohtaja on myös tuonut esiin yleisiä perustuslaissa turvattua sananvapautta koskevia näkemyksiä ja todennut tältä pohjalta, että niiltä osin kuin kirjoitus oli käsitellyt kaupungin monijäsenisten toimielinten ratkaisuja tai lasten kasvatuksen ja opetuksen järjestämistapaa, kirjoitus oli ollut asianmukaista ja kuulunut viranhaltijan sananvapauteen, mikä oli todettu myös kirjallisen varoituksen perusteluissa. Sen sijaan kirjoituksen loppuosassa ollut väite, jossa opettaja oli kirjoittanut koulutoimen suhtautuneen vihamielisesti Patastenmäen koulun vanhempien kyselyihin, oli totuuden vastainen, samoin vihjailut vanhempien väärin suoritetusta kuulemisesta. Vaikka virkamiehellä onkin sananvapaus, tulee kunnallisen viranhaltijan varmistua siitä, että hänen kannanottonsa perustuvat tosiasioihin ja ovat muutenkin asiallisia.

Kirjallisen varoituksen perusteluissa oli viitattu raskauttavana tekijänä aiempaan vuonna 2011 annettuun varoitukseen, jonka taustoja kasvatus- ja opetustoimenjohtaja on selvityksessään selostanut lähemmin. Kyse oli ollut siitä, että työnantajan mukaan opettaja oli antanut vanhempainillassa virheellistä tietoa mahdollisuudesta sijoittaa 5. luokan päättävät oppilaat Patastenmäen koululle 6.luokalle.

Kasvatus- ja opetustoimenjohtajan mukaan opettajan sananvapauteen ei nyt ollut puututtu. Varoituksen antamiselle oli ollut olemassa lailliset työnjohto-oikeudelliset perusteet, koska opettajan viestintä ei ollut perustunut tosiasioihin eikä ollut työnantajan mielestä ollut asiallista, minkä vuoksi opettaja oli rikkonut lojaliteettivelvollisuuttaan.

Kasvatus- ja opetustoimenjohtaja on myös selostanut lähemmin oppilassijoituksiin liittyviä ongelmia. Patastenmäen koulun tilanpuutteen vuoksi koulutuksen järjestäjä on joutunut lähes vuosittain tekemään oppilaiden huoltajien toiveiden vastaisia oppilassijoituspäätöksiä. Tämän ongelman vuoksi kouluverkko- ja oppilaaksiottamisasioissa asukkaiden kuulemisessa, suunnitelmien laadinnassa ja päätöksistä tiedotettaessa on noudatettu erityistä huolellisuutta ja huomaavaisuutta. Kaikki edellä mainitut toimet kuuluvat johtosäännön mukaan koulutuksen järjestäjän, eivät yksittäisen opettajan, toimivaltaan.

Opettajan yleisönosastokirjoituksen totuudenvastaiset väitteet koulutuksenjärjestäjän aggressiivisesta suhtautumisesta huoltajia kohtaan sekä vihjailut valikoivasta huoltajien kuulemisesta eivät täytä sananvapauteen kuuluvaa asianmukaisuusvaadetta. Asiaa ei muuta se, että opettaja oli 19.4.2012 pidetyssä kuulemistilaisuudessa selittänyt jälkikäteen kirjoituksensa aggressiivisella hyökkäyskohdalla tarkoittaneensa häntä itseään eikä vanhempia. Kun kirjoitukseen yhdistetään opettajan aikaisemmat huoltajille kertomat näkemykset Patastenmäen koulun oppilaiden oppilassijoittelun perusteista, työnantajan mukaan varoitusta ei voida pitää ylimitoitettuna vaan välttämättömänä toimenpiteenä. Huoltajien toiveiden ja opetuksen järjestämisen

reunaehtojen yhteensovittaminen ei kasvatus- ja opetustoimenjohtajan mukaan kestä yksittäisen viranhaltijan epäasiallista ja virheellistä viestintää.

Lopuksi kasvatus- ja opetustoimenjohtaja on nostanut esiin mahdollisen tarpeen tarkastella asiaa myös siitä näkökulmasta, onko esimerkiksi opettajalla tässä asiassa ollut valvottavanaan omia etuja vai onko kyse ollut aidosta pedagogisesta ja sananvapauteen liittyvästä huolesta. Luokanopettajavaltaisessa alakoulussa perusopetuksen 6. luokan opetusryhmä kerryttää eniten koulun opetustuntimääriä, ja jokainen 6. luokan opetusryhmä tuo mukanaan ylitunteja, jotka vaikuttavat suoraan opettajan palkkaan.

2.3

Kaupunginlakimiehen selvitys

Kaupunginlakimies on ensinnäkin esittänyt yleisellä tasolla lojaliteettivelvollisuutta ja sananvapautta koskevia näkemyksiä ja selostanut, mihin oikeuslähteisiin hän oli perehtynyt valmistellessaan lausuntoaan kasvatus- ja opetustoimenjohtajalle.

