

12.11.2025

EOAK/7145/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

VIRANHALTIJAN SANANVAPAUS

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan kaupungin menettelyä varoituksen antamisessa kesäkuussa 2024.

Kantelijan mukaan hänelle annettiin lomalle jäämisensä päivänä 25.6.2024 irtisanomisuhkainen varoitus. Kantelijan mukaan varoituksen pääperusteena oli hänen Yleisradiolle antamansa haastattelu, jossa hän kritisoi kaupunginvaltuuston hyväksymää asemakaavaa ja sen valmisteluprosessia. Muut varoituksessa annetut perustelut olisi kantelijan mukaan tullut käsitellä niiden esiintymisen yhteydessä eikä kerätä varastoon, josta tarvittaessa käytetään varoituksen täyteosana. Kantelijan mukaan kuulemistilaisuuden pöytäkirjassa väitetään virheellisesti, että työnantaja olisi ohjeistanut tiedottamista kaavoista. Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut mainittua ohjeistusta, sillä hänellä oli työnantajan hyväksymä syy olla osallistumatta 21.5.2024 kaavoituksen ja VMO:n yhteiskokoukseen, joka kantelijan mukaan oli ainoa tilaisuus, jossa asiaa oli käsitelty. Kantelijan mukaan hän sai tiedon ohjeistuksesta ensimmäisen kerran vasta kuulemistilaisuudessa 25.6. ja kirjallisesti 3.9.

Kantelija on täydentänyt asiaa 25.9.2025 kaavaprosessiin esittämällään eriävällä mielipiteellä.

Kantelija on lähettänyt 6.10.2025 täydennyksenä kaupungin hallituksen 26.5.2025 § 173 päätöksen asemakaavan muutoksesta.

2 SELVITYS

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

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.

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.

Sananvapaudesta on todettu oikeuskirjallisuudessa (Hallberg – Karapuu – Ojanen – Scheinin – Tuori - Viljainen: Perusoikeudet, Alma Talent verkkokirjahylly, viitattu 16.8.2023, vaatii käyttöoikeuden) lainvalmisteluasiakirjoihin ja oikeuskäytäntöön viitaten mm. seuraavasti.

”Sananvapaussäännöksen esitöiden mukaan sananvapauden 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). Julkisuusperiaate turvaa vastaavasti edellytyksiä yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksille samoin kuin vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikille ja valvonnalle (HE 309/1993 vp, s. 58). Sananvapaus ja julkisuusperiaate liittyvät kiinteästi toisiinsa. Ne palvelevat samoja päämääriä turvatessaan kansanvallan käytännön toteutumisen edellytyksiä. Euroopan ihmisoikeussopimusta tulkitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on niin ikään korostettu sananvapauden keskeistä merkitystä demokraattiselle yhteiskunnalle.

Tuomioistuin on todennut poliittisen keskustelun vapauden kuuluvan demokraattisen yhteiskunnan käsitteelliseen ytimeen (”freedom of political debate is at the very core of the concept of a democratic society”) ja pitänyt tärkeänä, että jokaisella on oikeus osallistua demokraattiselle yhteiskunnalle ominaiseen ajatusten ja mielipiteiden vaihtoon ja että

lehdistössä ja yleisessä mielipiteessä voidaan vapaasti arvostella vallan käyttöä (ks. esim. EIT Handyside 1976 § 49, EIT Oberschlick 1991 § 57, EIT Castells 1992 § 43 ja EIT Lyashko 2006 § 41).”

”Sananvapaus suojaa virkamiehiäkin (HE 309/1993 vp, s. 25, EIT Vogt 1995 § 43). Virkamiesten käyttäessä sananvapauttaan virkatehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa heiltä voidaan kuitenkin vaatia sellaista asianmukaisuutta ja asiallisuutta sekä erinäisten sellaisten sopivuusvaatimusten täyttämistä, jotka voivat johtua ennen muuta kyseisen viraston perustehtävien laadusta (PeVL 28/1997 vp, ks. myös KHO 2011:19). Virkamiehen virkatehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuulumattomista asioista virkamiehellä on oikeus esittää mielipiteitä samaan tapaan kuin jokaisella muullakin henkilöllä.”

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (jälj. viranhaltijalaki) 17 §:n 1 mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä.

Viranhaltijalain 17 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Viranhaltijalain 35 §:n 1 momentin mukaan työnantaja ei saa irtisanoa virkasuhdetta viranhaltijasta johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole asiallinen ja painava. Tällaisena syynä voidaan pitää virkasuhteesta, laista tai määräyksistä johtuvien, virkasuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä sekä sellaisten viranhaltijan henkilöön liittyvien työntekoaedellytysten olennaista muuttumista, joiden vuoksi viranhaltija ei enää kykene selviytymään tehtävistään. Syyn asiallisuutta ja painavuutta arvioitaessa on otettava huomioon työnantajan ja viranhaltijan olosuhteet kokonaisuudessaan.

