

28.11.2024

EOAK/5000/2023

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jari Pirjola**

## **KIRJALLISEN HUOMAUTUKSEN ANTAMINEN VIRKAMIEHELLE VIRKAVAPAUDEN AIKAISEN TOIMINNAN PERUSTEELLA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Maahanmuuttovirastoa siitä, että se antoi hänelle kirjallisen huomautuksen hänen palattuaan virkavapaalta hoitamasta kansanedustajan avustajan tehtävää. Kantelijan mukaan Maahanmuuttovirasto oli puuttunut hänen puolen vuoden mittaisella virkavapaalla suorittamiinsa toimiin kansanedustajan avustajan tehtävässä ja sosiaalisessa mediassa aktiivisena poliitikkona, minkä johdosta ”niin vapauteni ottaa vastaan jatkossakin esimerkiksi mainittua kansanedustajan avustajan työtä, kuin myös vapauteni poliittiseen toimintaan on kyseenalaistettu taustavirkaani vedoten”. Kantelijan mukaan kirjalliseen huomautukseen päätynyt moite eduskunta-avustajan työtehtävän suorittamisesta sisältää vaatimuksen, että kantelijan olisi tullut osaltaan rikkoa työ- ja lojaliteettivelvollisuutensa kansanedustajaa kohtaan. Kantelija toi esiin myös ehdokkuutensa kevään 2023 eduskuntavaaleissa.

Kantelija kertoi, että hänelle harkittiin alun perin valtion virkamieslain 24 §:n mukaista kirjallista varoitusta lukuisista sosiaalisen median ulostuloista ja työstä eduskunnassa. Kuulemisen jälkeen Maahanmuuttovirasto päätti kuitenkin, että se ei anna kantelijalle kirjallista varoitusta vaan kirjallisen huomautuksen (ks. jäljempänä kohta 2.1).

### **2 SELVITYS**

Asiassa hankittiin Maahanmuuttoviraston 15.12.2023 päivätty selvitys ja sisäministeriön 12.3.2024 päivätty lausunto, johon oli liitetty Maahanmuuttoviraston lisäselvitys. Käytettävissäni ovat myös olleet kirjallisen huomautuksen antamisasian käsittelyyn liittyvät asiakirjat.

Asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

#### **2.1 Maahanmuuttoviraston antama huomautus**

Maahanmuuttoviraston huomautuksessa todetaan **taustatietoina** muun muassa seuraavaa.

Kuultava työskentelee vakituisessa virassa apulaistarkastajan tehtävässä Maahanmuuttoviraston lupa- ja kansalaisuusyksikön palvelupisteet - vastualueen Helsingin tulosalueen palvelupisteellä.

Maahanmuuttovirasto oli harkinnut valtion virkamieslain 24 §:n mukaista kirjallista varoitusta, koska viraston tietoon oli tullut, että kantelija oli sosiaalisessa mediassa ja videoissa esiintynyt tavalla, joka ei ollut yleisesti virkamiehen käytökselle soveltuva, oli vastoin viraston arvoja ja lisäksi vaaransi luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen. Harkinta kirjallisen varoituksen antamiseksi oli käynnistynyt, kun viraston tietoon oli tullut kantelijan sosiaalisen median kirjoittelu. Kirjoittelu ei huomautuksen mukaan vastannut viraston arvoja ja oli omiaan vaarantamaan luottamusta virkamiehen puolueettomaan virantoimitukseen.

**Virasto perusteli kuulemista** valtion virkamieslain 14 ja 24 §:llä (ks. jäljempänä kohdassa 3.2 selostetut säännökset) sekä sillä, että virkamiehen toiminta ei saa vaarantaa luottamusta eikä puolueettomuutta tehtävien hoitoon (esim. Virkamieseettinen toimintaohje – Yleisesitys valtioneuvoston virkamiesetiikkaa koskevista säädöksistä, ohjeista ja käytännöistä (valtioneuvosto.fi). Huomautuksessa on viitattu lisäksi Maahanmuuttoviraston someohjeeseen 10.12.2021 ja Maahanmuuttoviraston arvoihin (Maahanmuuttoviraston strategia 2021 ja Maahanmuuttoviraston strategia 2023–2027).

Maahanmuuttovirasto varasi kantelijalle virkamieslain 66 §:n 2 momentin mukaisesti tilaisuuden tulla kuulluksi viraston aloittaman harkinnan johdosta. Virasto harkitsi myös yhtenä mahdollisuutena virkamiehen siirtämistä toisiin tehtäviin virastossa. Maahanmuuttovirasto ilmoitti kantelijalle kuulemiskutsulla, että virasto on harkinnut korkeintaan virkamieslain 24 §:n mukaista kirjallisen varoituksen antamista.

**Johtopäätöksenä** huomautuksessa todetaan muun muassa seuraavaa.

Maahanmuuttovirasto päätti, että kantelijalle ei annettu kirjallista varoitusta. Tähän oli päädytty kuulemisen jälkeen osin siksi, että kantelijaa ei ollut aikaisemmin huomautettu tämänkaltaisesta sosiaalisen median käyttäytymisestä, ja oli toivottu, että kantelija harkitsee jatkossa tarkemmin, mitä kirjoittaa ja millä tavalla. Kyseessä oli siis ollut ensimmäinen puuttuminen kantelijan kirjoitteluun. Maahanmuuttovirasto päätyi antamaan kirjallisen huomautuksen, koska sillä virasto halusi nostaa esille sen, että kirjoittelu sosiaalisessa mediassa ei ole virkamiehen käyttäytymisenä ollut hyväksyttävää, luottamusta herättävää, eikä viraston arvojen mukaista toimintaa. Lisäksi kantelija itse lupasi kiinnittää kirjoitteluunsa huomiota, joten aiheutta varoituksen antamiselle ei tässä vaiheessa katsottu olevan.

Huomautusta on **perusteltu** vielä seuraavasti.

Maahanmuuttovirasto on huomionnut kantelijan antaman kirjallisen vastineen sekä kuulemisessa kerrotut seikat. Maahanmuuttovirasto katsoi, että esille nostettu kirjoittelu ja sosiaalisen median käyttäytyminen sekä virkahenkilön vastine ja kuulemisessa esitetyt argumentit huomioon ottaen perusteltu toimenpide oli kirjallinen huomautus.

Kantelija oli virkavapaansa aikana toiminut eduskunta-avustajan tehtävässä, jonka aikana hän oli esiintynyt sosiaalisessa mediassa tavalla, jonka katsottiin vaarantavan luottamuksen virkamiehen toimintaan. Virasto katsoi, että kantelijan kirjoitukset olivat ylittäneet normaalin mielipidekirjoittelun rajan, eivätkä ne edustaneet millään tavalla viraston arvoja. Viraston arvot, joihin kuulemiskutsussa oli viitattu, olivat vuoden 2021 strategian vastuullisuus ja uuden strategian 2022–2027 luotettavuus. Toiminnan katsottiin olleen viraston arvojen, viraston someohjeen ja VM:n virkamieseettisen ohjeen vastainen.

Se, miksi virasto puuttui henkilön virkavapaalla tekemiin kirjoituksiin, johtui siitä, että kantelija itse oli tuonut esille olevansa Maahanmuuttoviraston virkahenkilö ja näin linkittänyt itse itsensä virastoon myös virkavapaalla ollessaan.

Kantelija oli huomautuksen mukaan sosiaalisen median alustoilla ja YouTube-videolla puhunut sekä kirjoittanut asioista, jotka olivat Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan epäasiallisia, eikä virkamiehen toiminta saisi vaarantaa luottamusta eikä puolueettomuutta tehtävän hoitamiseen myöskään muulloin kuin virka-aikana.

Kantelija oli myös uudelleenjakanut videoita ja päivityksiä, joissa hän oli osallistunut keskusteluun polarisoivista aiheista sosiaalisessa mediassa. Tämä itsessään ei ollut vaikuttanut huomautuksen antamiseen, vaan perusteena oli ollut äärimmäisen kärkeä ja joissain tapauksissa muita solvaava tapa esittää omia näkökulmia.

**Huomautuksen perusteina oli käytetty seuraavia kirjoituksia/sisältöjä** (lainaukset Maahanmuuttoviraston kirjallisesta huomautuksesta 31.5.2023):

”1. Liite1 kohdassa on kuvakaappaus kommentista, jonka [kantelijan nimi] kirjoittanut selvästi alentavasti ”Oletko muuten ainoa #perussuomalaiset homosatanisti? Tähän viestiin on lisätty kahden henkilö sosiaalisen median tili, joista toinen on [kantelijan nimi] kirjallisen vastineen mukaan sisältänyt kyseisen maininnan. Toisen henkilön kohdalla tällaista mainintaa ei ole ollut, minkä lisäksi henkilö on julkisuudessa profiloitunut seksuaalivähemmistöjen edustajana. Tämä ei ole linjassa Maahanmuuttoviraston someohjeen kanssa ja ei myöskään virkamieseettisen toimintaohjeen mukaista ilmaisua. Kommentti on osoitettu henkilölle julkisella keskustelualustalla. Viestinnän tarkoitus on selvästi loukata viestin kohteena olevaa henkilöä.

2. Liite 1 kuvakaappaus kohdasta:

En vannonut sotilasvalaani ollakseni osa vieraan vallan komentorakennetta

Kun nyt tänään Suomen lippu on nostettu salkoon NATO:n päämajalla Brysselissä, sanoudun minä irti asepalveluksesta.

En ole vannonut sotilasvalaani voidakseni ottaa vastaan käskyjä joltakin saatanaan NATO-kenulta, joka ottaa käskynsä rapakon takaa.

Joka ikinen, joka on valmis saattamaan Suomen kansan ja isänmaansa sodan uhan alle olemalla jenkkien Euraasia-pyrkimysten välikappaleena, on pettänyt maansa – ei pelastanut sitä.

On näet niin, että kamppailu globaalista hegemoniasta menee aina meidän rauhamme ja turvallisuutemme edelle, vaikka sotataitojemme kehusta imarrellut korpisoturit muuta kuvittelevatkin. Suomi on seuraava Irak, Afganistan ja Ukraina. Ja kun sventuuva kaatuu taistelussa veli venäläistä vastaan, kääntää jenkki pihviä ranchillaan naureskellen: snow nigga´ fights another for us”.

Maahanmuuttovirasto toteaa seuraavaa: ”YouTube-videon kuvauskentässä kuultava käyttää mm. ”snow nigga” -sanaa, mikä ei ole hyväksyttävää Maahanmuuttoviraston viestintäohjeeseen ja valtioneuvoston virkamieseettinen toimintaohjeeseen vedoten. Kuulemisessa henkilö myönsi ymmärtävänsä sanan erittäin halventavan merkityksen. Henkilö kuitenkin puolusteli sanan käyttöä sillä, että termiä on käytetty muissa konteksteissa halventavasti. Rassistien sanojen käyttäminen sosiaalisen median kirjoittelussa on omiaan vaarantamaan luottamuksen virkamiehen toimintaan tiettyjä kansalaisuuksia ja ihmisryhmiä kohtaan.”

”3. <https://youtu.be/ZUp8qFQ3Pik>

Oheisella videolla kuultava kertoo, että suomalaiset asevelvolliset voivat joutua ennen kaikkea kuolemaan Yhdysvaltojen puolesta. Lisäksi videolla kuultava kertoo Suomeen tulevan ydinaseita. Tämän osalta kommentti ylittää viraston someohjeen, luomalla mielikuvan varmasta tiedosta liittyen ydinaseisiin.

Viestissä tuodaan esille se, että puhuja edustaa Maahanmuuttovirastoa ja näin kuultava on identifioinut itsensä videoilla Maahanmuuttoviraston virkamieheksi.”