Kaupunginlakimiehen mukaan kasvatus- ja opetustoimenjohtaja on selvityksessään yksityiskohtaisesti selvittänyt opettajan menettelyä ja sen merkitystä työnantajalle Riihimäen koulu-toimen melko vaikeissa järjestelyolosuhteissa. Kaupunginlakimiehen mukaan selvitys on asianmukainen.

Tutustuessaan aineistoon ja tapauksen kokonaisuudessaan sekä vertailtuaan tapausta oikeuskirjallisuuteen ja kansallisten tuomioistuinten (hallinto-oikeudet ja työtuomioistuin) ja EIT:n oikeuskäytäntöön kaupunginlakimies oli harkinnut asiaankuuluvalla tavalla sananvapauden ja lojaliteettivelvollisuuden keskinäistä suhdetta. Tällöin hän oli parhaan ymmärryksensä mukaan ja yli 20 vuoden kuntajuristin kokemuksella päättänyt lausunnossaan ilmaista lopputulemaan ja menettelyn ohjeistukseen.

Vielä kaupunginlakimies on todennut, että huomioon ottaen, että kyse on ollut menettelystä, josta on asianmukaisesti jo aiemmin annettu työnjohdollista ohjausta, on menettelyn jatkaminen katsottava raskauttavaksi seikaksi, ja uusi työnjohdollinen ohjaus oli ollut tavoite huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu sekä välttämätön ja oikeasuhtainen seuraamus demokraattisessa yhteiskunnassa. Kun kaupunginlakimies oli selvitystä nyt laatiessaan uudelleen perehtynyt asiaan, hänen edellä mainittu käsityksensä ja käsitys työnjohdollisen ohjauksen oikeutuksesta oli vahvistunut.

2.4

Kasvatus- ja opetuslautakunnan lausunto

Lautakunta päätti äänestysten jälkeen jättää kirjallisen varoituksen oikeutuksen oikeusasiamiehen päätettäväksi.

2.5

Kaupunginhallituksen lausunto

Kaupunginhallitus on äänestyksen jälkeen todennut varoituksen antamisen Riihimäen kaupungin kasvatus- ja opetustoimen ja opetuksen järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Lisäksi työnjohdollinen ohjaus on ollut oikeassa suhteessa opettajan menettelyyn nähden.

2.6

Opettajan ensimmäinen vastine

Opettaja on todennut muun muassa kunnan demokratian toimivuuden edellyttävän, että kaikilla kuntalaisilla opettajat mukaan lukien on oikeus esittää mielipiteensä. Opettaja on kiistänyt käyttäneensä kritiikkiä esittäessään sopimatonta kieltä, esittäneensä vääriä tietoja tai pyrkinyt antamaan Riihimäen toiminnasta harhaanjohtavaa kuvaa.

Esillä olevan yleisönosastokirjoituksen opettaja oli kertomansa mukaan julkaissut, koska hän oli ollut huolissaan 6.-luokkalaisten oppilaiden opetuksen järjestämisestä Riihimäen kaupungissa. Asiantuntijana hän oli kokenut olevansa oikea henkilö ottamaan asiaan yhteiskunnallisesti kantaa ja velvollisuudekseen esittää omia näkemyksiään 6.-luokkalaisten kasvatukseen ja opettamisen mahdollisuuksista yläkouluissa ja erityisesti väliaikaisissa tiloissa.

Opettaja oli pyytänyt Aamupostin toimituspäällikköä lukemaan tekstin ja arvioimaan sitä lehtimiehen kokemuksella. Tämä oli pitänyt kirjoitusta asiallisena ja riittävän neutraalina, ja se oli päätetty julkaista.

Opettaja on lähemmin selostanut yleisönosastonkirjoitustensa taustoja, kutsua kuulemistilaisuuteen vuonna 2008 sekä ensimmäisen varoituksen saamista ja siihen liittynyttä kuulemistilaisuutta vuonna 2011. Opettaja on viitannut mm. viimeksi mainittuun tilaisuuteen, kun hän oli kirjoituksessaan maininnut koulutoimelta tulleesta ”suorastaan aggressiivisesta reaktiosta”. Opettajan mielestä kuulemistilaisuus oli ollut hermostunut ja heikosti valmisteltu, hänen esittämiään näkemyksiä ei ollut otettu huomioon ja kasvatusta ja opetustoimenjohtajan puhetapa ja esiintyminen olivat olleet hyvin aggressiivista ja asiatonta. Opettaja on myös viitannut vastineensa liitteenä nro 14 olevaan kyseisessä kuulemistilaisuudessa läsnä olleen työsuojeluvaltuutetun 17.1.2013 päivätyyn lausuntoon, jonka mukaan tämä muistaa, että koulutoimenjohtaja oli tilaisuuden alusta lähtien jonkin verran hermostunut sekä kiihtynyt ja kiihtymisen tai hermostumisen lisääntyä hän oli äkisti päättänyt tilaisuuden.