Viranhaltijalain 35 §:n 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu syy ei ole ainakaan:

1. viranhaltijan sairaus, vamma tai tapaturma, ellei viranhaltijan työkyky ole näiden vuoksi vähentynyt olennaisesti ja niin pitkäaikaisesti, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista;
2. osallistuminen viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen;
3. viranhaltijan poliittinen, uskonnollinen tai muu mielipide eikä osallistuminen yhteiskunnalliseen tai yhdistystoimintaan; eikä turvautuminen viranhaltijan käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin.

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.”

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

Viranhaltijalain esitöiden (HE 196/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa varoituksesta todetaan muun muassa seuraavaa.

”Pykälän 3 momentin mukaan viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien täyttämisen tai rikkonut niitä, ei saisi irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Säännös olisi sinänsä uusi ja vastaisi työ sopimuslain sääntelyä. Säännöstä olisi sovellettava yhdessä 5 momentin kanssa. Tämän mukaan mainittua velvollisuutta ei olisi, jos irtisanomisen perusteena on niin vakava virkasuhteeseen liittyvä rikkomus, että työnantajalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista. Varoituksen antamisen merkitys on siinä, että viranhaltija saa tiedon siitä, kuinka vakavana rikkomuksena työnantaja pitää hänen menettelyään. Varoitus on ennakkomuistutus siitä, millä tavoin työnantaja tulee reagoimaan varoituksessa tarkoitetun rikkomuksen tai laiminlyönnin toistuessa. Varoituksen tarkoituksena on antaa viranhaltijalle mahdollisuus korjata menettelynsä ja osoittaa siten, että edellytykset virkasuhteen jatkamiselle ovat olemassa. Jos viranhaltijan rikkomus on niin vakava, että hänen olisi ilman varoitustakin tullut ymmärtää menettelynsä moitittavuus, varoituksen antaminen ei olisi irtisanomisen edellytyksenä. Kun varoituksesta kurinpitorangaistuksena on nykyisin luovuttu ja varoituksen antaminen liittyy käytännössä olennaisesti virkasuhteen päättämiseen, ei ehdotetun 3 momentin lisäksi ole katsottu tarpeelliseksi ehdottaa lakiin erillistä kuntalain 45 §:n mukaisen kirjallisen varoituksen antamista koskevaa säännöstä.

Jäljempänä 36 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että työnantajan olisi vedottava irtisanomisperusteeseen kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun peruste tuli hänen tietoonsa. Jos viranhaltijalle on annettu varoitus, saman tai samantyyppisen rikkomuksen toistuessa irtisanomisperusteena voidaan vedota aiemmin annettuun varoitukseen, ellei varoituksen antamisesta ole kulunut niin pitkää aikaa, että sen olisi katsottava menettäneen merkityksensä. Aiemmin annetun varoituksen merkityksen lakkaamiselle ei voida esittää säädettäväksi täsmällistä määräaikaa, koska varoitusta koskeva säännös on tarkoitettu kokonaisuutena edellyttäväksi joustavaksi normiksi.

Työnantajan olisi jäljempänä ehdotetun 43 §:n mukaan aina ennen viranhaltijasta johtuvasta syystä tapahtuvaa irtisanomista kuultava viranhaltijaa irtisanomisen perusteena olevista seikoista. Samassa yhteydessä työnantajan olisi myös selvítettävä, olisiko irtisanominen vältettävissä siirtämällä viranhaltija nyt puheena olevan 35 §:n 4 momentin perusteella muuhun virkaan tai virkasuhteeseen. Muun työn tarjoamisvelvollisuus tulisi kysymykseen lähinnä silloin, kun viranhaltija ei enää kykene selviytymään työtehtävistään hänen työntekoaedellytyksissään tapahtuneiden muutosten vuoksi. Momentissa tarkoitettu työnantajan velvollisuus selvittää ja tarjota muuta virkaa tai virkasuhdetta irtisanomisen vaihtoehtona tulisi kysymykseen myös sellaisissa tapauksissa, joissa viranhaltijan velvoitteiden rikkominen tai laiminlyönti on ollut niin vähäistä, että sen ei voitaisi katsoa vaikuttavan virkasuhteen jatkamisen edellytyksenä olevaan luottamukseen. Viranhaltijalla tulee olla tarjottavan muun viran tai virkasuhteen edellyttämä kelpoisuus. Ehdotettua 4 momenttia ei tarvitsisi 5 momentin mukaan kuitenkaan soveltaa, jos irtisanomisen perusteena on niin vakava virkasuhteeseen liittyvä rikkomus, että kunnalta ei voida kohtuudella edellyttää virkasuhteen jatkamista.”

Oikeusasiamies on laajasti käsitellyt sananvapauden arvioinnin lähtökohtia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön valossa esimerkiksi vuonna 2019 annetussa päätöksessä [EOAK/1307/2018](#), joka on julkaistu kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen kanslian verkkosivuilla (www.oikeusasiamies.fi).