<https://www.youtube.com/watch?v=hORcUB6TmI8>

Maahanmuuttovirasto toteaa seuraavaa: ”Videossa kuultava on antanut tukensa keskustelulle, jonka mukaan (10.00 alkaen) Suomessa tulisi alkaa vallankumous, jossa tuomitaan vallanpitäjät ja saadaan giljotiinit laulamaan (20:40) sekä Euroopan juurien olevan satanismissa (26.00). Videossa esitetään tukea vallankumousajatukselle ja sille, että päättäjät pitäisi saada giljotiiniin. Tämän virasto näkee tarpeelliseksi nostaa perusteellisesti, koska kuultavalla on VKK:n sivuilla esittely itsestäsi, joka tukee videon vallankumous retoriikalle: Vaikka kuultava toi kuulemisessa esille sen, että itse ei kannata tätä ajatusta, videolta saa tällaisen kuvan henkilön mielipiteistä, eikä videon katsoja voi tietää, mikä esittäjän todellinen näkökanta asiaa on.”

## 2.2 Maahanmuuttoviraston selvitys

Maahanmuuttoviraston mukaan virkamiestä koskee virkavastuu eli tavallistakin laajempi ja ankarampi oikeudellinen vastuu työstään ja sen seurauksista. Vapaa-ajallaan virkamiehellä on oikeus osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja esimerkiksi olla mukana yhdistyksissä ja politiikassa (valtion virkamieslain 12 §). Hän on kuitenkin virkamies myös työajan ulkopuolella: hänen on yksityishenkilönäkin käyttäydyttävä niin, ettei kansalaisten luottamus häneen tai hänen edustamaansa viranomaiseen vaarannu (valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentti).

Kantelija on kantelussaan ilmaissut pyrkivänsä turvaamaan oikeutensa julkisesti poliittista ilmaisunvapauttaan käyttävänä kansalaisena. Hän on tuonut esiin, että Maahanmuuttoviraston työnjohdollisesti 28.4.2023 käynnistämä virkamieslain 24 §:n mukaisen kirjallisen varoituksen menettelyprosessi ja hänelle sen lopuksi 31.5.2023 päivätyllä päätöksellä annettu kirjallinen huomautus puuttuvat hänen perustuslakiin kirjattuihin omantunnon-, ilmaisu- ja yhdistymisvapauksiinsa. Maahanmuuttovirasto ei ole kieltänyt kantelijaa liittymästä eikä kuulumasta mihinkään yhdistykseen eikä painostanut häntä liittymään mihinkään yhdistykseen tai kieltänyt eroamasta mistään yhdistyksestä eikä virasto siten ole loukannut työntekijöiden järjestäytymisvapautta (Rikoslain 47 luvun 5 §).

Maahanmuuttoviraston tietoon oli saatettu ainakin ajalla 4.2.–20.4.2023 useilla eri yhteydenotoilla viraston viestintäkanaviin, että kantelija oli virkavapaansakin aikana identifioinut sosiaalisessa mediassa itsensä Maahanmuuttoviraston virkamieheksi ja käyttänyt sosiaalisessa mediassa virkamiehelle sopimattomaksi katsottavia sanavalintoja. Hänen käyttämänsä sanavalinnat oli katsottu erityisesti Maahanmuuttoviraston lakisääteisten tehtävien kannalta vahingollisiksi ottaen huomioon viraston maine neutraalina toimijana ja palveluntarjoajana. Nämä hänen sosiaalisessa mediassa olevat viestinsä olivat ainakin pääosin myös julkisia vielä hänen palattuaan virkavapaalta.

Huomautusta antaessaan Maahanmuuttovirasto oli katsonut, että kantelija oli siten itse aiheuttanut tilanteen, jossa hän identifioitui Maahanmuuttoviraston virkamieheksi ja hänen sosiaalisen median käyttäytymisensä oli vaarantanut kansalaisten luottamuksen Maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttovirasto katsoo, että se ei huomautuksessaan ole puuttunut kantelijan vapauteen toimia aktiivisesti politiikassa vaan nimenomaan sopimattomiin sanavalintoihin ja että vakaumus ja poliittinen mielipide tulee voida ilmaista vaarantamatta yleisön luottamusta viranomaiseen.

## 2.3 Lausuntopyyntöni sisäministeriölle

Pyysin sisäministeriötä antamaan lausunnon ja varaamaan Maahanmuuttovirastolle tilaisuuden tulla vielä uudelleen kuulluksi.

Pyysin alun perin Maahanmuuttovirastoa selvityksessään kiinnittämään ensisijaisesti huomiota siihen, millä oikeudellisella perusteella Maahanmuuttovirasto oli ryhtynyt työnjohdollisiin toimiin virkamiehen virkavapautensa aikana suorittamista toimista.

Maahanmuuttoviraston selvityksessä kiinnitettiin huomiota virkamiehen toimintaan ”vapaa-ajalla” tai ”yksityishenkilönä” tai ”työajan ulkopuolella” mutta ei niinkään siihen, mikä mahdollinen merkitys Maahanmuuttoviraston toimivaltaan antaa huomautus oli sillä, että kantelija oli ollut huomautukseen johtaneet teot tehdessään virkavapaalla. Viittasin ministeriölle lähettämässäni lausuntopyynnössä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2022:129, jossa tätä kysymystä oli käsitelty poliisimiehen virkavapauden osalta.

Pyysin myös ministeriötä kiinnittämään lausunnossaan huomiota erityisesti siihen, millä oikeudellisella perusteella Maahanmuuttovirasto oli ryhtynyt työnjohdollisiin toimiin virkamiehen virkavapautensa aikana suorittamista toimista.

## 2.4 Maahanmuuttoviraston lisäselvitys

Lausuntopyyntöni johdosta sisäministeriö pyysi Maahanmuuttovirastoa antamaan asiassa lisäselvitystä ja vastaamaan erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Minkä ajanjakson kantelija oli ollut virkavapaalla Maahanmuuttovirastosta?
- 2) Ajoittuivatko huomautuksen aiheena olleet teot kokonaisuudessaan aikaan, jolloin kantelija oli ollut virkavapaalla Maahanmuuttovirastosta?
- 3) Millä oikeudellisella perusteella Maahanmuuttovirasto oli ryhtynyt työnjohdollisiin toimiin kantelijan virkavapautensa aikana suorittamista toimista?
- 4) Mihin säännöksiin tai muihin oikeudellisiin lähteisiin Maahanmuuttovirasto oli perustanut menettelynsä ryhtyessään kantelussa kerrottuihin työnjohdollisiin toimiin ja kuinka Maahanmuuttovirastossa oli arvioitu perusteita toimenpiteille kantelijan virkavapaalla olo huomioon ottaen?

Maahanmuuttovirasto totesi lisäselvityksessään muun muassa seuraavaa.

Kantelija oli ollut virkavapaalla 1.10.2022–5.4.2023. Vapaata oli myönnetty 30.6.2023 asti, mutta kantelija oli lähettänyt Maahanmuuttovirastolle pyynnön virkavapaan keskeyttämisestä 3.4.2023.

Maahanmuuttoviraston mukaan kaikkien huomautuksen perusteena olleiden julkaisujen julkaisu- tai poistamisajankohta ei ollut selvillä. Virasto kertoi esimerkin videosta, joka oli ladattu 4.4.2023 ja joka oli ollut edelleen näkyvissä helmikuussa 2024.

Maahanmuuttovirasto on katsonut, että kantelijan identifioitua itsensä julkaisuissa viraston virkamieheksi myös virkavapautensa aikana hän oli virkamiehenä käyttäytynyt vastoin asemansa ja tehtäviensä edellyttämää tapaa. Maahanmuuttovirasto oli perustanut huomautuksen valtion virkamieslain 14 §:ään.

Virasto on asiaa käsitellessään tutustunut myös oikeusasiamiehen ratkaisuun 364/4/15, sekä virkamiesoikeudelliseen ja muuhun kirjallisuuteen, joista se on siteerannut laajasti otteita lisäselvityksessään.

Todettakoon, että kyseisissä oikeusasiamiehen ratkaisun siteeratuissa kohdissa selostetaan muun muassa perustuslain 12 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan sisältö sekä virkamiehen sananvapauden arvioinnin yleisiä lähtökohtia ihmisoikeustuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden ja oikeusasiamiehen sananvapausasioissa antamien ratkaisujen sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten perusteella.

Yhteenvedon selvityksessä todetaan, että asiassa oli punnittu perustuslain 12 §:n asettamaa turvaa sananvapaudelle ja virkamiehelle virkamieslain 14 §:ssä säädettyä käyttäytymisvelvollisuutta. Käytetyistä lähteistä oli tulkittu, että sananvapauden rajoittamiseen on suhtauduttava varauksella, koska se on perusoikeuden tasolla turvattu, mutta käyttäytymisvelvollisuus määräytyy tavallisen lain eli virkamieslain perusteella. On myös tulkittu, että sananvapauden suhde työoikeudelliseen lojaliteettivelvollisuuteen on haastava, koska lojaliteettivelvollisuuden sisältöä ei voida täsmällisestä määrittellä. Lähtökohtana on siis käytettyjen lähteiden mukaan sananvapaus, joka ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Lähteiden mukaan virkasuhteessa sananvapauden on katsottu olevan laajempi kuin työsuhteessa, koska virkasuhteessa on kyse julkisen vallan käytöstä.

Virkamiehellä on lähteiden mukaan sananvapauden myötä oikeus poliittisen keskustelun kärkkääseenkin retoriikkaan, mutta toisaalta käyttäytymisvelvoitteen myötä ei maineen tahalliseen vahingoittamiseen.

Maahanmuuttovirasto on siten katsonut, että virkamiehen sallitussakin poliittisessa keskustelussa kannanottojen tulee olla asianmukaisia, asiallisia ja sopivia ja että kantelijan julkisuudessa esittämät kannanotot mahdollisesti vaarantavat viraston mainetta neutraalina ja puolueettomana virastona etenkin 2022–2023 tilanteessa.

## 2.5 Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan muun muassa seuraavaa.

Maahanmuuttovirastolta ei lisäselvityksessäkään aivan suoraan saada vastausta siihen, mikä mahdollinen merkitys Maahanmuuttoviraston toimivaltaan antaa huomautus on sillä, että kantelija oli huomautukseen johtaneet teot tehdessään virkavapaalla. Maahanmuuttovirasto kuitenkin katsoo, että kun kantelija on identifioinut itsensä julkaisuissa viraston virkamieheksi, hän on virkamiehenä käyttäytynyt vastoin virkamieslain 14 §:n vaatimuksia.

Kanteluasiakirjoihin liitetystä Maahanmuuttoviraston kutsussa kuulemiseen todetaan, että virkamiehen vapaa-aikaan kohdistuu lisäksi virkamieslain säännös, jonka mukaan virkamiesten on käyttäydyttävä asiallisesti ja arvokkaasti myös vapaa-ajallaan. Maahanmuuttoviraston siteeraamassa Virkamiesoikeuden perusteet -teoksessa on todettu, että sananvapauden rajoituksia voi aiheutua virkamieslainsäädännön mukaisista yleisistä virkavelvollisuuksista ja että käyttäytymistä ohjaava velvollisuus rajoittaa vakiintuneen tulkinnan mukaisesti virkamiehen toimintaa myös virantoimituksen ulkopuolella. Edelleen viraston siteeraamassa teoksessa todetaan, että asiallisuusvaatimus edellyttää virkamiehen kannanotolta yleistä hyväksyttävyyttä esittämissyhteydessään.