Nyt käsiteltävänä olevasta varoituksen perusteista opettaja on todennut muun muassa, että kirjoitus ei ollut sisältänyt kannanottoja Riihimäen kaupungin itäisen alueen lasten koulusijoittelun perusteista ja kouluviraston viranhaltijoiden toiminnasta lasten huoltajia kohtaan. Sen sijaan kyse oli ollut yksittäisen opettajan pedagogisesti perustellusta kannanotosta ja huolen ilmauksesta tilanteeseen. Kuulemistilaisuudessa opettaja oli tarkentanut, että aggressio oli kohdistunut juuri häneen. Kuulemisen asianmukaisuutta koskevin osin opettaja on muun muassa yleisesti viitannut vastineensa liitteisiin ja todennut, että kouluyksiköiltä ei enää edes kysytä esimerkiksi remonttien aikaisista sijoitusmahdollisuuksista, vaikka juuri niillä olisi asiassa paras asiantuntemus.

2.7

Kasvatus- ja opetustoimenjohtajan vastine

Kasvatus- ja opetustoimenjohtaja on todennut muun muassa, että opettaja ei ole pystynyt esittämään mitään todisteita kirjoituksensa väittämän ”*viime keväänä koulutoimelta tuli suorastaan aggressiivinen reaktio, kun Patastenmäen koulun vanhemmat kysyivät mahdollisuutta pitää 6.-luokat alakoulussa Harjun remontin vuoksi*” todenperäisyydestä. Kuulemistilaisuuden aikana ja varsinkin sen jälkeen opettaja on alkanut selittää, että kirjoittamallaan kohdalla hän ei oikeastaan tarkoittanutkaan sitä, että koulutoimi olisi suhtautunut aggressiivisesti vanhempia kohtaan. Kirjoituksen kohta pitää opettajan mukaan lukea ja ymmärtää siten, että koulutoimenjohtaja on ollut aggressiivinen opettajaa, ei huoltajia, kohtaan. Opettajan tulkinta kirjoituksestaan

on outo ja väärä, varsinkin, kun asianomaisessa kohdassa ei sanallakaan lausuta koulutoimenjohtajasta tai opettajasta. Toisaalta kirjoituksen kohdassa ei myöskään mainita opetuspäällikköä tai rehtoria, joille oppilassijoitusasiat johtosäännön mukaan kuuluvat. Opetuspäällikkö on myös kieltänyt, että hän olisi koskaan ollut huoltajia kohtaan millään tavalla aggressiivinen.

Opettaja ei ole pystynyt esittämään mitään todisteita myöskään kirjoituksensa toisen väitteen ”*näkemykseni on, että tässä muutoksessa vanhempia ei ole oikein koskaan kuultu ja asiantuntevaa kouluväkeäkin hieman valikoiden*” todenperäisyydestä. Vuosina 2003–2010 koulutuspalvelukeskus ja Patastenmäen koulun opetushenkilökunta yrittivät tuloksetta useaan kertaan löytää ratkaisua Riihimäen itäisten asuinalueiden lasten koulupolkuongelmiin. Keväällä 2011 koulutoimi kutsui itäisten koulujen vanhempainyhdistykset sekä kaupungin teknisen keskuksen henkilöstön pohtimaan kestävä ratkaisua itäisten alueiden lasten lähikouluperiaatteen toteuttamisvaihtoehdoksi. Koulutoimen, vanhempien ja teknisen keskuksen henkilöstöstä muodostettu työryhmä oli kokoontunut vuoden 2011 aikana useaan kertaan pohtimaan vaihtoehtoisia ratkaisuja. Työn tuloksena oli lopulta syntynyt yhteinen näkemys, jolla itäisten asuinalueiden oppilaiden lähikoulusijoitusongelmat pyritään ratkaisemaan seuraavaksi 15 vuodeksi. Lisäksi ratkaisun pohjalta laadittiin Patastenmäen puukoulun tarveselvitys, jonka kasvatus- ja opetuslautakunta hyväksyi 24.4.2012. Kasvatus- ja opetustoimenjohtajan mukaan kouluväen ja huoltajien kuulemista ei olisi voitu paremmin ja monipuolisemmin mitenkään toteuttaa. Opettajan vihjailut olivat kaikin tavoin kestävämpiä ja tahallaan työnantajaa mustamaalavia.

Kasvatus- ja opetustoimenjohtajan mukaan viranhaltijan omien näkemysten esittämisen ja tehtyjen päätösten kritisoinnin tulee perustua tosiasioihin, ei muunneltuun totuuteen tai osatoituksien pohjalta esitettyihin väitteisiin.

