

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Annettu Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 1999

Päätös nro 57/99

Asia Kirjallista varoitusta koskeva oikaisuvaatimus

Päätös, johon haetaan oikaisua

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen järjestyspoliisin toimintayksikön 27.5.1998 tekemä päätös, jolla A:lle on annettu kirjallinen varoitus.

Oikaisuvaatimus

A on vaatinut, että varoitusta koskeva päätös kumotaan.

Asian käsittely

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen järjestyspoliisin toimintayksikkö on antanut asiassa vastineen ja A vastaselityksen.

Virkamieslautakunnan ratkaisu

Perustelut

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen järjestyspoliisin toimintayksikkö on 27.5.1998 tekemällään päätöksellä antanut A:lle valtion virkamieslain 14 ja 24 §:n nojalla kirjallisen varoituksen, koska oli käynyt ilmi, että A oli jättänyt noudattamatta esimiehensä hänelle antaman käskyn esittää paikallislehden poliisikirjoituksille tarkoitettulle palstalle julkaistavaksi aiotut kirjoitukset ennakoon Malmin poliisipiirin päällikölle tai muulle päällystölle ja, että joidenkin kirjoitusten perusteella oli ilmeistä, ettei hän ollut käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

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

tavalla. Saman lain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus.

Selvitys tapahtumista

A:lle annetun kirjallista varoitusta koskevan päätöksen mukaan Helsingissä Malmin seudulla ilmestyvässä paikallisessa MaTaPuPu -nimisessä ilmaisjakelulehdessä julkaistaan artikkelipalstaa, jonka otsikkona on "Malmin poliisin piiristä". Palsta on syntynyt aikoinaan yhteistyössä kyseisen paikallislehden ja silloisen III alueosaston johtajan kanssa. Palstan tarkoituksena on ollut toimia poliisin epävirallisella tiedotuskanavana rikosten ennalta ehkäisemiseksi sekä suhteiden parantamiseksi yleisöön.

Joidenkin kirjoitusten aiheutettua hämmennystä kansalaisten keskuudessa, Malmin poliisitoimiston johtaja, ylikomisario B oli antanut 23.5.1996 määräyksen, jonka mukaan MaTaPuPu -lehden poliisipalstalle tarkoitetut kirjoitukset tulee esittää toimiston johtajalle tai hänen sijaiselleen ennen niiden lähettämistä toimitukseen. Ylikomisario B oli uudistanut 23.5.1996 antamansa määräyksen 18.12.1996. Sen mukaan MaTaPuPu -lehden poliisipalstalla ei saa julkaista kirjoitusta, jossa ei ole toimiston johtajan, hänen sijaisensa tai muun päällystöön kuuluvan hyväksymismerkintää. Menettely koskee kirjoituksia, jotka julkaistaan ilman kirjoittajan nimeä. Malmin poliisipiirissä, joka on perustettu 1.6.1997, edellä mainittu Malmin poliisitoimiston määräys on pysytetty voimassa.

Malmin poliisin piiristä -palstan pääasiallisena kirjoittajana on toiminut vanhempi rikoskonstaapeli A. Hänen kanssaan oli erikseen keskusteltu kirjoitusten ennakkohyväksynnästä määräyksen mukaan, koska kirjoitukset olivat myönteisen palautteen lisäksi aiheuttaneet myös kielteistä palautetta, mm. useita kanteluja eri kansalaispiireiltä.

Viimeksi poliisin ylijohdosta oli pyydytty 10.2.1998 Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta lausuntoa 4.2.1998 MaTaPuPu -lehdessä Malmin poliisin piiristä -palstalla olleesta artikkelista "Oikeusturva kaikille samaksi". Se oli kirjoitettu nimimerkillä, mutta sen kirjoittaja on vanhempi rikoskonstaapeli A. A on todennut ymmärtäneensä esimiehen antaman käskyn poliisin palstalle toimitettavien kirjoitusten ennakkohyväksynnästä, mutta hän ei ole halunnut noudattaa sitä vedoten sananvapauteen ja siihen, ettei palsta ole poliisin virallinen tiedotuskanava asianmukaisine tunnuksineen. Hän on myös pitänyt annettua käskyä perustuslain vastaisena ja käskyn noudattamista käytännössä mahdottomana aikataulullisista syistä johtuen sekä todennut esittäneensä kirjoituksen ennakkoon tarkastettavaksi, mikäli se on ollut mahdollista. Esimiehellä on kuitenkin ollut perusteltu syy ja oikeus antaa määräys kirjoitusten ennakkotarkastuksista, koska palstalla julkaistavat kirjoitukset on yleisesti tulkittu lukijoiden keskuudessa poliisiorganisaation kannanotoiksi.