Huomautuksen antaminen on hallinnollinen esimiehen yleiseen työjohtaja- ja valvontavaltaan kuuluva toimenpide, josta ei ole virkamieslaissa menettelysäännöksiä. Yleisesti huomautus on tarkoitettu sovellettavaksi käytännön tilanteisiin, joissa työnantajan pyrkimyksenä on saada virkamies kiinnittämään huomiota virheelliseen menettelyyn ja toimimaan vastaisuudessa sääntöjen mukaisesti.

Huomautuksen antamisesta sisäministeriö toteaa, että Maahanmuuttovirastolla on oikeus toimivaltaisena viranomaisena antaa virkamiehelleen kirjallinen huomautus työjohtollisena ohjaavana menettelynä silloin, kun pelkkää puheeksi ottamista ei pidetä oikeasuhtaisena tai riittävänä keinona puuttua virkamiehen virheelliseen toimintaan. Virkamies ei voi hakea erikseen muutosta saamaansa huomautukseen mutta hän voi halutessaan kannella huomautuksesta ylimmille laillisuusvalvojille. Näin ollen sisäministeriö ei arvioi enemmälti virastossa toteutettua yksittäistä virkamiesoikeudellista prosessia.

Oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyynnössä mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO: 2022:129 katsottiin poliisilaitoksella olleen hyväksyttävä syy puuttua poliisimiehen toimintaan virkamiesoikeudellisin keinoin. Seuraamuksia pidettiin tekojen moitittavuuteen nähden hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen ja sananvapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisina. Sisäministeriön käsityksen mukaan myös kantelun kohteena olevassa tapauksessa nimenomaisesti asioiden olosuhteet ovat olleet Maahanmuuttovirastossa hyväksyttävä syy puuttua kantelijan toimintaan. Myös kantelija on ollut poliittisesti aktiivinen ja identifioitunut Maahanmuuttoviraston ansioituneeksi virkamieheksi. Kantelijalle oli harkittu varoitusta mutta hänelle päädyttiin antamaan kirjallinen huomautus.

Vaikka poliisimiehillä on lakiin perustuen erityinen ja myös vapaa-ajan toimintaan ulottuva käyttäytymisvelvollisuus, sisäministeriön käsityksen mukaan KHO:n vuosikirjapäätöksestä on luettavissa tukea Maahanmuuttoviraston kantelijaan kohdistamille virkamiesoikeudellisille toimille. Sisäministeriö viittaa KHO:n päätöksen perusteluiden kohtaan 57, jossa todetaan, ettei pelkästään se seikka, että kirjoitukset on julkaistu virkavapaan aikana, ole muodostanut estettä varoituksen antamiselle, kun varoituksen perusteena ollut kirjoitus käsitteli nimenomaan poliisin toimintaa. Edelleen kohdassa 72 todetaan, ettei sananvapauden rajoittamista voida arvioida yksinomaan yksittäisten sanojen ja ilmaisujen tasolla, vaan huomioon on otettava kokonaiskuva, joka tuossa tapauksessa varoituksen perusteena olevista kirjoituksista välittyy.

Kanteluasiakirjojen ja Maahanmuuttoviraston antaman lisäselvityksen perusteella sisäministeriö katsoo, että Maahanmuuttovirastolla on tapahtumien ajankohta ja kantelijan toiminnan luonne huomioon ottaen ollut perusteita ryhtyä virkamiesoikeudellisiin toimiin, vaikka teot suurelta osin ajoittuivat hänen virkavapaansa aikaan.

Maahanmuuttoviraston lisäselvityksessä esimerkkinä kerrottu lumineekeri-kuvauksen sisältävä video on julkaistu päivä sen jälkeen, kun kantelija oli pyytänyt virkavapaansa keskeyttämistä ja vain päivää ennen kuin hän oli palannut työhön Maahanmuuttovirastoon. Kyseinen julkaisu oli edelleen katsottavissa.

Sisäministeriö on tutustunut kanteluasiakirjoihin ja toteaa, että niistä välittyy jossain määrin epäselvä kuva siitä, mitä kantelijan toiminta sosiaalisessa mediassa on ollut. Maahanmuuttovirasto on toiminut kantelun kohteena olevassa asiassa työnantajana ja kohdistanut huomautuksen omaan virkamieheensä. Sisäministeriö ei näin ollen enemmälti ota sisällöllisesti kantaa siihen, miten Maahanmuuttoviraston harkinnassa on otettu huomioon kantelijan sananvapaus ja hänen virkamieslain mukaiset velvollisuutensa.

### 3 KESKEISET OIKEUSOHJEET

#### 3.1 Perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus

**Perustuslain** 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Säännöksen perusteluiden mukaan lauseke, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, kattaa myös virkamiesten oikeusaseman perusteet (HE 1/1998 vp, s. 131). Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että virkamiehellä on lähtökohtaisesti samat perusoikeudet kuin kenellä tahansa, virkamiehen oikeuksia ei voida rajoittaa pelkästään virkamiesaseman nojalla, vaan kustakin rajoituksesta on säädettävä lailla PL 80 §:n 1 momentin mukaisesti, minkä lisäksi perusoikeuksien rajoituksia on tulkittava suppeasti (Kulla Heikki: Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta; Lakimies 7–8/2006, s. 1166).

Perustuslain 12 §:n 1 momentin 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. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.

Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille, eikä sananvapautta ole perustuslaissa sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon (HE 309/1993 vp, s. 56). Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee myös sananvapautta (PeVM 14/2002 vp). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp). Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla muun muassa täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen (PeVL 40/2017 vp).

**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. Saman artiklan 2 kappaleen mukaan koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista 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 paljastumisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

**Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön** mukaisesti tulee arvioida seuraavia neljää kysymystä, kun arvioidaan, onko kysymys sallitusta sananvapauden rajoittamisesta:

- 1) Onko sananvapauten ylipäättään puututtu?
- 2) Jos on puututtu, perustuuko se lakiin?
- 3) Jos puuttuminen perustuu lakiin, onko puuttumisella pyritty hyväksyttävään tavoitteeseen ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetulla tavalla?
- 4) Jos hyväksyttävä tavoite on löydettävissä, onko puuttuminen ollut välttämätöntä pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi ja onko se ollut oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa? Tässä yhteydessä tulevat tarvittaessa lähemmin arvioitaviksi myös sananvapauttaan käyttäneen henkilön lausumien luonne (tosiasiatoteamukset ja arvoarvostelmat) ja hänen motiivinsa.

**Ihmisoikeustuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden ja oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä** voidaan hahmottaa muun muassa seuraavia sananvapausarvioinnin yleisiä lähtökohtia (ks. myös jakso 3.2).

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, suvaitsevuuuden 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 tärkeää kysymystä koskevat keskustelut nauttivat lähtökohtaisesti korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viranomaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on erityisen ahdas (esim. Renaud vs. Ranska, 25.2.2010). Tällaisena yleisesti tärkeänä keskusteluna ei ole pidetty vain poliittisia ilmaisuja ahtaassa merkityksessä vaan myös taloudellisista, kulttuurisista ja sosiaalisista yhteiskuntaolosuhteista käyty keskustelu saa vahvaa suojaa.

”Yleisesti kiinnostava keskustelu” ei kuitenkaan tarkoita kaikkia asioita, jotka yleensä kiinnostavat ihmisiä, vaan edellytyksenä on, että keskustelunaiheella on jotakin yleisempää merkitystä (HE 19/2013 vp, s. 16–17 ja siinä selostettu oikeuskäytäntö).

Sananvapauden käytön asianmukaisuutta arvioitaessa on kaikissa tilanteissa erotettava toisistaan tosiasiatoteamukset ja arvoarvostelmat (arvostuksenvaraiset mielipiteet, moraaliset kannanotot), koska jälkimmäisiä ei voida näyttää toteen. Toisaalta arvoarvostelmakin saattaa olla suhteeton, ellei sille ole minkäänlaisia tosiasiaperusteita. 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. Sananvapauden kannalta erityisen vahvaa suojaa eivät siten ansaitse lausumat, joiden taustalla on jokin lausuman esittäjän epäasiallinen motiivi. Toisaalta vaatimus arvoarvostelmien toteen näyttämisestä voi jo itsessään rikkoa sananvapautta, joka käsittää mahdollisuuden turvautua tietynasteiseen liioitteluun tai provokaatioon.

Arvoarvostelmien ja tosiasiatoteamusten rajanvedosta, ks. esim. OA dnro:t 3793/2/12, [4842/4/2012](#) ja [5342/4/2013](#) sekä AOA dnro [EOAK/3100/2023](#))

Suullista ilmaisua ei voida ainakaan täysin arvioida samanlaisista lähtökohdista kuin kirjallista ilmaisua, jota on mahdollista paremmin punnita ja pohtia. Suullisissa yhteyksissä vapaampaa tyyliä edustavat ilmaisut voivat myös olla sallittavampia kuin muissa yhteyksissä, kun ne voivat tilanteesta riippuen jopa elävöittää käytävää keskustelua.

Sananvapauden rajoittamisen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa voidaan muun ohella ottaa huomioon aiheen julkinen kiinnostavuus ja merkitys, lausujan henkilö, asema ja aiempi käyttäytyminen, loukkauksen kohde, lausumassa käytetyn ilmaisun loukkaavuus ja seuraamuksen laatu.

Sananvapauden puuttumista ei voida harkita yksinomaan lausuman tietyn kohdan perusteella vaan huomioon tulee ottaa asianomaisen lausuman esittämisen olot kokonaisuudessaan (ks. esim. Lewandowska-Malec v. Puola, 18.9.2012).

Virkamiehellä on lähtökohtaisesti yhtä laaja perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattu sananvapaus kuin kenellä tahansa, mutta sitä rajoittavat yksityishenkilöihin verrattuna muun muassa virantoimitusvelvollisuus, käyttäytymisvelvollisuus, vaitiolovelvollisuus ja häirinnän kieltö. Virkamiehen sananvapaus on niin ikään eräin rajoituksin tunnustettu lähtökohtana myös ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä (esim. Guja v. Moldova, 12.2.2008).

Suhteessa työnantajaan virkamiehen sananvapauden voidaan katsoa olevan laajin silloin, kun virkamies esiintyy vapaa-aikana yksityishenkilönä ilmoittamatta asemaansa tai työnantajaansa, ja suppein silloin, kun hän toimii työtehtävissä työaikana ja työnantajan edustajana (näin esimerkiksi EOAK/3635/2021). Virkatehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa virkamieheltä voidaan edellyttää asianmukaisuutta ja asiallisuutta sekä sellaisten sopivuusvaatimusten täyttämistä, jotka voivat johtua ennen muuta kyseisen viraston perustehtävän laadusta (PeVL 28/1997 vp).

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu myös, että virkamiehenkin lausumalta pitää edellyttää riittävää yksiselitteisyyttä, jotta sitä ylipäätään voitaisiin käyttää perusteena sananvapauteen puuttumiselle. Näin ei ole, jos erilaisten tulkintojen tueksi voidaan esittää järkeenkäypiä perusteita. Lisäksi tulee ottaa huomioon se asiayhteys, jossa jotakin ilmaisua on käytetty, ja sen asian merkitys kokonaisuudessaan, johon lausumat liittyvät. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä onkin peräänkuulutettu perusoikeus- eli sananvapausmyönteistä lähestymistapaa tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Tällöin kyse on ollut tapauksista, joissa sananvapauteen on puututtu tulkinnanvaraisten arvoarvostelmien eli mielipiteiden esittämisen perusteella.

Poliittisessa toiminnassa sananvapaus saa erityisen korostuneen merkityksen, ja poliittiset mielipiteet kuuluvat sananvapauden sellaiselle ydinalueelle, jonka rajoittamiseen on sovellettava tiukkoja vaatimuksia, jotta se voisi olla sallittua.