3.2 Arvioinnin lähtökohdat

Arvioitaessa sitä, onko kysymys sallitusta sananvapauden rajoittamisesta, tulee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti arvioida seuraavia neljää kysymystä:

- 1) Onko sananvapauden 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 lähemmin arvioitaviksi myös sananvapauttaan käyttäneen henkilön lausumien luonne (tosiasiatoteamukset ja arvoarvostelmat) ja hänen motiivinsa.

3.3 Onko kantelijan sananvapauden puututtu?

Asiassa on kyse siitä, onko kaupunginarkkitehdin sananvapauden puututtu, kun hänelle on annettu varoitus virkavelvollisuuden laiminlyömisestä muun muassa hänen julkisten lausumiensa takia.

Varoituksen antamisesta säädetään viranhaltijalain 35 §:ssä, jonka mukaan viranhaltijaa, joka on laiminlyönyt virkasuhteesta johtuvien velvolluuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei saa irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä. Koska varoituksen antaminen on virkasuhteen mahdolliseen päättämiseen liittyvä valmistelevalle toimenpiteelle, on varoitus tosiasiallisesti omiaan rajoittamaan viranhaltijan sananvapautta.

Valtion virkamiehillä on valitusoikeus kirjallisesta varoituksesta toisin kuin kunnan viranhaltijoilla. Todettakoon, että kansallisessa oikeuskäytännössä on katsottu, että valtion virkamiehen saama kirjallinen varoitus merkitsee sananvapautteen puuttumista, jos se on perustunut virkamiehen kirjoituksen sisältöön (KHO:2011:19). Ihmisoikeustuomioistuimien puolesta on esimerkiksi ratkaisussa *Wojtas-Kaleta vs. Puola* (17.6.2009) pitänyt riidattomana, että työntekijän sananvapautteen oli puututtu, kun hän oli arvosteltuaan työnantajansa toimintaa saanut työnantajaltaan kirjallisen huomautuksen.

Varoituksen ankaraa luonnetta sananvapauden näkökulmasta korostaa 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 tieteen 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.

Katson edellä toteamillani perusteilla, että kantelijan sananvapautteen on puututtu hänen saamallaan kirjallisella varoituksella, koska varoitus on ollut seurausta jäljempänä tarkastellusta sananvapauden käytöstä.

3.4 Onko sananvapautteen puuttuminen perustunut lakiin?

Virkamiehen sananvapautteen puuttuminen on kansallisten perus- ja ihmisoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan mahdollista ainoastaan laissa säädetyllä tavalla. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä on sitä vastoin nähtävissä, että tuomioistuimien 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).

Viranhaltijalain 17 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Kantelijan saaman varoituksen syyksi on ilmoitettu virkavelvollisuuden rikkominen ja se, että viranhaltijan on käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Kyse on siten seuraavaksi siitä, onko viranhaltijalain 17 §:n 2 momentti sellainen riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen säännös, johon virkamiehen sananvapauden rajoittaminen voidaan ylipäätään perustaa.

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 sananvapauden puuttumisen näkökulmasta (ks. KHO:2011:19).

Kantelijan sananvapauden rajoitus on siten perustunut lakiin.

3.5 Onko sananvapauden puuttumisen tavoite ollut hyväksyttävä?

Ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa on lueteltu sananvapauden hyväksyttävät rajoitusperusteet. Kantelun tapauksessa kyseeseen tuleva poikkeusperuste on kappaleessa mainittu muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaaminen.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että tämä poikkeusperuste pätee myös muihin kuin luonnollisiin henkilöihin (esim. Uj vs. Unkari, 19.7.2011). Näin ollen myös työnantajana toimivan viranomaisen mainetta ja muita intressejä voidaan suojata.

Kantelijan saamassa varoituksessa todetaan, että kantelija on vastoin työnantajan määräyksiä viestinyt itsenäisesti medialle siten, että kuntalaisten, elinkeinoelämän ja päättäjien luottamus häneen tai hänen edustamaansa kaupunkiin on vaarantunut. Lisäksi kantelija on varoituksen mukaan viestinyt työryhmissä sekä ulkopuolisen tahojen kanssa asioidessa työnantajan linjasta poikkeavasti siten, että se vaarantaa kaupungin toiminnan luotettavuuden.

Kaupunki tuo kanteluun antamassaan selvityksessä lisäksi esille, että kantelija toimii korkeassa erityisasiantuntijatehtävässä ja vastaa nimenomaan maankäytöstä, kaupunkikuvasta ja rakentamisesta. Kaupungin mukaan kantelija on nimenomaisesti nimikkeellään ja kaupungin edustajana tullut ulos mediassa ja julkisesti kritisoinut valtuuston kaavapäätöstä ja viranhaltijan esittämä julkinen kritiikki on omiaan aiheuttamaan luottamuspulaa valtuuston ja viranhaltijoiden välillä sekä vaikeuttaa yhteistyötä tulevaisuudessa. Lisäksi kaupungin selvityksessä todetaan, että kaupunginarkkitehdin julkinen kritiikki on myös omiaan horjuttamaan kaavaprosessin osapuolten ja kuntalaisten luottamusta kunnan päätöksentekoon ja kykyyn hoitaa asioita.