Sisäasiainministeriö on antanut poliisin tiedotusohjeen 7.2.1997. Sen mukaan viime kädessä tietojen antamisen ratkaisee toimintayksikön ylin johto tai se, jolle ratkaisuvallta on delegoitu. Lisäksi poliisin ulkoisen tiedotuksen tulee olla myös aktiivista, tasapuolista ja ymmärrettävää. Tiedottamisen tulee olla myös suunnitelmallista. Sitä pitää suunnitella pitkäjänteisesti osana muun toiminnan vuosisuunnittelua, jotta se tukee poliisin toiminnallisia tavoit-

teita eli järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä, rikollisuuden torjuntaa sekä ennalta estävää työtä.

Poliisin tiedottamisella ei saa leimata mitään ihmisryhmää (ks. HM 5 §) ja poliisin tiedottamisessa tulee myös välttää aiheettomien pelkojen synnyttämistä. Tiedottamisen tulee aina olla kaksisuuntaista. Sen, joka tiedottaa, tulee seurata tiedon vastaanottajien reaktioita ja mielipiteitä. Tarvittaessa virheelliset käsitykset tulee oikaista tai täydentää käsityksiä uudella tiedolla.

A on oikaisuvaatimuksessaan esittänyt, että Helsingin poliisilaitoksen poliisipäällikkö C oli esteellinen antaman hänelle kirjallista varoitusta. C ei myöskään ollut voinut siirtää varoituksen antamista itseään alemmalle virkamies-tasolle, apulaispoliisipäällikkö D:lle. Poliisiylijohtaja E:n Poliisi-lehdessä antaman käskyn mukaan asiat pitää puhua oman organisaation sisällä niin selviksi, ettei kenenkään tarvitse julkisuuden kautta ryhtyä omia etujaan ajamaan. Tästä huolimatta muun muassa poliisipäällikkö C oli Ilta-Sanomissa 17.3.1998 hyökännyt A:ta ja hänen kirjoituksiaan vastaan. Poliisipäällikkö C oli näin toimiessaan jättänyt poliisiylijohtajan antaman käskyn noudattamatta ja syyllistynyt itse tekoon, josta A:ta epäiltiin.

Varoituksen perustana oleva virkakäsky on hallitusmuodon 10 §:n vastainen, minkä vuoksi A oli jättänyt sen noudattamatta. Vaikkei hallitusmuodon 10 §:ssä sitä nimenomaisesti mainitakaan, kohdistuu sensuurikielto julkisiin viranomaisiin. Valtiolla tai sen organilla ei ole minkäänlaista sensuuri- tai valvontaoikeutta itseään koskevissa asioissa. Hallitusmuodon 10 §:ssä mainittua sananvapautta pohdittaessa on tulkintakysymyksissä sovellettava mieluummin laajempaa kuin supistavaa tulkintaa.

A:n pakinoita ei voitu yleisesti tulkita poliisiorganisaation kannanotoiksi eikä palstan nimikään "Malmin poliisin piiristä" siihen suoraan viitannut. "Poliisin Kynä" on A:n henkilökohtainen pakinanimerkki byline-oikeuksin ja -vastuin eikä tällaisen nimimerkin käyttöä voida kieltää.

A:n pakinoita seurasi viikoittain noin 120 000 lukijaa ja palaute oli pääsääntöisesti ollut myönteistä. Tämän vuoksi ei ollut suurtakaan merkitystä sillä, että jotkin kirjoitukset olivat herättäneet hämmennystä joidenkin kansalaisten keskuudessa. Sitä paitsi se seikka, että joku lukija joutui hämmennyksiin ei vielä tarkoita sitä, että kirjoitus olisi ollut sisällöltään loukkaava. Esimerkiksi A:n kohua herättänyt kirjoitus "Oikeusturva kaikille samaksi", joka oli julkaistu 4.2.1998, ei voinut olla sisällöltään loukkaava, sillä se oli sisältänyt samoja asioita kuin oikeusministeriön 10.2.1998 julkaisema mietintö. Silläkään seikkalla, että jotkut kirjoitukset olivat aiheuttaneet kanteluita, ei ollut merkitystä, koska yksikään kantelu ei ollut johtanut mihinkään ratkaisuun.

A oli esittänyt edellä mainitut seikat jo Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle 9.5.1998 antamassaan vastineessa, mutta ne oli asian käsittelyssä jätetty vaille huomiota.

Oikeudellista arviointia

Poliisipäällikkö C ei ole tullut A:n mainitsemasta syystä esteelliseksi käsittelemään A:lle annettavaa varoitusta koskevaa asiaa. Helsingin kaupungin po-

liisilaitoksen apulaispoliisipäällikkö, järjestyspoliisin toimintayksikön päällikkö D puolestaan on asemansa perusteella ollut toimivaltainen käsittelemään asiaa ja antamaan siinä ratkaisun.