Esim. *Andrushko vs. Venäjä*, 14.10.2010, ja *Magyar Kétfarkú Kutya Párt vs. Unkari*, 20.1.2020; ks. myös esim. *Kita vs. Puola*, 8.7.2008, *Kurlowicz vs. Puola*, 22.6.2010, ja *Lewandowska-Malec vs. Puola*, 18.9.2012.

Myös oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä (esim. OA dnro [EOAK/2859/2020](#)) on todettu, että luottamushenkilöiden kohdalla sananvapaudella on erityisen korostunut merkitys ja siksi heidän sananvapauteensa puuttumiseen tässä ominaisuudessa on suhtauduttava varsin tiukasti (luottamushenkilöiden sananvapaudesta, ks. myös OA dnro [EOAK/3635/2021](#) ja AOA dnro [EOAK/826/2022](#)).

Toisaalta vihapuhe jää tietyissä tilanteissa myös poliittisen sananvapauden ulkopuolelle, ja myös poliitikkojen tulee julkisuudessa ilmaista itseään siten, että he välttävät suvaitsemattomuutta lisääviä kommentteja (*Féret v. Belgia* (16.7.2009)). Vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden korostettu sananvapauden suoja ei merkitse sitäkään, että virkamieheen, joka toimii myös luottamustoimessa, ei lainkaan sovellettaisi lain säännöksiä virkamiehen ja poliisimiehen käyttäytymisvelvollisuudesta (ks. KHO: 2022:129).

## 3.2 Valtion virkamieslaki

Valtion virkamieslain 2 §:n mukaan lain tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen sekä turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on 2 momentin mukaan käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

**Viimeksi mainitun 2 momentin perusteluissa** asiaa ei ole enemmälti arvioitu (HE 291/1993 vp). Sääntely vastaa tältä osin pitkälti aiempaa virkamieslakia (755/86), jonka 20 §:n 3 momentin mukaan virkamiehen oli käyttäydyttävä virkamiesasemansa edellyttämällä tavalla. Tuon säännöksen perusteluissa (HE 238/1984 vp, s. 31) todetaan seuraavaa: ”Pykälän 3 momentissa edellytetty asianmukaisen käyttäytymisen vaatimus on erilainen virkamiehen asemasta ja tehtävästä riippuen. Erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa on virkamieheltä vaadittava virkamiesasemassaan soveltuvaa käyttäytymistä myös virka-ajan ulkopuolella. Yleinen yhteiskunnallinen kehitys on sitä vastoin johtanut siihen, että monissa muissa tehtävissä oleville virkamiehille ei virantoimituksen ulkopuolella yleensä ole syytä asettaa suurempia käyttäytymisvaatimuksia kuin muillekaan kansalaisille. Kuitenkin on edellytettävä, että virkamies ei menettelyllään tai käyttäytymisellään aiheuta haittaa tai vahinkoa viranomaiselle.”

**Oikeuskäytännössä** virkamieheltä on katsottu voitavan edellyttää asianmukaista käyttäytymistä myös varsinaisten virkatehtävien hoidon ulkopuolella ja etenkin kiinteästi työhön liittyvän vapaa-ajan vieton yhteydessä (Hämeenlinnan hallinto-oikeus 19.3.2014, 14/0194/3; tähän liittyy KHO 24.2.2016 T 606). Käyttäytymisvelvoite on ulotettu varsinaisten virkatoimien ulkopuolelle myös ratkaisussa KHO 27.6.1997, taltio 1642, jossa oli kyseessä korkean virkamiehen (valtakunnansovittelija) käyttäytymisen arviointi. Myös virkamiehen käytökseen sairausloman aikana on katsottu voitavan puuttua virkamieslain 14 §:n nojalla, koska teot olivat haitanneet työyhteisöön liittyen välittömästi viraston toimintaa. Virkamies oli häiriköinyt työtovereitaan lähettämällä viestejä ja soittamalla puheluita (Helsingin hallinto-oikeus 7.10.2015, 15/0785/2; korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen eikä muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta, KHO 25.10.2017 T 5142).

Korkein hallinto-oikeus on arvioinut sananvapauteen liittyvän kysymyksen poliisimiehen virkavapaalla olon merkityksestä virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä arvioitaessa (KHO: 2022:129, annettu 14.11.2022). KHO arvioi, oliko poliisilaitos voinut antaa poliisimiehelle kirjalliset varoitukset vuosina 2017 ja 2019 sekä erottaa hänet virantoimituksesta yhden kuukauden määräajaksi vuonna 2020 sillä perusteella, että hänen oli katsottu toimineen poliisimiehen käyttäytymisvelvollisuuden vastaisesti.

Koska virkamiesoikeudellisten seuraamusten perusteena olivat olleet pääasiassa poliisimiehen sosiaalisessa mediassa, sanomalehtikolumnissa sekä televisioesiintymisen aikana esittämät kannanotot, seuraamukset merkitsivät hänen sananvapautensa rajoittamista.

Lähtökohtana arvioinnissa oli yhtäältä poliisimiestä koskeva erityinen ja myös vapaa-ajan toimintaan ulottuva käyttäytymisvelvollisuus, jolla pyritään turvaamaan yleisön luottamusta poliisin toiminnan asianmukaisuuteen sekä poliisiorganisaation puolueettomuuteen, tasapuolisuuteen ja toiminnan syrjimättömyyteen. Toisaalta punninnassa oli merkitystä sillä, että myös poliisimiehellä on oikeus esittää kriittisiäkin mielipiteitä poliisiorganisaatiota ja poliisin johtoa kohtaan sekä osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun yleistä mielenkiintoa herättävistä aiheista. Arvioinnissa otettiin lisäksi huomioon poliisimiehen asema poliittisesti aktiivisena toimijana ja poliittiseen ilmaisuvapauteen liittyvä korostettu sananvapauden suoja. Poliisimiehen esittämien kannanottojen moitittavuutta arvioitiin yksittäisten ilmausten lisäksi niistä välittyvän kokonaiskuvan valossa.

Poliisilaitoksella katsottiin asioiden olosuhteissa olleen hyväksyttävä syy puuttua poliisimiehen toimintaan virkamiesoikeudellisin keinoin. Seuraamuksia pidettiin tekojen moitittavuuteen nähden hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen ja sananvapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisina.

KHO arvioi erikseen virkavapaan merkitystä asian arvioinnissa. Se totesi, että poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:n mukaisesti poliisimiehen on virantoimituksen lisäksi käyttäydyttävä myös yksityiselämässään siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Tämän vuoksi virkavapaalla oleminen ei automaattisesti vapauta poliisimiehen virkaan nimitettyä henkilöä velvollisuudesta käyttäytyä säännöksen edellyttämällä tavalla. Virkavapaalla voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa poliisimiehen käyttäytymisen moitittavuutta, sillä säännöksen mukaan asian arvioinnissa otetaan huomioon henkilön asema ja tehtävä poliisihallinnossa.

Koska säännöksen tarkoituksena on turvata nimenomaan yleisön luottamusta poliisiin instituutiona, esimerkiksi virantoimituksessa olevan poliisin virka-asuun pukeutuneen henkilön moitittava toiminta on todennäköisesti omiaan vaarantamaan tätä luottamusta enemmän kuin virkavapaalla olevan henkilön sellainen vapaa-ajan toiminta, joka ei millään tavalla kytkydy poliisin virkatehtäviin.

Kysymys on kuitenkin aina tapauskohtaisesta arvioinnista, jossa tulee ottaa huomioon yksittäistapauksen olosuhteet, kuten virkavapaan pituus ja syy, henkilön mahdollinen toimiminen toisissa tehtävissä virkavapaansa aikana sekä moitittavana pidetyn toiminnan luonne ja liityntä poliisin tehtäviin.

Asiassa saadun selvityksen mukaan A oli ollut virkavapaalla sekä silloin, kun hän oli julkaissut varoituksen perusteena olleet Facebook-kirjoituksensa, että silloin, kun poliisilaitos oli antanut hänelle kirjallisen varoituksen. Virkavapaan perusteena oli ollut hoitovapaa, jonka päätyttyä A oli palannut hoitamaan vanhemman rikoskonstaapelin virkaansa. Hän ei ollut virkavapaansa aikana toiminut muissa työtehtävissä.

A:n ei edellä mainituissa olosuhteissa voitu katsoa olleen virkavapaansa aikana sellaisessa tilanteessa, että poliisimiehen käyttäytymisvelvollisuus ei olisi koskenut häntä. Kun lisäksi otettiin huomioon, että varoituksen perusteena ollut kirjoitus käsitteli nimenomaan poliisin ja poliisijohdon toimintaa, pelkästään se seikka, että kirjoitukset oli julkaistu virkavapaan aikana, ei muodostanut estettä varoituksen antamiselle.

**Aiempaa virkamieslakia koskeneessa oikeuskirjallisuudessa** todetaan, että virkamiesasemaan liittyviä käyttäytymisvaatimuksia ei ole määritelty täsmällisemmin, eikä niitä ilmeisesti olekaan mahdollista normittaa kattavasti. Edelleen todetaan, että on myös mahdollista, että virkamiesasemaan sopivan käyttäytymisen vaatimus ulottuu varsinaisten virkatehtävien hoitamisen ulkopuolelle erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa. Tällainen virka-aseman ja yksityishenkilön ominaisuuden samastuminen saattaa tulla lähtökohtaisesti kysymykseen etenkin kaikkein ylimmissä viroissa. Lähtökohtana on kuitenkin pidetty perusteltuna pitää virkamieslain sääntelyalan rajoittumista vain virkamiehen toimintaan virkasuhteessa (Niklas Bruun – Olli Mäenpää – Kaarlo Tuori: Uusi virkamiesoikeus, 1988, s. 131–132).

**Voimassa olevaa virkamieslakia koskevassa oikeuskirjallisuudessa** todetaan niin ikään, että virantoimituksen ulkopuolella virkamiehelle ei lähtökohtaisesti voida asettaa suurempia käyttäytymisvaatimuksia kuin muille kansalaisille. Edelleen todetaan, että vaikka käyttäytymisvelvollisuus on säännelty melko väljästi, sääntelyt asettavat kuitenkin arviointikriteereiksi ”aseman ja tehtävät”. Etenkin johtavassa asemassa olevilta virkamiehiltä voidaan asemansa perusteella vaatia asiallista käyttäytymistä myös vapaa-aikana. Tehtäviensä puolesta erityisasemassa ovat varsinkin voimakeinojen käyttöön valtuutetut virkamiehet, kuten poliisimiehet, vartijat ja sotilaat. Edelleen todetaan, että viran ulkopuolista käyttäytymistä arvioitaessa on aihetta kiinnittää huomiota myös siihen, onko moitittavasta toiminnasta aiheutunut selvää haittaa tai ilmeistä vahinkoa viranomaiselle tai onko virkamies samalla syyllistynyt rikokseen (Seppo Koskinen – Heikki Kulla: Virkamiesoikeuden perusteet, 2013, s. 185–186).

Oikeuskirjallisuudessa todetaan myös, että pelkästään virkamiehen viranhoitoa koskevat rajoitukset voivat ulottua pidemmälle kuin virkamiestä yksityishenkilönä koskevat rajoitukset, mutta jaottelua virkamies–yksityishenkilö ei voida ottaa tarkastelun yksinomaiseksi perustaksi, tilanteet kun ovat käytännössä sekamuotoisia ja riippuvaisia virka-asemasta ja virkaan kuuluvista tehtävistä. Lailla säännellyistä yleisistä virkavelvollisuuksista vapaa-aikaan voivat ulottua etenkin käyttäytymisvelvollisuus, velvollisuus pidättäytyä luottamusta heikentävistä eduista ja vaitiolovelvollisuus. Täsmällisyysvaatimuksesta huolimatta laillisina on pidetty sellaisiakin sääntelyitä, joissa velvollisuuden ulottumista viranhoidon ulkopuolelle ei erikseen todeta (Kulla Heikki: Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta; Lakimies 7–8/2006, s. 1167).