Edelleen selvityksessä todetaan, että kaupunginarkkitehdin julkisesti esittämän kritiikin voidaan katsoa rohkaisseeseen muutoksenhakuun kaavasta herättäessään epäilyksiä kaavan tarkoituksenmukaisuudesta tai laillisuudesta.

Tällä perusteella kantelijan sananvapauteen puuttumiselle on sinänsä löydettävissä ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettu hyväksyttävä peruste, eli kaupungin kaavoituspäätöksen julkinen kritisointi ja luottamuksen heikentäminen kaupungin päätöksentekoon.

3.6 Onko sananvapauteen puuttuminen ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista?

Kantelijalle on järjestetty 25.6.2024 kuulemistilaisuus koskien mahdollista virkaan kuuluvien velvoitteiden vakavaa rikkomista tai laiminlyöntiä. Kuulemispöytäkirjassa todetaan työnantajan näkemys seuraavasti:

”Työnantaja epäili kantelijan menetelleen virkavelvollisuuksien vastaisesti siten, että kuntalaisten, elinkeinoelämän, ja päättäjien luottamus häneen tai hänen edustamaansa kaupunkiin vaarantuu, sekä menetelleen virka-aseman edellyttämän toimintatavan ja ohjeistetun vastaisesti ja vaarantaneen yleisesti kaavaprosessia ja heikentäneen työyhteisön toimintaa.

Työnantajan tietoon on tullut, että olet menetellyt siten, että olet virkanimikkeelläsi antanut mediaan lausuntoja ja haastatteluja, jotka ovat ristiriidassa työnantajan näkemysten kanssa. Työnantaja on ohjeistanut, että kaavoista tiedotetaan keskitetysti viestinnän kautta ja yksittäiset virkamiehet eivät anna niistä lausuntoja.

Lisäksi olet työryhmissä esittänyt ja ajanut työnantajan tavoitteiden kanssa vastakkaisia kantoja. Olet myös esittänyt oppilaitosvierailulla esittänyt työnantajan nimissä suunnitelmia, joita ei ole käsitelty saati hyväksytyt.”

Kantelija on toimittanut kuulemistilaisuuteen kirjallisen lausuman, jossa hän toteaa medialle annetuista lausunnoista ja haastatteluista seuraavasti:

”Työnantaja tarkoittaa lausunnolla/haastattelulla korttelin 17 kaavasta antamaani lausuntoa. Kaava hyväksyttiin valtuustossa äänestyksen jälkeen 17.5.2024, ja Yle uutisoi asiasta 20.6. mm. seuraavasti [linkki Yleisradion uutiseen].

”Kaupunginarkkitehti kertoo esittäneensä viime vuoden marraskuussa tutustuttuaan luonnoksesta saatuun palautteeseen, että kaupungissa laadittaisiin vaihtoehtoinen luonnos. Kaupunginarkkitehti sanoo johtavien virkamiesten tyrmänneen ajatuksen. Hän sanoo ihmettelevänsä nyt syvästi, jos kaava koskaan saa lainvoiman. Mahdolliset valitukset käsitellään Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa.”

Edelleen kantelija kertoo kuulemistilaisuuteen antamassaan lausumassa työryhmissä esitetyistä kannanotoista seuraavasti:

”Tästä minun piti erikseen kysyä, että mistä tässä on kysymys. Tässä on kyse sillasta, jota olen kommentoinut Liikennejärjestelmätyöryhmässä, jossa asiaa käsiteltiin jokin aika sitten. Olen ymmärtänyt työryhmän tehtäväksi erilaisten suunnitteluhaasteiden ratkaisemisen. Silta on sellainen – ainakin jos asemakaavasta saatua palautemäärää on uskominen. En ole ollut perillä hankkeen eri ratkaisumalleista, joten ole ryhmässä käydyin keskustelun kautta pyrkinyt ymmärtämään esitettyä ratkaisuvaihtoehtoa, sillä koen ymmärtämisen velvollisuudekseni työnantajaa kohtaan.”

Oppilaitosvierailusta kantelija toteaa lausumassaan seuraavasti:

”Tästä minun piti erikseen kysyä, että mistä tässä on kysymys. Tämä tapahtui, kun laadin vastuulleni annettua vastausta valtuustoaloitteeseen. Kyllä, pitää paikkansa, että olen vastausta muodostaakseni tavannut koulutuskuntayhtymän ja AMK:n edustajia. Olen käynyt heidän kanssaan keskusteluja siitä, millaisia apuja niiltä voisi saada, jos kaupungille laadittaisiin valtuustoaloitteessa esitetty Puurakentamisen kehittämisohjelma. Esittämäni suunnitelmat ovat käyneet Maankäyttöryhmässä mutta tiedän, että niitä ei ole hyväksytty. Suunnitelmat ovat toimineet vain keskustelunavauksena. Olen pyrkinyt vastaamaan valtuustoaloitteeseen parhaalla mahdollisella tavalla. Toivon, että valtuustoaloitteen laatimisesta laaditaan ohjeistus tai ainakin, että valtuustoaloitteille vastaajiksi määrätään aina vähintään kaksi henkilöä.”