2.8

Opettajan toinen vastine

Opettajan mukaan kasvatus- ja opetustoimenjohtaja oli välittömästi lehtikirjoituksen luettuaan tiennyt, mitä opettaja oli ”aggressiivisella reaktiolla” tarkoittanut ja mihin se oli kohdistunut. Opettajan mukaan kasvatus- ja opetustoimenjohtaja on tarkoituksella painottanut sitä tulkintaa, jonka mukaan opettaja olisi väittänyt ”aggression” kohdistuneen kuntalaisiin tai oppilaiden huoltajiin. Opettaja on myös lähemmin perustellut näkemystään siitä, miksi hän oli katsonut tuon reaktion kohdistuneen nimenomaan itseensä. Opettaja oli korjannut kasvatus- ja opetustoimenjohtajan tulkinnan vastatessaan kuulemiskutsuun, ja se oli tullut korjatuksi nopeasti myös Aamupostin kirjoituksissa.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

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 esittämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisiin siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

Saman artiklan 2 kappaleen mukaan koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, josta on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai 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.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytymään 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 työntekoaikojen olennaisista 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 syrjäntäkieltoon. Syrjäntäkiellolla suojattaisiin 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 velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei kuitenkaan 3 momentin mukaan saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituk- sella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä.

Säännöksen perusteluiden mukaan säännös vastaa työ sopimuslain sääntelyä. Varoituk- sen antamisen merkitys on siinä, että viranhaltija saa tiedon siitä, kuinka vakavana rikko- muksena 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.

3.2

Arvioinnin lähtökohdat

Arvioitaessa sitä, onko kysymys sallitusta sananvapauden rajoittamisesta, tulee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti arvioida seuraavia kysymyksiä. Ensiksi huomiota on kiinnitettävä siihen, onko sananvapauteen puututtu ja onko puuttuminen perustunut lakiin. Jos niin on, tämän jälkeen on arvioitava, onko puuttumisella pyritty hyväksyttävään tavoitteeseen ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetulla tavalla. Jos tällainen hyväksyttävä tavoite on löydettävissä, tämän jälkeen on vielä arvioitava, onko puuttuminen ollut välttämätöntä pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi ja onko se ollut oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa. Tässä yhteydessä tulevat lähemmin arvioitaviksi myös sananvapautaan käyttäneen henkilön lausumien luonne ja hänen motiivinsa.

3.3

Onko opettajan sananvapauteen puututtu?

Ensinnäkin on kyse siitä, onko opettajan sananvapauteen puututtu, kun hänelle on annettu kirjallinen varoitus eräiden mielipidekirjoituksessaan esittämiensä lausumien vuoksi. Vastaus on myönteinen. Todettakoon, että valtion virkamiesten, joilla siis on valitusoikeus kirjallisesta varoituksesta, osalta on kansallisessa oikeuskäytännössä katsottu, että kirjallinen varoitus merkitsee sananvapauteen puuttumista, jos se on perustunut virkamiehen kirjoituksen sisältöön (KHO:2011:19). Ihmisoikeustuomioistuin puolestaan on esimerkiksi ratkaisussa *Wojtas-Kaleta vs. Puola* (17.6.2009) pitänyt riidattomana, että työntekijän sananvapauteen oli puututtu, kun hän oli arvosteltuaan työnantajansa toimintaa saanut työnantajaltaan kirjallisen huomautuksen.

Lisäksi katson aiheelliseksi todeta, että kirjallisen varoituksen antaminen on ankarana pidettävä työnjohdollinen seuraus perusoikeuden käytöstä. Varoitus on virkasuhteen mahdolliseen päättämiseen liittyvä valmisteleva toimenpide, johon on nytkin olennaisena osana liittynyt uhka virkasuhteen päättämisestä teon toistuessa, mikä ilmentää työnantajan vakavaa suhtautumista opettajan menettelyyn.

Varoituksen ankaraa luonnetta sananvapauden näkökulmasta korostaa myös se, että kunnallisella viranhaltijalla – toisin kuin valtion virkamiehellä – ei ole mahdollisuutta saattaa saamansa varoituksen laillisuutta erikseen tuomioistuimen tutkittavaksi (ks. esim. KHO 2005:30). Näin ollen kirjallisen varoituksen laillisuus tulisi tutkittavaksi vasta sananvapauden käyttöön liittyvän mahdollisen irtisanomisoikeudenkäynnin yhteydessä. Kysymys sananvapauden käytön asianmukaisuudesta jää siten pitkälti vain työnantajan arvion varaan, koska ei liene kohtuudella ajateltavissa, että virkamies tietien tahtoen testauttaisi sananvapautensa rajat toistamalla sopimattomaksi jo katsotun menettelyn ja hankkiutumalla siten irtisanotuksi. Kaiken kaikkiaan kirjallisella varoituksella voi tästä näkökulmasta olla merkittävä sananvapauden käyttöä hillitsevä vaikutus ja varoitus voi pahimmillaan johtaa siihen, ettei varoituksen saanut virkamies – tai saman työnantajan palveluksessa olevat muutkaan virkamiehet – enää uskalla käyttää sananvapauttaan.

3.4

Onko sananvapauteen puuttuminen perustunut lakiin?