Oikeuskirjallisuudessa on myös pidetty Suomen virkamiesoikeudellista sääntelyä hajautuneena ja todettu eri laeissa säädeltävän hyvin samantyyppisistä asioista, ja ne sisältävät jopa samoja säännöksiä. Tässä yhteydessä on viitattu esimerkkinä käyttäytymisvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn, jossa säännösten esityöt poikkeavat laeittain, vaikka säännös itsessään olisi sama. Tämän on katsottu olevan osaltaan omiaan luomaan epäselvyyttä. Epäselvyyttä on katsottu luovan myös se, kuinka ajallisista ulottuvuuksista on osittain oikeusjärjestyksessä säädetty poikkeavasti sen mukaan, minkä julkisyhteisön virkamiehistä on kyse. Aivan täysin selvänä ei näissä tilanteissa ole pidetty sitä, onko aidosti perustetta säätää virkamiesten oikeusasemasta toisistaan poikkeavalla tavalla, kun mitä ilmeisemmin nämä eroavaisuudet eivät selity esimerkiksi sääntelykohteiden erityispiirteillä (ks. Muukkonen Matti: Viran ajalliset ulottuvuudet – olisiko tarvetta virkamiehiä koskevan sääntelyn synkronoinnille? Edilex 2022/40, julkaistu 1.11.2022, [www.edilex.fi/artikkelit/28387](http://www.edilex.fi/artikkelit/28387), s. 28).

Valtion virkamieslain 23 §:n 1 momentin mukaan virkamies saa keskeyttää työnteon, jos asianomainen viranomaisen hakemuksesta myöntää hänelle virkavapauden taikka hän on suoraan lain nojalla virkavapaana. Työnteon keskeyttämisestä muilla perusteilla on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Virkavapaus voidaan myöntää myös hakemuksetta, jos virkamies ei ole voinut hakea virkavapautta ennen työnteon keskeytymistä tai jos keskeytymisen syystä on muutoin saatu riittävä selvitys. Virkavapaus voidaan 3 momentin mukaan myöntää myös osittaisena. Virkavapaana oleva virkamies voidaan lisäksi suostumuksensa perusteella erityisestä syystä määrätä suorittamaan joitakin virkatehtäviä.

Valtion virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.

Pykälän perusteluiden mukaan on pidetty tarpeellisena säilyttää mahdollisuus reagoida varoituksella virkamiehen sellaiseen moitittavaan käyttäytymiseen, joka ei ole irtisanomisperuste. Myös huomautuksen antaminen on edelleen mahdollista, vaikka siitä ei ehdotettu nimenomaista säännöstä (HE 291/1993 vp, s. 35). Huomautus voi olla joko suullinen tai kirjallinen (HaVM 5/1994 vp, s. 7).

Valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Tällaisena syynä ei voida pitää ainakaan: 3) virkamiehen poliittisia, uskonnollisia tai muita mielipiteitä taikka hänen osallistumistaan yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan.

### 3.3 Hallintolaki

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on muun muassa oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Pykälän perusteluiden (HE 72/2002 vp) mukaan viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Suhteellisuusperiaatteella on yleisempää merkitystä hallintotoiminnassa. Periaatteen soveltamisessa voi olla kysymys yleensäkin minkä tahansa viranomaistoimen arvioimisesta sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta.

## 4 KANNANOTTO

### 4.1 Arviointi sananvapauden käyttöä koskevien kriteerien näkökulmasta

#### 4.1.1 Onko kantelijan sananvapautteen puuttuttu?

Oikeusasiamiehen sananvapautta koskevassa ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kirjallisen huomautuksen antaminen virkamiehen sananvapauden käytöstä merkitsee sananvapautteen puuttumista. Kantelijan sananvapautteen oli siten puuttuttu, koska työnjohdollisen toimenpiteen perusteena oli hänen toimintansa sosiaalisessa mediassa.

#### 4.1.2 Onko sananvapautteen puuttuminen perustunut lakiin?

Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Säännöksen on tulkittu muodostavan sinänsä laillisen perusteen puuttua myös virkamiehelle kuuluvaan sananvapauteen.

Kantelija oli ollut virkavapaalla 1.10.2022–5.4.2023. Virkavapauden takia hän oli keskeyttänyt työnteon Maahanmuuttovirastossa. Asiassa ei ole ilmennyt, että virkavapaus olisi virkamieslain mahdollistamalla tavalla ollut osittainen tai että kantelija olisi virkavapaana ollessaan suostumuksensa perusteella erityisestä syystä määrätty suorittamaan joitakin virkatehtäviä. Kyse ei siten ole ollut osittaisesta viranhoidosta, johon käyttäytymisvelvoite olisi suoraan kytkettävissä.

Kirjallisen huomautuksen mukaan kantelija oli virkavapaansa aikana toiminut kansanedustajan eduskunta-avustajan tehtävässä ja tällöin esiintynyt sosiaalisessa mediassa tavalla, joka oli vaarantanut luottamuksen virkamiehen toimintaan.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella kaikkien huomautuksen perusteena olleiden julkaisujen julkaisu- tai poistamisajankohta ei ole selvillä. Maahanmuuttovirasto on selvityksessään maininnut yhden esimerkin videosta, joka oli ladattu 4.4.2023 ja joka oli ollut edelleen näkyvissä helmikuussa 2024. Tämä lataaminen ajoittui siten aikaan, jolloin kantelija oli jo peruuttanut virkavapaansa ja oli ollut palaamassa hoitamaan virkaansa. Virasto on viitannut myös siihen, että kantelijan sosiaalisessa mediassa olevat viestit olivat ainakin pääosin myös julkisia vielä hänen palattuaan virkavapaalta.

Ratkaisevin osin kyse oli käsitykseni mukaan siten ollut kantelijan toiminnasta nimenomaan virkavapauden aikana. Toisaalta hänen virkasuhteensa Maahanmuuttovirastoon ei ollut päättynyt.

Merkillepantavaa on sekin, että toiminnalla on joka tapauksessa ollut tosiasiallista merkitystä virkavapauden aikaa pidempään, mikä johtuu sosiaalisen median luonteesta eli siitä, että siellä henkilön julkaisemat mielipiteet voivat "elää" pitkäänkin.

Oleellinen esikysymys tässä asiassa on, mikä oikeudellinen merkitys on sillä, että kantelija oli kirjallisen huomautuksen perusteena käytetyn toimintansa aikana ollut Maahanmuuttovirastosta virkavapaalla toisen työnantajan palveluksessa, vaikka huomautus oli sinänsä annettu vasta hänen palattuaan hoitamaan virkaansa. Työnjohdollisen toimenpiteen perusteena ei ollut kantelijan toiminta viranhoidossa tai vakituiseen virkaan suoraan kytkeytyvän vapaa-ajan aikana (esimerkiksi toiminta virka-ajan jälkeen, viikonloppuna tai vuosilomalla). Kyse on myös siitä, onko virkamiehellä käyttäytymisvelvollisuus myös virkavapauden aikana sillä perusteella, että valtion virkamieslain 23 §:ssä säädetään nimenomaisesti vain oikeudesta keskeyttää työnteko virkavapauden aikana mutta ei nimenomaisesti muista virkavelvollisuuksista, kuten käyttäytymisvelvollisuudesta, vapautumisesta.

Valtion virkamieslaissa ei ole tarkemmin säädetty virkamiehen käyttäytymisvelvollisuuden sisällöstä eikä nimenomaisesti sen ulottumisesta tavanomaiseen vapaa-aikaan saatikka virkavapaaseen ja etenkin tilanteeseen, jossa henkilö on ollut virkavapauden aikana toisen työnantajan palveluksessa.

Valtion virkamieslakeja koskevissa hallituksen esityksissäkään nimenomaan virkavapauden merkitystä ei ole arvioitu käyttäytymisvaatimuksen näkökulmasta, eikä tiedossani ole ainakaan laajemmin sellaista julkaistua oikeuskäytäntöä<sup>1</sup>, jossa asiaa olisi arvioitu nimenomaan vain valtion virkamieslain perusteella. Myöskään Maahanmuuttovirasto tai sisäministeriö ei ole kanteluasiaa käsitellessäni saattanut tietooni arvioinnissa relevanttia oikeuskäytäntöä. Toisaalta ainakin yhdessä tiedossani olevassa tapauksessa virkamiehen käytökseen – nimenomaan työyhteisöään ja kollegoitaan kohtaan – sairausloman aikana oli katsottu voitavan puuttua (ks. edellä kohta 3.2).

Sikäli kuin kyse on – kuten esillä olevassa tapauksessa – kirjallisista huomautuksista, oikeuskäytäntöä ei sinänsä edes voi olla, koska huomautuksesta ei ole muutoksenhakuoikeutta.

---

<sup>1</sup> Asiaa oikeusasiamiehen kansliassa valmisteltaessa on käyty läpi muun muassa valtion säädöstietopankki Finlexissä ([www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)) ja valtiovarainministeriön verkkosivuilla julkaistussa tietopankissa (<https://vm.fi/valtio-tyonantajana/virkamiesoikeus/oikeustapaukset>) julkaistuja virkamiesoikeudellisia tapauksia.

Tiedossani ei myöskään ole aiempaa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytäntöä, joka voitaisiin suoraan rinnastaa kantelijan tapauksen olosuhteisiin. Maahanmuuttoviraston selvityksessä viitatuissa aiemmissa ratkaisuissa ei ole ollut arvioitavana nimenomaan virkamiehen virkavapauden aikaisen sananvapauden rajoittaminen. Näihin lähtökohtiin nähden pidän nyt esillä olevaa tapausta varsin poikkeuksellisenä.

Tiedossani olevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO: 2022:129 katsottiin poliisilaitoksella olleen hyväksyttävä syy puuttua poliisimiehen toimintaan virkamiesoikeudellisin keinoin myös hänen virkavapautensa aikana. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan virkavapaalla oleminen ei automaattisesti vapauta poliisimiehen virkaan nimitettyä henkilöä velvollisuudesta käyttäytyä poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:n edellyttämällä tavalla (ks. jäljempänä). Virkavapaalla voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa poliisimiehen käyttäytymisen moitittavuutta, sillä säännöksen mukaan asian arvioinnissa otetaan huomioon henkilön asema ja tehtävä poliisihallinnossa. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, että kun poliisimiehen virassa oleva mutta samanaikaisesti myös poliittisesti aktiivinen henkilö osallistuu julkiseen keskusteluun, henkilön rooleja voi joskus olla vaikeaa erottaa toisistaan, ja julkisesti esitetyt kannanotot voivat synnyttää jännitteitä poliittisen toiminnan ja virkaan liittyvien velvollisuuksien välillä.

Koska vertailukelpoista oikeuskäytäntöä on tiedossani niukalti, katson aiheelliseksi lähemmin tarkastella edellä mainittua tapausta peilaamalla sitä kantelijan tapauksen olosuhteisiin, koska kummassakin tapauksessa työnantaja oli ryhtynyt toimenpiteisiin virkamiehen virkavapauden aikaisen toiminnan takia.