Kantelijalle lähetetyssä kutsussa 24.6.2024 kuulemistilaisuuteen, kuulemispöytäkirjassa 25.6.2024 tai kantelijalle annetussa varoituksessa 25.6.2024 ei ole yksilöity lainkaan, milloin ja mille medialle kantelija on viestinyt varoituksessa tarkoitetulla tavalla eikä myöskään sitä, millä tavoin kantelijan medialle esittämä on ollut ristiriidassa työnantajan näkemysten kanssa. Vastaavasti myöskään kantelijan työryhmissä ja oppilaitosvierailulla esittämiä kantoja ei ole yksilöity.

Kaupunkia on pyydetty tähän kanteluun antamassaan selvityksessä tuomaan esille, mitä tarkoitetaan kaupungin toiminnan luotettavuuden vaarantamisella. Kaupunki on selvityksessään todennut, että kantelija on nimenomaisesti nimikkeellään ja kaupungin edustajana tullut ulos mediassa ja julkisesti kritisoinut valtuuston kaavapäätöstä. Kaupungin selvityksessä mainitaan, että kantelija olisi antanut medialle kaupunginarkkitehtina useita haastatteluja, joissa hän on tuonut esiin omia mielipiteitään, jotka poikkeavat kaupungin linjasta tai päätöksistä. Näitä haastatteluja ei ole kuitenkaan yksilöity kantelijalle annetussa varoituksessa tai tähän kanteluun annetussa selvityksessä. Selvityksen liitteenä on toimitettu pöytäkirja, jonka mukaan kantelijaa on kuultu ja ohjeistettu vuonna 2022 antamasta enää kaupunginarkkitehtina haastatteluja medialle. Kuulemistilaisuuden pöytäkirjan mukaan kantelija oli antanut lehteen haastattelun, jossa hän oli muun muassa kritisoinut kaavahankkeita sekä esittänyt toimittajalle virheellisen tiedon.

Oikeuskirjallisuudessa (Koskinen – Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet, 2019, s. 341–342) varoituksen antamisesta on seuraavasti.

”Laki ei säädi vanhentumisaikaa varoituksen antamiseen ryhtymiselle. Viranomaisen harkintavalta ei kuitenkaan tässä tilanteessa voi olla rajoittamaton, koska varoitus kohdistuu välittömästi virkamiehen oikeusasemaan ja koska varoitus on tarkoitettu nopeaksi reagointikeinoksi moitittavaan käyttäytymiseen. Huomiota voidaan kiinnittää siihen rajoitukseen, joka koskee virkamiehen irtisanomista hänestä itsestään johtuvasta syystä.⁷⁵⁵ Irtisanominen on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun peruste on tullut viranomaisen tietoon (VirkamL 25.3 §). Tällä voitaneen katsoa tarkoitetun – aikaisemman oikeuskäytännön mukaisesti – muutaman viikon aikaa.⁷⁵⁶

Oikeuskäytännössä on kuitenkin hyväksytty jonkin verran pidempiäkin aikoja, esimerkiksi tapauksessa KHO 31.1.2000 T 157 lähes kolmen kuukauden irtisanomisaika.⁷⁵⁷ Korkein hallinto-oikeus arvioi ratkaisussaan KHO 2016:70 tilannetta, jossa varoitusasia oli tullut viranomaisessa uudelleen käsiteltäväksi sen vuoksi, että valitusviranomainen oli kumonnut aikaisemman päätöksen muotovirheen perusteella. Korkeimman hallinto-oikeuden tarkemmin perustelemattoman kannan mukaan asian käsittelyyn valitusviranomaisessa kulunutta aikaa ei voitu ottaa huomioon kohtuullisen ajan vaatimusta arvioitaessa.⁷⁵⁸ Kunnan hallinnossa varoitus on vastaavasti tarkoitettu nopeaksi reagointikeinoksi moitittavaan käyttäytymiseen. Näin myös kunnan hallinnossa johtoa voidaan etsiä irtisanomista koskevasta kohtuullisen ajan säännöstä (KvHL 36 §).

Valtionhallinnossa varoitusta annettaessa on noudatettava hallintomenettelyn sääntöjä kuulemisineen ja päätöksen perusteleminen (VirkamL 66.2 §; HL 34 § ja 45 §).⁷⁶⁰ Kunnan hallinnossa varoitusten menettely on tarkoitettu vapaamuotoisemmaksi. Koska varoituksen antamista on pidetty lähinnä epäitsenäisenä, irtisanomista edeltävänä työnjohtotoimena, kuulemisvelvollisuutta ei ole nimenomaisesti ulotettu varoituksen antamiseen⁷⁶¹ (ks. XII 2).”