Suomen Hallitusmuodon 10 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus ulottuu jokaiseen kansalaiseen eikä niin ollen esimerkiksi virkamiesasema merkitse jäämistä tämän perusoikeussäännöksen ulkopuolelle. Virkamiehiin on siten sovellettava samoja tulkintaperiaatteita kuin muihinkin kansalaisiin. Hallitusmuodon 10 §:n mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Jo tämä osoittaa, että sananvapauden rajoittamiseen on suhtauduttava pidättyväisesti ja se on mahdollista vain perustellusta syystä.

Malmin poliisitoimiston johtaja, ylikomisario B on 23.5.1996 antanut määräyksen, jonka mukaan vastineiden antamisen vähentämiseksi MaTaPuPunimisen ilmaisjakelulehden poliisipalstalle tarkoitetut kirjoitukset tulee esittää ennen toimitukseen lähettämistä toimiston johtajalle tai hänen sijaiselleen. Ylikomisario B on edelleen 18.12.1996 määrännyt, että kaikissa poliisipalstalle lähetettävissä kirjoituksissa tulee olla toimiston johtajan, hänen sijaisensa tai muun päällystön hyväksymismerkintä. Kopio kirjoituksesta on toimitettava toimiston johtajalle. Kirjoittajien tulee noudattaa myös "itsesensuuria" ja harkita, mikä kirjoitus on sopiva poliisipalstalle ja mikä ei. Jos hyväksymismerkintää ei ole, kirjoitusta ei saa julkaista poliisipalstalla. Tällaiset määräykset ennakkotarkastuksesta estävät käytännössä virkamiehen mielipiteen ilmaisun paikallislehden poliisipalstalla ja ovat siten perustuslain vastaisia. Annetut määräykset ja ohjeet ovat lisäksi olleet osin epäjohdonmukaisia ja puutteellisia. Tämän vuoksi A on ollut oikeutettu olemaan niitä noudattamatta. Annettujen määräysten ja ohjeiden noudattamista ei myöskään ole käytännössä johdonmukaisesti ja riittävästi valvottu.

Artikkelipalstaa "Malmin poliisin piiristä" on julkaistu ilmaisjakelulehdessä usean vuoden ajan. Palstan tarkoituksena on toimia poliisin epävirallisena tiedotuskanavana rikosten ennalta ehkäisemiseksi ja suhteiden parantamiseksi yleisöön. Palstan tunnuksena on kuva, joka eräiltä osin muistuttaa poliisin käyttämää tunnusta. Palstan pääasiallisena kirjoittajana on toiminut A nimimerkillä "Malmin poliisi". Aiheet kirjoituksiinsa A tosin on saanut poliisina toimiessaan ja näihin tehtäviinsä liittyen mutta palstalle kirjoittaminen ei ole kuitenkaan kuulunut A:n varsinaisiin virkatehtäviin vanhempana rikoskonstaapelina eikä hänelle ole maksettu siitä erillistä korvausta. A ei siten ole palstalle kirjoittaessaan esiintynyt poliisipiirin edustajana vaan yksityishenkilönä. On vähintäänkin epäselvää, onko poliisitoimiston johtaja lainkaan voinut antaa tällaisia virkamiehen varsinaisen viranhoidon ulkopuolelle ulottuvia määräyksiä ja ohjeita.

Poliisilaitos ei ole edes väittänyt, että A:n kirjoitukset olisivat sisältäneet varsinaisia asiavirheitä. Kirjoituksia ei voida pitää poliisilaitoksen kannalta virheellisinä. Kun kirjoitusten tyyli on lisäksi ollut pakinanomainen, niissä on sallittava normaalia asiatyylä suurempi vapaus ilmaista omiakin mielipiteitä. Virkamieslautakunta katsoo näin ollen jääneen näyttämättä, ettei A olisi käyttänyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Kirjallinen varoitus on hallintopäätös, jolla kohdistetaan moite virkavelvollisuuksien rikkomiseen ja kiinnitetään vastaisen varalta virkamiehen huomio tämän toiminnan moitittavuuteen. Kirjallisen varoituksen antaminen edellyttää, että virkamies rikkoo virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä taikka, että hän ei käyttäydy asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Tällaisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä taikka sopimatonta käytöstä ei A:n tapauksessa ole voitu todeta. A:n ei näin ollen ole katsottava toimineen vastoin hänelle kuuluvia virkavelvollisuuksia eikä kirjallisen varoituksen antamiselle ole ollut laillista perustetta.

Päätös

Oikaisuvaatimus hyväksytään ja kirjallista varoitusta koskeva päätös kumotaan.