Tapausten olennaisin oikeudellinen ero on mielestäni se, että kantelija on ollut Maahanmuuttoviraston apulaistarkastaja, ei siis poliisimies, joiden käyttäytymisvelvoite on jo säädösten korostetumpi muihin virkamiehiin nähden. Poliisin hallinnosta annetun lain 15 f §:n mukaan poliisimiehen on **virassa ja yksityiselämässään** käyttäytyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Toinen olennainen ero tapausten välillä on se, että korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemässä tapauksessa virkamies ei ollut virkavapaan aikana toisen työnantajan palveluksessa, toisin kuin kantelija. Palaan tähän jäljempänä vielä erikseen.

Vaikka valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin on vakiintuneesti tulkittu muodostavan perusteen puuttua virkamiehen toimintaan tietyin edellytyksin myös vapaa-ajalla ja myös sananvapauden käyttöön, poliisimiehiä vastaavasta yksityiselämästä nimenomaisesti koskevasta käyttäytymisvelvoitteesta ei virkamieslaissa kuitenkaan erikseen säädetä.

Poliisimiehen käyttäytymisen moitteettomuudelle on siten asetettu valtion virkamieslaissa säädettyä ankarammat edellytykset.<sup>2</sup>

Joissakin tapauksissa valtion virkamieslain tulkinnoilla näytetään käsitykseni mukaan kuitenkin tosiasiaa lähestytyn sitä lähtökohtaa, josta poliisimiesten osalta on laissa nimenomaisesti säädetty. Tällöin virkavapauskaan ei välttämättä suoraan olisi este puuttua virkamiehen toimintaan edellä todetun säännöksen perusteella. Pidän kuitenkin ongelmallisena, jos valtion virkamieslakia sovelletaan virkamiesten käyttäytymisvelvollisuuden osalta täysin samalla tavalla kuin poliisimiesten osalta on nimenomaisesti säädetty ja sääntelyä tulkittu.

Edellä todetusta oikeudellisen arvioinnin lähtökohdan keskeisestä erosta huolimatta tässäkin yhteydessä on mielestäni aiheellista käydä vielä läpi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessään hahmottelemia asian arvioinnissa merkityksellisiä kriteerejä. Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden mukaan virkavapaalla olemisen ei automaattisesti vapauta poliisimiestä velvollisuudesta käyttäytyä poliisin hallinnosta annetun lain säännöksen edellyttämällä tavalla, menettelyn moitittavuuden tapauskohtaisessa arvioinnissa tuli ottaa huomioon yksittäistapauksen olosuhteet, kuten virkavapaan pituus ja syy, henkilön mahdollinen toimiminen toisissa tehtävissä virkavapaansa aikana sekä moitittavana pidetyn toiminnan luonne ja liityntä virkamiehen (tässä tapauksessa poliisimiehen) tehtäviin. Arvioituaan asiaa muun muassa edellä mainituista lähtökohdista (ks. tarkemmin jäljempänä) korkein hallinto-oikeus päätyi siihen, ”ettei poliisimies ollut virkavapaansa aikana sellaisessa tilanteessa, että poliisimiehen käyttäytymisvelvollisuus ei olisi koskenut häntä”.

Kantelijan tapauksessa asia tulee arvioitavaksi vain virkamieslain nojalla, jolloin sääntelyn lähtökohta on erilainen. Tällöin jää edellä todettuun nähden mielestäni tulkinnanvaraiseksi, voisivatko mainitut korkeimman hallinto-oikeuden hahmottamat seikat määrittää sitä, voidaanko virkavapauden aikaiseen toimintaan ylipäätään puuttua virkamieslain nojalla. Vai ovatko ne seikkoja, jotka otettaisiin huomioon vasta arvioitaessa menettelyn moitittavuuden astetta ja työnjohdollisten toimenpiteiden tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta? Tällä on merkitystä eritoten sananvapautta koskevissa kysymyksissä, joissa esikysymyksenä joudutaan arvioimaan sitä, perustuuko sananvapautteen puuttuminen ylipäätään lakiin.

---

<sup>2</sup> Merkillepantavaa on tässä yhteydessä myös se, että poliisimiehellä on tietyissä tilanteissa toimimisvelvollisuus myös vapaa-ajalla. Poliisin hallinnosta annetun lain 15 c §:n 3 momentin mukaan poliisimies on ilman eri määräystä velvollinen ryhtymään kiireellisiin toimiin koko maassa myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan, jos se on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkinnan aloittamiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi taikka jos se näihin rinnastettavan muun erityisen syyn vuoksi on tarpeen.

**Virkavapaan pituus.** Korkeimman hallinto-oikeuden arvioimassa asiassa poliisimiehen noin kahden vuoden mittainen virkavapaus ei tapauksen olosuhteissa estänyt arvioimasta asiaa poliisimiehen käyttäytymisvelvoitteen kannalta. Kantelija taas oli ollut virkavapaalla olennaisesti lyhyemmän ajan, vain noin puoli vuotta.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole enemmälti avattu sitä, missä suhteissa virkavapauden pituudella voi olla merkitystä asian arvioinnissa. Ajallisella ulottuvuudella on työnjohdollisissa toimenpiteissä nähdäkseen yleisesti ottaen merkitystä muun muassa siten, että mitä pitempi virkavapaus on, sitä etäisemmäksi muodostuu esimerkiksi virkamiehen käyttäytymisen yhteys virkatoimintaan. Epäasialliseksi katsottuun käytökseen tulee myös puuttua riittävän hyvissä ajoin, jottei työnjohdollinen ohjausvaikutus käy merkityksettömäksi. Oikeus puuttua työntekijän toimintaan voi ajan kulumisen vuoksi myös lakata kokonaan. Kyse on myös virkamiehen oikeusturvasta.

**Virkavapaan peruste ja toimiminen toisissa tehtävissä.** Korkeimman hallinto-oikeuden arvioimassa asiassa poliisimies oli ollut virkavapaalla sekä silloin, kun hän oli julkaissut varoituksen perusteena olleet Facebook-kirjoituksensa, että silloin, kun poliisilaitos oli antanut hänelle kirjallisen varoituksen. Virkavapaan perusteena oli ollut hoitovapaa, eikä poliisimies ollut virkavapaansa aikana toiminut muissa työtehtävissä. Sen sijaan hän oli toiminut poliittisissa tehtävissä eli poliittisen puolueen varapuheenjohtajana sekä kaupunginhallituksen ja -valtuuston jäsenenä. Poliisimiehen ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan voitu katsoa olleen virkavapaansa aikana sellaisessa tilanteessa, että poliisimiehen käyttäytymisvelvollisuus ei olisi koskenut häntä.

Kantelija taas oli toiminut virkavapaansa aikana toisessa tehtävässä toisen työnantajan palveluksessa eli kansanedustajan eduskunta-avustajana. Kansanedustajan avustajan tehtävänä on avustaa kansanedustajaa valtiopäivätoimintaan liittyvissä tehtävissä, ja hänen toimenkuvansa painottuu kansanedustajien tarpeiden mukaan. Avustajan työnantajana on eduskunnan kanslia lukuun ottamatta niitä avustajia, joiden työnantajana toimii eduskuntaryhmä ns. ryhmäkansliamallin mukaisesti. Kantelija oli toiminut myös puolueensa eduskuntaryhmän pääsihteerinä ja ollut ehdolla kevään 2023 eduskuntavaaleissa, joiden tulos vahvistettiin 5.4.2023, jolloin kantelijan virkavapaus oli jo päättynyt.

Edellä todettua ja kantelijan tapausta yhdistävät työnjohdollisten toimien kohteina olleiden henkilöiden poliittinen aktiivisuus virkavapauden aikana. Kantelijan saaman huomautuksen perusteluissa ei kuitenkaan ole oikeastaan lainkaan arvioitu sananvapauden näkökulmasta kantelijan hoitaman toisen tehtävän tai hänen poliittisen toimintansa luonteen erityistä merkitystä. Kantelusta ei ilmene eikä tiedossani muutenkaan ole, oliko kantelijan työnantaja eduskunnassa puuttunut kantelijan toimintaan.

Kantelusta ja kantelijan vastineesta kuulemiskirjeeseen ilmenee hänen nimenomaisesti vedonneen kansanedustajan avustajan työtehtäviin ja velvoitteisiin lähiesimiestään (kansanedustaja) kohtaan. Hän oli kuulemisessa todennut muun muassa, että – huomautuksen perusteena sittemmin käytetty – videokeskustelu oli käyty eduskunnan studiossa esimiehen (kansanedustaja) kanssa virka-aikaan siten, että keskustelu oli ollut kyseisen esimiehen kantelijalle määräämä työtehtävä.

Kantelija on myös yleisemmin viitannut toimineensa poliittisen toimijan roolissa ja maininnut eduskuntavaaliehdokkuutensa. Todettakoon, että tässä asiassa ei ole ollut arvioitavana kantelijan poliittinen toiminta eduskunta-avustajana tai niin, että kantelija olisi viranhoidossa ollessaan hoitanut samanaikaisesti jotakin poliittista luottamustehtävää.

**Toiminnan luonne ja liityntä työnantajaan.** Korkeimman hallinto-oikeuden arvioimassa asiassa varoituksen perusteena ollut poliisimiehen toiminta (Facebook-kirjoitukset ja lausuma sanomalehdessä) käsitteli nimenomaan poliisia ja poliisijohtoa. Kantelijan saaman kirjallisen huomautuksen mukaan kantelija oli sosiaalisen median alustoilla ja YouTube-videolla puhunut ja kirjoittanut asioista, jotka olivat Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan epäasiallisia. Viraston selvityksen mukaan kantelijan käyttämät sanavalinnat oli katsottu erityisesti Maahanmuuttoviraston lakisääteisten tehtävien kannalta vahingollisiksi ottaen huomioon viraston maine neutraalina toimijana ja palveluntarjoajana. Käsitykseni mukaan kyse on siten ainakin pääosin ollut pikemminkin yleisemmästä epäasiallisuudesta eikä niinkään epäasialliseksi katsotusta kritiikistä juuri Maahanmuuttoviraston tai sen johdon toimintaa kohtaan.

**Yhteenvetona ja johtopäätöksinäni** totean edellä lausutun perusteella seuraavan.

Valtion virkamieslain tarkoitus on muun muassa turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan. Perustuslain 80 §:n 1 momentti, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, kattaa myös virkamiesten oikeusaseman perusteet.

Valtion virkamieslain 14 §:n sanamuodosta ei suoraan ilmene, että virkamiehen velvollisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla ulottuisi virkasuhteen aikaiseen virkatehtävien ulkopuoliseen vapaa-aikaan saatikka virkavapauteen.

Voimassa olevan virkamieslain esitöissä asiaa ei ole enemmälti arvioitu, mutta samansisältöisen sääntelyn sisältäneen aiemman virkamieslain perusteluissa (ks. edellä kohta 3) todetaan, että erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa on virkamieheltä vaadittava virkamiesasemassaan soveltuvaa käyttäytymistä myös virka-ajan ulkopuolella, ja toisaalta, että yleinen yhteiskunnallinen kehitys on johtanut siihen, että monissa muissa tehtävissä oleville virkamiehille ei virantoimituksen ulkopuolella yleensä ole syytä asettaa suurempia käyttäytymisvaatimuksia kuin muillekaan kansalaisille. Kuitenkin on hallituksen esityksen mukaan toisaalta edellytettävä, että virkamies ei menettelyllään tai käyttäytymisellään aiheuta haittaa tai vahinkoa viranomaiselle.

Sääntelyn perusteluissa ja sen myöhemmissä tulkinnoissakaan ei siten ole poissuljettu mahdollisuutta ulottaa tietyissä tilanteissa ja tapauskohtaisen arvion perusteella säännöksen edellyttämiä käyttäytymisvaatimuksia virkamiehen vapaa-aikaan ja myös vapaa-ajalla harjoitettuun sananvapauden käyttöön.