Hallintomenettelystä on lisäksi todettu (Koskinen – Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet, 2019, s. 491–492) seuraavasti.

”Kuulemisvelvollisuudesta ennen varoituksen antamista on säännös VirkamL 66.2 §:ssä. Sen sijaan KvHL:ssa ei ole vastaavaa mainintaa. Kunnan hallinnossa varoitus on tarkoitettu työoikeudellisen mallin mukaan⁹²⁷ irtisanomista edeltäväksi toimeksi. Varoitus voidaan antaa myös suullisesti. Sinänsä varoitettava viranhaltija on epäilemättä asian osainen. Siitä huolimatta hallintolaki kuulemissäännöksineen ei näy soveltuvan kunnan viranhaltijalle annettavan varoituksen antamismenettelyyn, kun otetaan huomioon HL 4.1 §:n mukainen, työnjohtollisia määräyksiä koskeva soveltamisalan rajaus ja KvHL 35.3 §:n perustelut.⁹²⁸

Viranhaltijalla pitää kuitenkin olla jonkinlainen mahdollisuus kantansa ilmaisemiseen ennen varoituksen antamista, koska oikeus tulla kuulluksi on PL 21 §:n mukainen hyvän hallinnon tae.⁹²⁹ Myös tasapuolisen kohtelun vaatimus, syrjintäkielto ja suhteellisuusperiaate on otettava huomioon. Lisäksi viranhaltijalla hänen ollessaan kuultavana irtisanomisasiassa pitää olla mahdollisuus lausua käsityksensä myös varoituksesta.”

Pidän tärkeänä, että viranhaltijalla on tarkasti tiedossaan, mistä menettelystä hänelle annetaan varoitus. Varoituksella ei voi olla laissa tarkoitettua ohjaavaa merkitystä, jos viranhaltija ei tiedä, mitä hänen menettelyään työnantaja pitää moitittavana. Tällä perusteella pelkästään mainintoja useista medialle annetuista lausunnoista ja haastatteluista tai menettelystä työryhmissä ja oppilaitosvierailulla ei voida pitää riittävänä perusteena varoituksen antamiselle. Varoituksen perustelut mukaan lukien yksilöity tieto siitä, mitä menettelyä työnantaja on pitänyt moitittavana, olisi mielestäni tullut esittää kirjallisessa varoituksessa.

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei käy ilmi, mitä kantelijan kuulemistilaisuudessa 25.6.2024 on keskusteltu ja onko kantelijalle siellä yksilöity tarkemmin, mitä kantelijan menettelyä työnantaja on pitänyt moitittavana. Kantelijan saamaa kirjallista varoitusta on siten arvioitava kantelijan työnantajalle antamassaan vastineessa yksilöimien tapahtumien (Ylen uutinen, Liikennejärjestelmätyöryhmä sekä yhteistyö koulutuskuntayhtymä ja AMK:n kanssa toukokuussa 2022) perusteella. Kantelijan varoitusasiassa antamasta vastineesta käy ilmi, että kantelija on keskustellut kyseisistä asioista työnantajan edustajan kanssa, mutta keskustelusta ei ole tarkempaa selvitystä.

Käytettävissäni olevasta selvityksestä ei käy ilmi, milloin varoituksessa tarkoitettu työnantajan moitittavana pitämä menettely Liikennejärjestelmätyöryhmässä on tapahtunut ja milloin asia on tullut työnantajan tietoon. Kiinnitän huomiota siihen, että varoitus on tarkoitettu nopeaksi keinoksi reagoida viranhaltijan epäasiallisena pidettyyn käyttäytymiseen ja varoitus on siten tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun asia on tullut työnantajan tietoon. Katson, että yli kahden vuoden aikaa, joka on kulunut kantelijan em. oppilaitosyhteistyöstä koulutuskuntayhtymä ja AMK:n kanssa, on pidettävä liian pitkänä. En pidä kohtuullisena työnjohdollisen ohjausvaikutuksen saavuttamisen näkökulmasta sitä, että kantelijan menettelyyn on puututtu yli kaksi vuotta vanhojen tapahtumien perusteella. Muun selvityksen puuttuessa arvioitavaksi jää siten käytännössä ainoastaan, onko kantelijan käytökseen eli sananvapauden käyttöön voitu puuttua sen perusteella, mitä hän on todennut Yleisradion uutisessa 20.6.2024.