Sovelletut oikeusohjeet

Suomen hallitusmuodon 10 § sekä valtion virkamieslaki 14 ja 24 §

Muutoksenhaku

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä

Virkamieslautakunnan päätös oli tulos äänestyksestä. Äänten mentyä tasan (4-4) ratkaisuksi tuli jäsenten M. Nieminen, Sipiläinen, Komulainen ja Tähti lievempi kanta asiassa. Asian esittelijä Olavi Lippu.

Eri mieltä olleiden puheenjohtaja Sahin sekä jäsenten Paavilaisen, Äijälän ja A. Niemisen äänestyslausuma:

Koillis-Helsingissä ilmestyvässä MaTaPuPu-nimisessä ilmaisjakelulehdessä on useita vuosia julkaistu artikkelipalstaa otsikolla "Malmin poliisin piiristä". Palstan tarkoituksena on toimia poliisin epävirallisena tiedotuskanavana rikosten ennalta ehkäisemiseksi ja suhteiden parantamiseksi yleisöön. Palstan tunnuksena on kuva, joka eräiltä osin muistuttaa poliisin käyttämää tunnusta. Palstan pääasiallisena kirjoittajana on toiminut A nimimerkillä "Malmin poliisi". Aiheet kirjoituksiinsa A on saanut poliisina toimiessaan ja näihin tehtäviinsä liittyen. Kaikki tämä tukee sitä käsitystä, että A on palstalle kirjoittaessaan toiminut nimenomaan virkamiehenä. Vaikka palstalle kirjoittaminen ei olekaan kuulunut A:n varsinaisiin virkatehtäviin vanhempana rikoskonstaapelina, hän on kuitenkin palstalle kirjoittaessaan esiintynyt pikemminkin poliisipiirin edustajana kuin yksityishenkilönä.

Malmin poliisitoimiston johtaja, ylikomisario B on 23.5.1996 antanut määräyksen, jonka mukaan vastineiden antamisen vähentämiseksi poliisipalstalle tarkoitettut kirjoitukset tulee esittää ennen toimitukseen lähettämistä toimiston johtajalle tai hänen sijaiselleen. Ylikomisario B on edelleen 18.12.1996 määrännyt, että kaikissa poliisipalstaan lähetettävissä kirjoituksissa tulee olla toimiston johtajan, hänen sijaisensa tai muun päällystön hyväksymismerkintä.

Kopio kirjoituksesta tulee toimittaa toimiston johtajalle. Kirjoittajien tulee myös noudattaa "itsesensuuria" ja harkita, mikä kirjoitus on sopiva poliisipalstalle ja mikä ei. Jos hyväksymismerkintää ei ole, kirjoitusta ei saa julkaista poliisipalstalla. Malmin poliisitoimiston johtajan antama määräys on edelleen voimassa.

Malmin poliisitoimiston johtaja ei ole määräyksellään kieltänyt A:ta julkaisemasta kirjoituksia yksityishenkilönä eikä edes virkamiehenä. Hän ei ole myöskään edellyttänyt yksityishenkilönä kirjoitettujen kirjoitusten ennakkohyväksymistä. Sen sijaan hän on määrännyt, että MaTaPuPu-nimisen ilmaisjakelulehden Malmin poliisin piiristä-nimiselle palstalle lähetettävät kirjoitukset tulee esittää ennen lähettämistä toimiston johtajalle tai hänen sijaiselleen ja niissä tulee olla toimiston johtajan, hänen sijaisensa tai muun päällystön hyväksymismerkintä. Kirjoitusta, jossa tällaista hyväksymismerkintää ei ole, ei määräyksen mukaan saa julkaista sanotulla palstalla. Määräys ei näin ollen ole hallitusmuodon 10 §:n vastainen eikä A:lla ole tällä perusteella ollut oikeutta kieltäytyä sitä noudattamasta. A on siten jättänyt noudattamatta hänen esimiehensä hänelle antaman valvontamääräyksen.

Poliisiasetuksen 13 §:n 2 momentin mukaan poliisin on paitsi virassaan myös yksityiselämässään käyttäydyttävä siten, ettei poliisin arvo siitä kärsi. A:n joidenkin kirjoitusten perusteella on ilmeistä, että hän ei ole käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Kirjallinen varoitus on hallintopäätös, jolla kohdistetaan moite virkavelvollisuuksien rikkomiseen ja kiinnitetään vastaisen varalta virkamiehen huomio tämän toiminnan moitittavuuteen. Edellä esitetyillä perusteilla ja koska A:n on täytynyt ymmärtää menetelleensä virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, hänen on katsottava rikkoneen virkavelvollisuuksiaan siinä määrin, että edellytykset kirjallisen varoituksen antamiseen ovat täyttyneet.

Esittelijä Lipun eriävä mielipide oli samansisältöinen kuin äänestyslausuma.