Virkamiehen sananvapauteen puuttuminen on kansallisten perus- ja ihmisoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan mahdollista ainoastaan laissa säädetyllä tavalla. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä on sitä vastoin nähtävissä, että tuomioistuin ei ole aina asettanut kovinkaan tiukkoja kriteerejä sille, milloin puuttumisen on katsottu perustuneen lakiin (rajanvedoista, ks. esim. *Siryk vs. Ukraina*, 31.3.2011, *Heinisch vs. Saksa*, 21.7.2011, ja *Rose vs. Saksa*, 14.9.2009).

Kyse on siten seuraavaksi siitä, onko kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 2 momentti, jonka mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla, sellainen riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen säännös, johon virkamiehen sananvapauden rajoittaminen voidaan ylipäätään perustaa ja varsinkin silloin, kun virkamies vapaa-ajallaan mutta virkanimikkään käyttäen esittää julkisudessa nimenomaan omaa hallinnonalaansa ja työnantajaansa koskevia lausumia.

Virkamiehen käyttäytymisvelvoitteista ei ole mahdollista säätää yksityiskohtaisesti. Oikeuskäytännöstä on pääteltävissä, että valtion virkamiesten osalta on kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 2 momenttia pitkälti vastaavaa valtion virkamieslain 14 §:n 2 momenttia pidetty riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena sananvapauteen puuttumisen näkökulmasta (ks. KHO:2011:19). Oikeuskirjallisuudessa puolestaan on todettu, että oikeuskäytännössä on toistuvasti niin valtion kuin kuntienkin puolella katsottu, 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 ja erityisesti kohta 3.1.4).

3.5

Onko sananvapauteen puuttumisen tavoite ollut hyväksyttävä?

Seuraavaksi on arvioitava sitä, oliko opettajan sananvapauteen puuttumisella pyritty hyväksyttävään tavoitteeseen ja jos, niin mikä tuo tavoite oli ollut. Kansallisia perusoikeussäännöksiä tulee tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeussopimuksen kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisten sopimusmääräysten mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita. Näin ollen sananvapauden hyväksyttävät rajoitusperusteet on lueteltu tyhjentävästi ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan toisessa kappaleessa.

Puuttumiseen oikeuttava sallittu poikkeusperuste tai oikeushyvä, jota puuttumisella voidaan suojata, on muun muassa – ja esillä olevassa tapauksessa lähinnä kyseeseen tuleva – muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaaminen. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että 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 opettajan kirjoituksen sävy on ollut mustamaalaava ja asettanut päätöksentekijät ja koulutoimen huonoon valoon, kirjoitus on ollut omiaan haittaamaan yhteistyötä ja vuorovaikutusta koulutoimen ja koululaisten huoltajien välillä, minkä lisäksi se haittaa viranomaistyötä kuntalaisiin päin.

Edellä todetun perusteella opettajan sananvapauteen puuttumiselle on sinänsä löydettävissä ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettu hyväksyttävä peruste eli koulutoimen maineen suojaaminen.

3.6

Onko sananvapauteen puuttuminen ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista?

3.6.1

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).

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

Sananvapaus kuuluu myös virkamiehelle. Virkamiehen sananvapautta voidaan kuitenkin rajoittaa tietyin edellytyksin. Selkeät rajat sananvapauden käytölle asettaa esimerkiksi salassapitovelvoite. Myös etenkin virkatehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa virkamieheltä on sananvapauden käyttämisessä vakiintuneesti katsottu voitavan vaatia tehtävän laadun edellyttämää asianmukaisuutta ja asiallisuutta (ks. esim. OA dnro 3098/2/10, kohta 3.1.4). Sananvapauden käyttöön liittyy siten myös velvollisuuksia ja vastuita.

Virkamiehellä on siten myös lojaalisuusvelvoite työnantajaansa kohtaan, mikä on sinänsä tunnustettu myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sananvapautta koskevassa ratkaisukäytännössä (esim. Guja vs. Moldova, 12.2.2008). Tuomioistuimen mukaan etenkin virkamiehen tulee osoittaa työnantajaansa kohtaan lojaalisuutta, pidättyvyyttä ja harkintakykyä (esim. Poyraz vs. Turkki, 7.12.2010). Toisaalta totean kuitenkin, että virkamiehen sananvapaus ja lojaalisuusvelvoite eivät Suomen lainsäädännössä ole yhteismitallisia, koska ensiksi mainittu oikeus on turvattu perustuslaissa perusoikeutena jälkimmäisen velvollisuuden perustuessa lähinnä tavallisen lain säännöksiin tai niistä tehtyihin vakiintuneisiin tulkintoihin. Tämän vuoksi virkamiestenkin sananvapauden rajoja on arvioitava perusoikeusmyönteisesti.

Yleisesti tärkeästä kysymyksestä käydyn keskustelun alaan kuuluvat kirjoitukset saavat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viranomaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on erityisen ahdas (esim. Renaud vs. Ranska, 25.2.2010). Nyt opettajan kirjoitus oli liittynyt keskusteluun oppilaiden sijoittamisesta kouluihin. Kyse on siten ollut lasten edusta ja ainakin paikallisesti tärkeästä yleistä mielenkiintoa herättäneestä asiasta, ja opettajalla alan asiantuntijana oli sinänsä ollut oikeutettu intressi saattaa yleisön tietoon – myös kriittisiä – näkemyksiään tuosta asiakokonaisuudesta ja siihen liittyneistä menettelyistä.