Tällöin kuitenkin korostuu virkamiehen aseman ja tehtävien merkityksen arvioiminen samoin kuin se, millainen kytkentä sananvapauden käytöllä tai muulla käytöksellä on esimerkiksi virkamiehen työnantajaan ja työtehtäviin. Siten vapaa-aikaankaan ulottuva käyttäytymisvaatimus ei käsitykseni mukaan automaattisesti ole tai voi olla samanlainen kaikilla virkamiehillä. Käyttäytymisen arvioinnissa tulee tapauskohtaisesti ottaa huomioon teon laatu ja eri virkamiehiin kohdistuvat erilaiset vaatimukset. Siksi tulee asianmukaisesti perustella se, miksi juuri kulloisenkin virkamiehen aseman ja tehtävien katsotaan tapauskohtaisesti olevan sellaisia, että hänellä on ollut korostunut viranhoidon ulkopuolelle ulottuva käyttäytymisvelvollisuus.

Kuten edellä selostetussa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessäkin todetaan, kyse on aina tapauskohtaisesta arvioinnista. Siten tuostakaan päätöksestä ei mielestäni ole vedettävissä ainakaan suoria johtopäätöksiä nyt esillä olevaan tapaukseen, kun otetaan lisäksi erityisesti huomioon poliisimiehiä koskevan sääntelyn erityispiirteet.

Sisäministeriö on lausunnossaan katsonut, että Maahanmuuttovirastolla on tapahtumien ajankohta ja kantelijan toiminnan luonne huomioon ottaen ollut perusteita ryhtyä virkamiesoikeudellisiin toimiin, vaikka teot suurelta osin ajoittuivat hänen virkavapaansa aikaan.

Mielestäni kirjallisen huomautuksen antamista virkavapauden aikaisen toiminnan perusteella ei voida ainakaan täysin ongelmitta perustella yksinomaan valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentilla etenkin silloin, kun virkamies on virkavapaan aikana toisen työnantajan palveluksessa ja varsinkaan, jos tuon toisen työnantajan palveluksessa hänen lojaalisuusvelvollisuutensa työntekijänä voidaan perustellusti nähdä olennaisesti toisenlaisena kuin virkamiehenä toimittaessa. Siten tässä tapauksessa myös kysymys siitä, onko sananvapautteen puuttuminen perustunut lakiin, jää tulkinnanvaraiseksi. Toisaalta oikeustilaa voidaan mielestäni perustellusti pitää tulkinnanvaraisena.

Vaikka Maahanmuuttoviraston menettely voidaan nyt esillä olevassa tapauksessa asettaa kysymyksenalaiseksi, minulla ei toisaalta kuitenkaan ole riittäviä oikeudellisia perusteita katsoa, että kantelija ei olisi ollut sellaisessa tilanteessa, etteikö valtion virkamieslain mukainen virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus olisi koskenut häntä tai hänen sananvapautensa käyttöön puuttuminen ei olisi nyt perustunut lakiin. Tämän vuoksi asiaa on vielä arvioitava muiden sananvapauden rajoittamisen kriteereiden näkökulmasta.

#### 4.1.3 Onko sananvapautteen puuttumisen tavoite ollut hyväksyttävä?

Minulla ei ole perusteita katsoa, etteikö puuttumisen tavoite olisi ollut hyväksyttävä, eli työnantajan maineen suojaaminen.

#### 4.1.4 Onko puuttuminen ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista?

Sananvapauden suojaa nauttii siitä erikseen säädetyin rajauksin lähtökohtaisesti paitsi myönteinen, vaaraton tai yhdentekevä myös loukkaava, järkyttävä tai levottomuutta joissakuissa herättävä ilmaisutapa. Yleisesti tärkeää kysymystä koskeva sananvapauden käyttö nauttii korostunutta suojausta, jolloin viranomaisten harkintavalta sananvapautteen puuttumisen välttämättömyyttä arvioitaessa vastaavasti supistuu.

Sitä, mitä pidetään yleisesti tärkeänä keskusteluna, ei ole tarkasti ennalta määritelty, vaan sellaisena voidaan pitää esimerkiksi politiikkaan, lainsäädäntöön, viranomaistoimintaan, tiedotusvälineiden toimintaan, talouteen, koulutukseen, kulttuuriin, yhteiskuntaoloihin, eri väestöryhmien asemaan ym. liittyvää keskustelua. ”Yleisesti kiinnostava keskustelu” ei kuitenkaan tarkoita kaikkia asioita, jotka yleensä kiinnostavat ihmisiä, vaan edellytyksenä on, että keskustelunaiheella on jotakin yleisempää merkitystä.

Sananvapauden käytön asianmukaisuutta arvioitaessa on kaikissa tilanteissa erotettava toisistaan tosiasiatoteamukset ja arvoarvostelmat koska jälkimmäisiä ei voida mielipiteinä näyttää toteen, joskin tosiasioiden vääristely vilpillisessä mielessä saattaa ylittää sallitun kritiikin rajat. Myös sananvapautta käyttävän motiiveihin tulee siten kiinnittää huomiota. Toisaalta vaatimus arvoarvostelmien toteen näyttämisestä voi jo itsessään rikkoa sananvapautta, joka käsittää mahdollisuuden turvautua tietynasteiseen liioitteluun tai provokaatioon. Arvoarvostelmien ja tosiasiatoteamusten erottaminen toisistaan ei toisaalta välttämättä kuitenkaan ole helppoa, ja tilanteet on arvioitava tapauskohtaisesti.

Yhteenvedona totean arvioinnin yleisistä lähtökohdista, että sananvapauden rajoittamisen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa voidaan muun ohella ottaa huomioon aiheen julkinen kiinnostavuus ja merkitys, lausujan henkilö, asema ja aiempi käyttäytyminen sekä loukkauksen kohde, lausumassa käytetyn ilmaisun loukkaavuus ja seuraamuksen laatu. Myös ilmaisumuodolla on merkitystä, koska suullista ilmaisua ei voida ainakaan täysin arvioida samanlaisista lähtökohdista kuin kirjallista ilmaisua, jota on mahdollista paremmin punnita ja pohtia. Sananvapautteen puuttumista ei myöskään voida harkita yksinomaan lausuman tietyn kohdan perusteella vaan huomioon tulee ottaa asianomaisen lausuman esittämisen olot kokonaisuudessaan. Lausumalta pitää edellyttää riittävää yksiselitteisyyttä, jotta sitä ylipäätään voitaisiin käyttää perusteena sananvapautteen puuttumiselle.

Sananvapaus kuuluu myös virkamiehille edellä todetuin yleisin lähtökohdin, mutta sitä rajoittavat yksityishenkilöihin verrattuna muiden yleisten rajoitusperusteiden lisäksi virka-asemasta johtuvat perusteet, kuten virantoimitusvelvollisuus, käyttäytymisvelvollisuus, vaitiolovelvollisuus ja häirinnän kieltö.

Laajimmillaan virkamiehen sananvapaus näyttäytyy silloin, kun virkamies esiintyy vapaa-aikana yksityishenkilönä ilmoittamatta asemaansa tai työnantajaansa, ja suppeimmillaan silloin, kun hän toimii työtehtävissä työaikana ja työnantajan edustajana. Virkatehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa virkamiehellä voidaan edellyttää asianmukaisuutta ja asiallisuutta sekä sellaisten sopivuusvaatimusten täyttämistä, jotka voivat johtua ennen muuta kyseisen viraston perustehtävän laadusta.

Kantelijan saaman huomautuksen mukaan kantelija "itse on tuonut esille olevansa Maahanmuuttoviraston virkahenkilö ja näin linkittänyt itse itsensä virastoon myös virkavapaalla ollessaan" ja on "identifioinut itsensä videoilla Maahanmuuttoviraston virkamieheksi". Käytettävissäni olevan aineiston perusteella jää mielestäni epäselväksi, onko kantelijan katsottu aktiivisesti esiintyneen mainituissa tilanteissa nimenomaan virkamiehenä vai onko kyse siitä, että noissa asiayhteyksissä on muuten tullut tai tuotu esiin hänen virkamiestaustansa. Mielestäni tämä ero ei ole aivan merkityksetön.

Kantelijan toiminta, johon huomautus oli perustunut, oli liittynyt hänen toimintaansa kansanedustajan avustajana ja poliittiseen aktiivisuuteensa, ei suoranaisesti hänen toimintaansa virkamiehenä virkatehtävissään. Näissä oloissa sananvapaus saa korostuneen merkityksen. Toisaalta poliittisesti aktiivisten virkamiesten korostunut sananvapauden suoja ei merkitse sitä, että tällaisiin henkilöihin ei lainkaan sovellettaisi lain säännöksiä virkamiehen käyttäytymisvelvollisuudesta virkasuhteesta huolimatta.

Siten virkamiehen esiintymiseltä ja kannanotoilta voidaan hänen poliittisesti aktiivisesta roolistaan huolimatta edellyttää pidättyvyyttä ja harkintaa silloinkin, kun kyse on mielipiteisiin rinnastettavista arvoarvostelmista. Tämä lähtökohta soveltuu mielestäni selkeimmin tilanteisiin, joissa virkamies tavanomaisen viranhoitonsa ohella toimii samanaikaisesti esimerkiksi jossakin poliittisessa luottamustehtävässä. Tällaisissa tilanteissa virkamiehen ja luottamushenkilön roolit voivat helposti sekoittua yleisön mielessä ja roolien suhde muuttua jännitteiseksi.

Sen perusteella, mitä kirjalliseen huomautukseen on erikseen kirjattu näkyviin, kantelijan esittämien tai julkaisemien kannanottojen tai viestien tms. voidaan ymmärtää liittyneen muun muassa Suomen jäsenyyteen Pohjois-Atlantin liitossa (NATO) ja niihin vaikutuksiin, joita sillä kantelijan mielestä on asevelvollisiin ja ydinaseiden tuloon Suomeen, sekä vallankumouksen tarpeellisuuteen Suomessa.

Ainakin osin kyse on siten lähtökohtaisesti ollut yhteiskunnallisesti yleisesti merkityksellisestä ja ajankohtaisesta aiheesta käytyyn keskusteluun liittyvästä mielipiteiden ilmaisusta. Kantelijan esittämät näkemykset edellä mainituista aiheista ovat olleet lähtökohtaisesti arvoarvostelmia ja sellaisina osin varsin kärjekkäitäkin. Eräisiin huomautuksen perusteina käytettyihin kirjoituksiin oli kuitenkin sisältynyt myös ilmauksia, joista yhtä Maahanmuuttovirasto oli pitänyt rasistisena ja toista taas viestin kohteena ollutta henkilöä loukkaavana. Edelleen kirjallisen huomautuksen mukaan kantelija oli sosiaalisen median alustoilla ja YouTube-videolla puhunut ja kirjoittanut asioista, jotka olivat Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan epäasiallisia. Viraston selvityksen mukaan kantelijan käyttämät sanavalinnat oli katsottu erityisesti Maahanmuuttoviraston lakisääteisten tehtävien kannalta vahingollisiksi ottaen huomioon viraston maine neutraalina toimijana ja palveluntarjoajana.

Käytettävissäni olevasta aineistosta ei kuitenkaan selkeästi ilmene, miten Maahanmuuttovirastossa oli yksilöidysti arvioitu sitä tapauksen erityistä luonnetta, joka on muodostunut kantelijan kaksoisroolista yhtäältä virkavapaalla olevana virkamiehenä ja toisaalta toimijana toisessa tehtävässä toisen työnantajan palveluksessa ja myös poliittisena toimijana. En pidä oikeudellisesti ongelmattomana sitä, että kantelijan toimintaan ja eritoten perusoikeutena turvattuun sananvapauteen on kirjallisella huomautuksella puututtu – hänen palattuaan hoitamaan virkaansa – virkamiestä koskevin kriteerein mutta kuitenkin sen toiminnan perusteella, jota hän oli harjoittanut poliittisena toimijana ja toisen työnantajan palveluksessa ja ensisijaisen työnjohtovallan alaisena. Asiassa ei ole edes väitetty, että kantelijan käyttöön olisi ollut tarpeen puuttua ennen hänen virkavapauttaan tai virkaan palaamisen jälkeisen toimintansa takia.