Perustuslain sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on muun muassa taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu ja mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapaus kuuluu myös virkamiehelle ja julkisyhteisön työntekijälle. Heidän sananvapauttaan voidaan kuitenkin rajoittaa laissa säädetyin perustein, kuten esimerkiksi salassapitovelvoitteen perusteella, ja sen lisäksi heihin pätevät myös yleiset kaikkia koskevat sananvapauden käytön rajoitukset. Suhteessa työnantajaan sananvapauden voidaan katsoa olevan laajin silloin, kun virkamies tai julkisyhteisön työntekijä esiintyy vapaa-aikana yksityishenkilönä ilmoittamatta asemaansa tai työnantajaansa, ja suppein silloin, kun hän toimii työtehtävissä työaikana ja työnantajan edustajana (näin esimerkiksi [EOAK/3635/2021](#)).

Saadun selvityksen mukaan kantelija on kritisoinut kaupunginvaltuuston tekemää päätöstä nimenomaan omalla virkanimikkeellään. Lisäksi varoituksesta käy ilmi, että kantelija on viestinyt työryhmissä sekä ulkopuolisten tahojen kanssa asioidessaan työnantajan linjasta poikkeavasti nimenomaan työtehtävissään.

Myös virkamiehen ja työntekijän asemalla organisaatiossa ja tehtävän työn laadulla on merkitystä lojaalisuutta arvioitaessa. Johtavassa asemassa olevilta henkilöiltä voidaan odottaa lojaalimpaa toimintaa kuin suorittavan työn tekijöiltä (näin esimerkiksi AOA:n sijaisen päätöksissä [EOAK/7884/2020](#) ja 4950/2020). Tiettyihin ammatteihin tai työtehtäviin taas voi liittyä erityisiä käyttäytymisvaatimuksia, jotka johtuvat esimerkiksi työn luonteesta tai tavoitteesta.

Saadun selvityksen perusteella kantelijan ei voida katsoa olevan johtavassa asemassa kaupungin organisaatiossa. Kantelija toimii kaupunginarkkitehtina, joka on maankäytön- ja yhdyskuntasuunnittelun sekä kaupunkikuvan, arkkitehtuurin ja rakentamisen erityisasiantuntijatehtävä. Hänen keskeisenä tehtäväalueenaan on selvityksen mukaan muun muassa merkittävät kaavat, ohjelmat ja selvitykset. Kantelijan virkanimike kaupunginarkkitehti kuvastaa hänen tehtäväänsä. Selvityksen mukaan hän on yksi korkeimmista kaavapuolen asiantuntijoista kaupungissa ja hän edustaa kaupunkia tehtävänkuvaan kuuluvissa asioissa. Edelleen kaupungin selvityksessä kerrotaan, että kyseessä ei ole itsenäinen virkatehtävä, vaan kaupunginarkkitehti toimii kaavoituspäällikön alaisuudessa ja osana kaavoitusyksikköä. Selvityksen mukaan tehtävänkuvaan ei varsinaisesti kuulu viestintätehtäviä, mutta jokainen kaupungin työntekijä on viestijä omaan työhönsä liittyvissä asioissa.

Tehtävänkuvan perusteella kantelijan näkemyksillä maankäytönsuunnittelusta – mukaan lukien kaavoituksesta – voidaan katsoa olevan erityistä merkitystä ja painoarvoa. Lisäksi selvityksen mukaan kantelijan virkatehtäviin on suoraan kuulunut olla mukana valmistelemassa uutisessa tarkoitettua valtuuston päättämää asemakaavan muutosta valmistelussa ja hän on voinut tuoda näkemyksensä esille asiantuntijana valmisteluvaiheessa.

Sananvapauden käytön asianmukaisuutta arvioitaessa on 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, olettamuksia 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](#)).

Julkisessa asiantuntijatehtävässä työskentelevällä viranhaltijalla voidaan katsoa olevan korostettu totuudenmukaisuusvaatimus. Kantelijan saamassa varoituksessa ja tässä asiassa kaupungin antamassa selvityksessä ei ole esitetty, että kantelijan julkisuudessa esittämät tiedot olisivat olleet totuudenvastaisia, vaan käsittääkseni kyse on ollut ennemminkin näkemyseroista sekä tulkintaan liittyvistä erilaisista näkemyksistä. Nähdäkseni kantelijan esittämässä näkemyksessä on ollut piirteitä sekä tosiasiatoteamuksista sekä arvoarvostelmista.

Kantelijan saama varoitus liittyy näkemykseen, jonka hän on esittänyt paikallisesti merkittävästä ja yleistä mielenkiintoa herättävästä asemakaavamuutoksesta. Sen perusteella, mitä kantelijan sanomaksi on Ylen uutiseen kirjoitettu, kantelijan voidaan sinänsä yhtäältä tulkita esittäneen näkemyksiään tai jopa kritiikkiä kaupunginvaltuuston tekemästä asemakaavapäätöksestä, päätöksen valmistelusta ja johtavista viranhaltijoista. Toisaalta kantelijan lausumassa voidaan tulkita olevan perimmältään kyse siitä, että hän julkisesti kertonut tuloksetta ehdottaneensa kaavaluonnoksesta annetun lausuntopalautteen perusteella vaihtoehtoisen kaavaluonnoksen laatimista ja samalla pohtinut hyväksytyin kaavan lopullisen menestymisen mahdollisuutta. Viimeksi mainitun pohdinnan taas voidaan käsitykseni mukaan katsoa kytkeytyvän olennaisesti siihen samassa artikkelissa esiin tuotuun, että kaavapäätös on syntynyt äänestyksen jälkeen, siihen on jätetty eriävä mielipide ja tekeillä oli useita valituksia. Joka tapauksessa kantelija on esittänyt mielipiteensä varsin maltillisesti niin sisältönsä kuin tyyliänsäkin puolesta.