Opettaja itse oli varoituksen antamista edeltäneessä vastineessaan todennut muun muassa, että hänen kirjoituksensa oli tarkoitettu tuomaan esille murrosikäisten kasvattamiseen ja opettamiseen liittyviä asioita, jotka hänen mielestään ansaitsivat julkistakin tarkastelua. Edelleen opettaja oli todennut olleensa pitkäaikaisena kasvatustyön ammattilaisena hyvin huolissaan tilanteesta ja kokenut, että hänellä oli ollut moraalinen velvollisuus tuoda huoliaan ja näkemyksiään esiin ja mahdollisen keskustelun piiriin. Vielä opettaja oli pitänyt kirjoitustaan aloitteena tulevien vuosien suunnittelua varten.

Suurimmalta osaltaan työnantaja olikin pitänyt kirjoitusta sananvapauden asianmukaisen käytön piiriin kuuluvana. Nyt onkin keskeistä se, millaisia nimenomaan varoitukseen johtaneet kirjoituksen kohdat ovat luonteeltaan olleet.

3.6.2

Arvoarvostelmista ja tosiasiatoteamuksista

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan on erotettava toisistaan arvoarvostelmat (arvostuksenvaraiset mielipiteet, moraaliset kannanotot) ja tosiasiatoteamukset, koska ensiksi mainittuja ei voida näyttää toteen (esim. Sabanovic vs. Montenegro, 31.5.2011). Toisaalta arvoarvostelmakin saattaa olla suhteeton, ellei sille ole minkäänlaisia tosiasiaperusteita (esim. 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 Panter, 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 esimerkitapauksissa 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 asianhaaroista riippui, missä määrin arvoarvostelmille tuli olla tosiasiaperusteita. Nyt valittaja oli perustanut ne omaan kokemukseensa tutkintolautakunnassa sekä akateemisissa piireissä jo muutoinkin tiedettyihin seikkoihin. Niin ollen hänen toteamuksiaan ei ollut ainakaan osaksi voitu näyttää toteen.

Edelleen ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt puolustettavien 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 moraalisisista 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).

3.6.3

Varoitukseen johtaneiden lausumien lähempi arviointi

Lausuma aggressiivisesta reaktiosta

Edellä todetun pohjalta arvioin ensiksi lähemmin opettajan kirjoituksen kohtaa ”*Viime keväänä koulutoimelta tuli suorastaan aggressiivinen reaktio, kun Patastenmäen koulun vanhemmat kysyivät mahdollisuutta pitää 6.-luokat alakoulussa Harjun remontin vuoksi*”.

Työnantaja on tulkinnut kyseisen kohdan varoituksesta ilmenevällä tavalla niin, että kirjoituksessa olisi väitetty Riihimäen koulutoimen reagoineen aggressiivisesti kuntalaisia kohtaan. Tällainenkin tulkinta on sinänsä mahdollinen. Toisaalta kirjoituksen asianomainen kohta ei kuitenkaan ole yksiselitteinen sisällöltään ja tarkoitukseltaan, eli siitä ei aukottomasti voida päätellä, keneen kirjoituksessa mainittu ”aggressiivinen reaktio” oli suuntautunut tai kuka tuolla tavoin oli reagoinut. Jotta virkamiehen lausumaa ylipäätään voitaisiin käyttää perusteena sananvapauteen puuttumiselle, siltä pitää mielestäni edellyttää riittävää yksiselitteisyyttä. Näin ei ole, jos muidenkin tulkintojen tueksi voidaan esittää järkeenkäyviä perusteita.

Opettaja onkin kiistänyt väittäneensä niin kuin työnantaja on asian ymmärtänyt. Varoitusta edeltäneestä 19.4.2012 pidetystä kuulemistilaisuudesta laaditusta 23.4.2012 päivätystä muistiosta ilmenee opettajan tarkentaneen, että kirjoituksessa viitattu aggressiivinen reaktio ei ollut tarkoitettu ymmärrettäväksi vanhempiin vaan häneen itseensä kohdistuneeksi. Opettaja oli siten pyrkinyt kuulemistilaisuudessa täsmentämään sitä, mitä hän oli kirjoituksellaan tarkoittanut.

Arvioitaessa asiaa tästä opettajan esittämästä näkökulmasta eli että koulutoimi olisi reagoinut aggressiivisesti häntä kohtaan, totean, että ”aggressiivinen reaktio” on mielestäni tässä tapauksessa ollut lähinnä arvoarvostelmana pidettävä emotionaalinen ilmaisu. Opettaja on myös osoittanut sille tosiasiaperusteisen kytkennän eli aiempaa varoitusta edeltäneen kuulemistilaisuuden, jonka ilmapiiri oli ollut tavalla tai toisella vähintäänkin kireä. Koska ilmaisun käyttämisen voidaan katsoa kytkeytyvän ennen muuta niihin omakohtaisiin kokemuksiin ja tuntemuksiin, joita opettajalla oli ollut aiemmasta kuulemistilaisuudesta, kyse on ollut sellaisesta arvoarvostelmasta, jolle ei nähdäkseni ole edellä mainittua enemmän tarpeen esittää tosiasiaperusteita.