Toisaalta käsitykseni mukaan ei ole estettä esimerkiksi sille, että poliittisessa tai muussa sellaisessa toiminnassa, jossa virkamiesoikeudelliset velvoitteet eivät voi lainkaan tulla sovellettaviksi, mukana olleen henkilön kanssa otetaan viranhoidon alettua tarvittaessa puheeksi se, että sellainen sananvapauden käyttö, joka tuossa aiemmassa toiminnassa tai tehtävässä on ollut sallittua tai sellaista, johon ei ole puututtu, ei välttämättä enää ole sitä virkamiehen roolissa toimittaessa. Kantelijan saama kirjallinen huomautus on oikeudelliselta luonteeltaan laissa sääntelemätöntä mutta sen sallimaa varsin lievää – suullista huomautusta kuitenkin vahvempaa – työnjohdollista ohjausta, ja ainakin nyt esillä olevassa tapauksessa huomautuksen lopputuloksella oli nähdäkseni lopulta tavoiteltu pitkälti sitä, mitä olen edellä tuonut esiin.

Alun perin varoituksen antamiseen tähdänneessä menettelyssä laaditussa kuulemiskutsussa oli yksilöity useita sosiaalisen median julkaisuja, joista lopulta vain pientä osaa oli käytetty sittemmin varoituksen sijaan annetun huomautuksen perusteena. Kantelija oli kuulemisessa tuonut esiin roolinsa nimenomaan poliittisena toimijana.

Näin ollen kantelijan kuulemisessa esittämällä näkemyksillä ja perusteilla on siten nähtäväsikin ollut lopulta olennaista vaikutusta Maahanmuuttoviraston harkinnassa, kun sekä lopullinen toimenpide että sen perusteet olivat olennaisesti muuttuneet kuulemisen perusteella. Siten Maahanmuuttovirasto oli käsitykseni mukaan pyrkinyt tavoittelemaan oikeasuhtaisuutta toimenpiteessään ja ottamaan huomioon tapauksen erityispiirteet.

Siihen, onko sananvapautta käytetty asianmukaisesti, liittyy tapauskohtaista tulkinnanvaraisuutta. Yhtä lailla tulkinnanvaraisuutta liittyy siihen, milloin työnantajan puuttuminen sananvapauden käyttöön on hyväksyttävää. Oikeusasiamies voi puuttua työnantajan menettelyyn, jos työnantaja on ylittänyt harkintavaltansa esimerkiksi huomautuksen antamisessa tai jos huomautuksen antamiseen johtaneessa menettelyssä on tapahtunut virheitä taikka jos päätöstä ei ole riittävästi perusteltu.

Asian kokonaisarvioinnissa johtopäätökseni on, että minulla ei ole oikeudellisia perusteita katsoa Maahanmuuttoviraston ylittäneen harkintavaltaansa antaessaan kantelijalle kirjallisen huomautuksen. Kiinnitän kuitenkin Maahanmuuttoviraston huomiota edellä esittämiini näkökohtiin.

## 4.2 Valtion virkamieslain tulkinnanvaraisuus

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä pitänyt lähtökohtana, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa alemmalle säädöstasolle. Lisäksi rajoitusten tulee olla täsmällisiä, tarkkarajaisia, hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia eivätkä ne saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp, s. 5).

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla ja lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Edellä todettuun nähden virkamiehen näkökulmasta se, että työnantaja voi ryhtyä työnjohdollisiin toimiin virkamiehen sananvapauden käytön perusteella, edellyttää, että laissa on säädetty riittävän selvästi niistä tilanteista ja olosuhteista, joissa työnantajana oleva viranomainen voi virkamiehen sananvapautteen puuttua. Virkamiehen tulee siten kyetä lain perusteella riittävällä tavalla ennakoimaan, voiko hänen työnantajallaan joissain tilanteissa olla mahdollisuus puuttua hänen sananvapautensa käyttöön.

Edellä todettuun nähden nyt esillä oleva yksittäistapaus on mielestäni ollut omiaan herättämään yleisemmän kysymyksen virkamiehen käyttäytymisvelvollisuuden arvioimiseen liittyvästä tulkinnanvaraisuudesta. Työnantajan näkökulmasta ei käsitykseni mukaan ole käytännön tilanteissa aivan yksiselitteistä eikä etenkin virkamiehen kannalta ongelmattomia soveltaa valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin käyttäytymisvelvoitetta ("virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla") muuhun kuin selkeään virantoimitukseen. Etenkin perusoikeutena turvattua sananvapautta koskevissa tilanteissa tulkintaongelmat korostuvat ja varsinkin silloin, kun virkamies käyttää sananvapauttaan muulloin kuin selkeästi virantoimituksessa.

Sinänsä pidän ymmärrettävänä ja selvänä, että laissa ei voida säätää kovinkaan yksityiskohtaisesti virkamiehen käyttäytymisvelvollisuuden sisällöstä ja kaikesta sellaisesta virkamiehen epätoivottavasta käytöksestä, johon virkamiesoikeudelliset toimenpiteet voidaan perustaa.

Kuitenkin nykyinen valtion virkamieslain käyttäytymisvelvoitetta koskeva sääntely on mielestäni tulkinnanvarainen ylipäätään ja varsinkin siltä osin kuin kyse on virkavelvollisuuksien eli käyttäytymisvaatimuksen noudattamisen ulottamisesta virkamiehen vapaa-aikaan saatikka virkavapauden aikaiseen toimintaan – puhumattakaan tilanteista, joissa on kyse perusoikeutena turvatusta sananvapauden käytöstä vapaa-ajalla tai virkavapaalla.

Erityisen tulkinnalliseksi tilanne muodostuu mielestäni silloin, jos virkamies on virkavapaansa aikana sellaisen toisen työnantajan palveluksessa, jonka toiminnassa käyttäytymiseen, eritoten sananvapauden käyttöön, puuttumisen kynnyks on olennaisesti korkeampi kuin virkamiehenä toimittaessa.

Asiakokonaisuus on herättänyt myös seuraavia yksittäisiä kysymyksiä arvioitaessa virkamiehen käyttäytymisvelvollisuuden laajuutta.

**Ensinnäkin** säilyykö virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus virkavapauden aikana automaattisesti sillä perusteella, että valtion virkamieslain 23 §:ssä säädetään nimenomaisesti oikeudesta keskeyttää työnteko virkavapauden aikana, kun taas muista virkavelvollisuuksista, kuten käyttäytymisvelvollisuudesta, vapautuksesta virkavapauden aikana ei nimenomaisesti säädetä?

**Toiseksi** onko virkavapaalla oleminen seikka, joka voidaan tai tulee ottaa huomioon jo arvioitaessa ylipäätään sitä, perustuuko käyttäytymiseen puuttuminen lakiin virkamieslain näkökulmasta? Vai otetaanko se huomioon vasta arvioitaessa menettelyn moitittavuuden astetta eli työnjohdollisten toimenpiteiden tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta? Viimeksi mainittu lähtökohta pitäisi jo itsessään sisällään sen ajatuksen, että käytökseen puuttumiseen on sinänsä ollut laillinen peruste virkavapaudesta huolimatta. Tällä on merkitystä eritoten sananvapautta koskevissa kysymyksissä, joissa esikysymyksenä joudutaan arvioimaan nimenomaan sitä, perustuuko sananvapautteen puuttuminen ylipäätään lakiin.

**Kolmanneksi** mikä merkitys arvioinnissa on esimerkiksi virkavapaan pituudella ja syyllä, virkamiehen toimimisella toisissa tehtävissä virkavapaansa aikana ja tuon tehtävän sisällöllä ja luonteella sekä virkamiehen jälkikäteen moitittavana mahdollisesti pidetyn toiminnan liittynällä virkamiehen työnantajaan ja virkatehtäviin?

Vaikka virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus on saanut ja saa edelleen sisältöä tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä, kyse on kuitenkin aina tapauskohtaisista arvioinneista, ja on myös sattumanvaraista, tuleeko jokin kysymys ylipäätään tuomioistuimen arvioitavaksi. Totean myös, että kirjallisista huomautuksista, joilla voidaan tosiasiallisesti merkittävälläkin tavalla rajoittaa myös virkamiehen sananvapautta, ei edes ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siten kaikki käyttäytymisvelvoitetta koskevat tapaukset eivät edes voisi tulla tuomioistuimen arvioitaviksi.

Kaiken kaikkiaan en pidä voimassa olevaa sääntelyä tyydyttävänä sen paremmin virkamiehen oikeusturvan kuin työnantajana toimivan viranomaisena näkökulmasta. Tilanteen ongelmallisuutta korostaa se, että käyttäytymisvelvollisuudessa on kyse virkavelvollisuudesta, johon liittyy virkavastuu.

### 4.3 Lainsäädäntöesitys

Perustuslain 80 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, mikä kattaa myös virkamiesten oikeusaseman perusteet.

Valtion virkamieslaissa ei ole tarkemmin säädetty virkamiehen käyttäytymisvelvollisuuden sisällöstä eikä nimenomaisesti sen ulottumisesta tavanomaiseen vapaa-aikaan saatikka virkavapaaseen ja etenkin tilanteeseen, jossa henkilö on ollut virkavapauden aikana toisen työnantajan palveluksessa.

Valtion virkamieslakeja koskevissa hallituksen esityksissäkään nimenomaan virkavapauden merkitystä ei ole arvioitu käyttäytymisvaatimuksen näkökulmasta, eikä tiedossani ole juurikaan sellaista julkaistua oikeuskäytäntöä, jossa asiaa olisi arvioitu nimenomaan vain valtion virkamieslain perusteella. Vaikka virkamiehen käyttäytymisvelvollisuus on saanut ja saa edelleen sisältöä tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä, kyse on kuitenkin aina tapauskohtaisista arvioinneista, ja on myös sattumanvaraista, tuleeko jokin kysymys ylipäätään tuomioistuimen arvioitavaksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Pidän vallitsevaa oikeustilaa epätydyttävänä sekä virkamiesten oikeusturvan että työnantajana toimivien valtion viranomaisten näkökulmasta. Siksi pidän perusteltuna, että lainvalmistelussa erikseen arvioitaisiin virkamiehen käyttäytymisvelvoitteen arvioinnissa merkityksellisten lähtökohtien ja perusteiden täsmentämisen tarpeellisuutta.

Esitän valtion virkamieslainsäädännön valmistelusta vastaavan valtiovarainministeriön harkittavaksi toimenpiteitä valtion virkamieslain 14 §:n täsmentämiseksi.

## 5 TOIMENPITEET

Esitän kohtiin 4.2 ja 4.3 viitaten valtiovarainministeriön harkittavaksi toimenpiteitä valtion virkamieslain 14 §:n täsmentämiseksi. Tässä tarkoituksessa lähetän ministeriölle päätökseni tiedoksi ja pyydän sitä ilmoittamaan minulle 30.5.2025 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni mahdollisesti on antanut aihetta.

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota siihen, mitä olen edellä kohdissa 4.1.2 ja 4.1.4 todennut. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen päätöksestäni. Enempään ei kantelu viraston osalta anna aihetta.

Samalla lähetän päätökseni tiedoksi sisäministeriölle.