Kantelija on käytännössä osallistunut myös yleiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun, koska kaavamuutos on herättänyt yleistä kiinnostusta ja ollut alueellisesti merkittävä. Tällaiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen saa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä korotetun sananvapauden suojan (esim. Renaud vs. Ranska, 25.2.2010). Tällaiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun voi virkamies ja julkisyhteisön työntekijä osallistua myös silloin, kun keskustelu koskee omaa hallinnonalaan tai jopa omaa työnantajaa.

Sananvapauden puuttumisen asianmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota myös sananvapautta käyttävän henkilön omiin tavoitteisiin. Esimerkiksi koston tai henkilökohtaisen hyödyn tavoittelun ei ole katsottu voivan oikeuttaa kovin korkeaa sananvapauden suojaa. Kaupunki ei ole antamassaan varoituksessa tai tähän kanteluun antamassaan selvityksessä tuonut esille, että kantelijalla olisi ollut tällaisia epäasiallisia motiiveja.

Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän sananvapauden käytön asianmukaisuutta arvioitaessa pitää vielä kiinnittää huomiota siihen, onko työnantaja kärsinyt vahinkoa sananvapauden käyttämisestä. Kaupungin mukaan kantelijan esittämä julkinen kritiikki on omiaan aiheuttamaan luottamuspulaa valtuuston ja viranhaltijoiden välillä ja vaikeuttaa yhteistyötä tulevaisuudessa sekä omiaan horjuttamaan kaavaprosessin osapuolten ja kuntalaisten luottamusta kunnan päätöksentekoon ja kykyyn hoitaa asioita. Edelleen kaupunki toteaa, että toiminta voidaan tulkita epälojalina työyhteisöä kohtaan ja toiminta kyseenalaistaa kaupunginarkkitehdin sitoutumisen yhteisiin päätöksiin.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota siihen, että kantelija on voinut esittää näkemyksensä ja vaikuttaa asiaan jo valmisteluvaiheessa. Kantelija on ollut tyytymätön siihen, että kaikkia hänen näkemyksiään ei ole huomioitu asian valmistelussa ja hän on ollut tyytymätön siihen, että tehty päätös ei ollut hänen näkemyksensä mukainen. Katson, että kaupungin huoli luottamuspulasta on ainakin jossain määrin ollut todellinen. Tähän vaikuttaa myös se, että kaupungin viranhaltijat viime kädessä vastaavat kaupunginvaltuuston päätösten täytäntöönpanosta. Toisaalta kaupunginvaltuuston päätös on syntynyt äänestyksen jälkeen ja saman Yleisradion uutisen mukaan siihen on jätetty myös eriävä mielipide ja tekeillä oli useita valituksia. Kantelijan esittämällä kritiikillä ei siten tosiasiallisesti ole ollut merkitystä kaavoituksen toteutumiseen, kun ristiriitaiset näkemykset ovat olleet yleisesti muutoinkin esillä.

Katson, että kantelijan Yleisradion uutisessa esittämien näkemysten ei voida siten katsoa olleen työnantajaa selvästi vahingoittavia tai sellaisia, että kantelija olisi rikkonut lojaalisuusvelvoitettaan. Korostan vielä sitä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa omaksuttua lähtökohtaa, että Suomessa sananvapaus on säädetty perustuslaissa perusoikeutena, kun taas työntekijän lojaliteettivelvollisuus perustuu tavalliseen lakiin eli työsopimuslakiin ja sen vakiintuneeseen tulkintaan, minkä vuoksi työntekijöiden sananvapautta tulee arvioida perusoikeusmyönteisesti.

Johtopäätökseni on, että kantelijan Yleisradion uutisessa esittämä on kuulunut hänen sananvapautensa piiriin virkamiehenä eikä sananvapautteen puuttuminen ole tässä tapauksessa ollut kantelijan lausuman sisältö ja asiayhteys huomioon ottaen välttämätöntä eikä oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään eli päätöksen täytäntöönpanoon nähden. Katson, että kirjallisen varoituksen antamisella on loukattu kantelijalle kuuluvaa perus- ja ihmisoikeutena turvattua sananvapautta ja menetelty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan ja perustuslain 12 §:n vastaisesti.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.6 esittämäni käsityksen kaupungin tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille päätökseni tiedoksi.