Näillä perusteilla kirjoituksen asianomainen kohta ei ole ollut yksiselitteisyydeltään ja laadultaan sellainen, että se voisi hyväksyttävästi olla varoituksen perusteena.

Lausuma kuulemismenettelystä

Seuraavaksi arvioin kirjoituksen kohtaa ”*Näkemykseni on, että tässä muutoksessa vanhempia ei ole oikein koskaan kuultu ja asiantuntevaa kouluväkeäkin hieman valikoiden.*”

Kirjallisen varoituksen mukaan työnantaja on tulkinnut kyseisen lausuman vihjailuksi siitä, ettei vanhempien kuulemista ollut oikein suoritettu. Totean, että jos kirjoituksessa olisi todettu, että ”vanhempia ei ole koskaan kuultu”, lausuma voisi ehkä selvemmin näyttäytyä työnantajan nyt ymmärtämin tavoin väitteenä menettelyvirheestä tai hyvän hallinnon vastaisuudesta eli lähinnä tosiasiatoteamuksena, joka olisi kumottavissa selvityksellä järjestetyistä kuulemisista tai siitä, miten vanhempiin nähden muuten oli toimittu. Näin työnantaja on minulle antamissaan selvi-tyksissä pyrkinytkin tekemään osoittaakseen opettajan väitteen paikkansapitämättömäksi.

Sen sijaan nyt käytetty muotoilu ”vanhempia ei ole oikein koskaan kuultu” voidaan ymmärtää myös toteutetun kuulemismenettelyn laatua tai riittävyttä koskevaksi henkilökohtaiseksi mieli-piteeksi, arvoarvostelmaksi, jolle ei luontevasti voida edellyttää esitettävän enemmälti tosiasia-aperusteita ja joka ei ollut ylittänyt asiallisuuden eikä sallittavuuden rajoja.

3.6.4

Onko lausumien taustalla epäasiallisia motiiveja?

Sananvapauden puuttumisen asianmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös sananvapautta käyttävän henkilön omiin motiiveihin. Esimerkiksi henkilökohtaisen kaunan tai hyödyn tavoittelun ei ole katsottu voivan oikeuttaa kovin korkeaa suojan tasoa. Nyt esillä olevassa tapauksessa kirjallista varoitusta annettaessa ei ollut edes väitetty, että opettajan kirjoituksen taustalla olisi ollut edellä kuvatun kaltaisia motiiveja.

Kasvatus- ja opetustoimenjohtaja on minulle selvitystä antaessaan sittemmin nostanut esiin näkemyksensä, että asianomaisen opettajan erilaiset vihjailut kasvatus- ja opetustoimenjoh-tajan epäasiallisesta toiminnasta olivat alkaneet sen jälkeen, kun kasvatus- ja opetustoimen-johtaja oli vuonna 2004 todennut mainitun opettajan muodollisesti epäkelvoiseksi hakemaan Patastenmäen koulun rehtorin virkaa. Edelleen hän on nostanut esiin opettajan mahdolliset henkilökohtaiset intressit sen myötä, että oppilaiden sijoittaminen tämän peräänkuuluttamalla tavalla vaikuttaisi myönteisesti opettajien palkkoihin.

Jos kuitenkin työnantaja olisi ollut sitä mieltä, että kirjoituksen taustalla olivat vaikuttaneet opettajan jotkin henkilökohtaiset epäasialliset motiivit, opettajan vilpittömän mieli olisi tullut riitaut-taa jo varoitusta annettaessa. Nyt niin ei kuitenkaan ollut tehty. Todettakoon, että kirjallisen varoituksen antaminen on hallintopäätös, johon on hallintolain 45 §:n mukaisesti kirjattava kaikki sen perusteet. Totean myös, että opettaja oli vastineensa mukaan varmistanut tekstinsä asiallisuuden lehden toimituspäälliköltä, mikä osaltaan puhuu hänen vilpittömän mielensä puo-lesta eli että hänen tarkoituksensa ei ollut loukata työnantajaansa.

3.6.5

Ovatko lausumat työnantajaa vahingoittavia?

Virkamiehen sananvapauden käytön asianmukaisuutta arvioitaessa tulee vielä kiinnittää huo-miota siihen, onko viranomaisen – ja missä määrin – kärsinyt vahinkoa sananvapauden käyt-tämisestä. Nyt esillä olevassa tapauksessa varoitukseen liittyvässä kaupunginlakimiehen lau-sunnossa on katsottu, että kirjoituksen sävy on mustamaalaava, kirjoitus asettaa päätöksente-

kijät ja koulutoimen huonoon valoon, se on omiaan haittaamaan yhteistyötä ja vuorovaikutusta koulutoimen ja huoltajien välillä ja se haittaa viranomaistyötä kuntalaisiin päin.

Pidän näitä näkemyksiä sinänsä huomionarvoisina mutta tässä tapauksessa liioiteltuina. Mielestäni varoitukseen johtaneet lausumat eivät ole olleet työnantajan kannalta erityisen vakavia – niissä on ollut kyse vain työnantajan reaktion ja kuulemismenettelyn laadusta. Lausumissa ei siten myöskään ole esitetty henkilökohtaista kritiikkiä työnantajan yksilöitävissä olevaa edustajaa kohtaan. Myös kirjoituksen yksittäisten kohtien arvioinnissa on otettava huomioon koko kirjoituksessa esiin nostetun asian tärkeys, kuten tässä tapauksessa se, että kyse on ollut oppilaiden eli lasten edusta ja ainakin paikallisesti tärkeästä yleistä mielenkiintoa herättäneestä asiasta. Kuten aiemmin olen jo todennut, arvioitavina olevat kirjoituksen kohdat ovat lisäksi olleet hyvin tulkinnanvaraisia ja luokiteltavissa lähinnä arvoarvostelmiksi, jolloin niiden ei myöskään voida yksiselitteisesti osoittaa olevan paikkansapitämättömiä, valheellisia tai muuten epäasiallisia. Mielestäni lausumien ei voida katsoa olleen työnantajaa selvästi vahingoittavia eikä sellaisia, että opettaja olisi rikkonut lojaalisuusvelvoitettaan niitä esittäessään.

3.7

Yhteenveto ja johtopäätös

Edellä esitetyn perusteella johtopäätökseni ovat seuraavat:

Ensinnäkin varoitukseen johtaneet lausumat ovat tässä tapauksessa olleet lähinnä arvoarvostelmina pidettäviä tulkinnanvaraisia ilmaisuja, joiden paikkansapitävyyden tueksi ei ole ollut tarpeen esittää tosiasiaperusteita enemmän kuin nyt oli tehty – toisin kuin työnantaja näyttää asiaa arvioineen.

Toiseksi varoituksen perusteena ei ole vedottu kantelijan epäasiallisiin motiiveihin eli hänen vilpittömyyttä mieltään ei ole riitautettu varoitusta annettaessa.

Kolmanneksi varoitukseen johtaneet lausumat työnantajan reaktion ja kuulemismenettelyn laadusta eivät ole olleet erityisen vakavia eivätkä ne ole kohdistuneet keneenkään yksilöitävissä olevaan työnantajan edustajaan. Tämän vuoksi ja kun lausumien ei lähinnä arvoarvostelmina voida osoittaa olevan paikkansapitämättömiä, valheellisia tai muutenkaan epäasiallisia, niiden ei nyt voida katsoa selvästi vahingoittaneen työnantajaa, eikä opettajan rikkoneen lojaalteettivelvoitettaan näitä lausumia esittäessään.

Johtopäätökseni on, että opettajan mielipidekirjoitus on tarkasteltavina olleiden yksittäisten lausumienkin osalta selvästi mahtunut hänen sananvapautensa rajoihin, eikä sananvapauteen puuttuminen näiden ilmaisujen perusteella ole ollut välttämätöntä eikä millään muotoa myöskään oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään eli työnantajan maineen suojaamiseen nähden. Kaiken kaikkiaan pidän sananvapauden näkökulmasta huolestuttavana, että kirjoitus on johtanut kirjalliseen varoitukseen.

Käsitykseni mukaan varoituksen antamisella on loukattu opettajalle kuuluvaa perus- ja ihmisoikeutena turvattua sananvapautta ja menetelty siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan ja perustuslain 12 §:n vastaisesti.

TOIMENPITEET

Päätöksen kirjallisen varoituksen antamisesta on tehnyt kasvatus- ja opetustoimenjohtaja, joka on selvityksensä mukaan noudattanut ratkaisussaan kaupunginlakimiehen antamia toimenpite-ehdotuksia ja ohjeita.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan sekä kasvatus- ja opetustoimenjohtajalle että kaupunginlakimiehelle vastaisen varalle huomautuksen luokanopettajan sananvapauden loukkaamisesta.

Vielä 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 viran-toimituksessa 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 tehokkaihin 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 Riihimäen kaupungin arvioitavaksi, miten kirjallisen varoituksen antamisesta opettajalle aiheutunut sananvapauden loukkaus olisi oikaistavissa tai korjattavissa, sekä edelleen, miten loukkaus olisi hänelle hyvitettävissä.

Pyydän kaupunkia ilmoittamaan 30.11.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on antanut aihetta.

Edellä mainituissa tarkoituksissa lähetän jäljennöksen päätöksestäni kasvatus- ja opetustoimenjohtajalle ja kaupunginlakimiehelle sekä kasvatus- ja opetuslautakunnalle ja kaupungin hallitukselle.