

22.6.2023

EOAK/826/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

KIRJALLINEN HUOMAUTUS KIRKOLLISKOKOUKSESSA KÄYTETYN PUHEENVUORON JOHDOSTA

1 KANTELU

Kantelija pyysi asiamiehensä laatimassa kantelussa tutkimaan Suomen ortodoksisen kirkon vuoden 2021 varsinaisen kirkolliskokouksen puhemiesneuvoston menettelyä sen annettua kirkolliskokouksessa maallikkojen edustajana toimineelle kantelijalle hänen puheenvuoronsa johdosta kirjallisen huomautuksen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Suomen ortodoksisen kirkon kirkollishallitus toimitti kirkolliskokouksen puhemiesneuvoston jäsenten selvityksen.

Kantelija toimitti vastineen selvitykseen.

3 ASIAKIRJOISTA ILMENEVIÄ TIETOJA

3.1 Kantelussa esitetty tapahtumainkulku ja menettelyn lainmukaisuuden arviointi

Suomen ortodoksisen kirkon kirkolliskokous oli 22.11.2021 käsitellyt apulaispiispan toimen täyttämistä ja apulaispiispan valintaa koskevaa aloitetta. Kantelija oli käyttänyt lähetekeskustelussa puheenvuoron, joka oli annettu kokonaisuudessaan etukäteen myös kirjallisena kokoukselle.

Puheenvuorossaan kantelija oli vastustanut apulaispiispan valintaa tarpeettomana ja kalliina todeten perustellen näkemystään muiden seikkojen ohella seuraavasti:

” ---perustelee [apulaispiispan] valintaesitystään seuraavasti: 'Apulaispiispan tarve kirkossamme on – ilmeinen'. Tämä ei sellaisenaan ole mikään perustelu. Sen informaatioarvo on 0 (nolla). Se ei vastaa kysymykseen miksi apulaispiispa pitäisi valita JUURI NYT. Se on hämäys- ja manipulointiyritys! Apulaispiispan tarve Suomen ort. kirkossa on kaikkea muuta kuin ilmeinen. Olemme olleet vuoden 2018 joulukuusta - pyöreästi 3 vuotta - ilman apulaispiispaa, ja hyvin on selvitty. Jopa niin, että arkkipiispakin on ollut Kuopiossa, poissa omasta hiippakunnastaan, suurimman osan vuodesta 2021. Savon Sanomien (6.11.2021) mukaan arkkipiispa on Kuopiossa ollessaan - siteeraan Savon Sanomia: "lukenut kaikki viime vuosikymmenellä kirjoittamansa 10 runokirjaa äänikirjoiksi.

Urakka on kaksinkertainen, koska jokaisessa kirjassa tekstit ovat kahdella kielellä: suomeksi ja karjalan kielellä. Tuhansia tarinoita”. ---Herää kysymys: Tarvitaanko apulaispiispa siksi, että [arkkipiispa] voisi paremmin omistautua runollisille harrastuksilleen? Sen lisäksi, että olemme selvinneet hyvin ilman apulaispiispaa, on syytä todeta seuraava merkittävä tosiasia: olemme säästäneet apulaispiispan palkkamenot - lähes 300 000 euroa - ja siten välttyneet palvelukeskuksen, papiston ja piispojenkin lomautuksilta.”

Lähetekeskustelun jälkeen apulaispiispan valintaa koskeva asia oli lähetetty kirkolliskokouksen lakivaliokuntaan mietinnön laatimiseksi.

Lähetekeskustelussa puheenjohtajana toiminut arkkipiispa oli lähetekeskustelun jälkeen matkalla ruokailuun moittinut kantelijaa hänen puheenvuorostaan.

Käsiteltäessä apulaispiispaa koskevaa asiaa kirkolliskokouksen kolmannessa täysistunnossa (käsittelyssä) oli kantelija tehnyt vastaesityksen, joka oli toimitettu kirkolliskokoukselle. Puheenjohtajana toiminut arkkipiispa oli lukenut esityksen ääneen. Kantelija oli myös itse lukenut vastaesityksen ääneen saman sisältöisenä lausuen puheenvuoronsa aluksi "vastaesitys". Vastaesityksessä¹ todettiin seuraavaa:

"Apulaispiispan toimen täyttäminen ei ole perusteltua. Apulaispiispalle esitetty toimenkuva edellyttää valmistelua, jossa otetaan realistisesti huomioon piispojen työnjako ja kirkon yhteiset tarpeet. Kirkon talous ei kestä monivuotista sitoutumista apulaispiispan palkkauksen kustannuksiin. Esitämme, että apulaispiispan tointa ei täytetä tässä kirkolliskokouksessa."

Kirkolliskokous päätti äänestyksen jälkeen perustaa apulaispiispan toimen.

Kantelija oli 24.11.2021 klo 20 jälkeen saanut kirkolliskokouksen varapuheenjohtajan allekirjoittaman selvityspyynnön, jossa todettiin kantelijan käyttäneen kirkolliskokouksen lähetekeskustelussa kirkolliskokousedustajalle sopimatonta kieltä ja esittäneen arkkipiispan henkilöön meneviä väitteitä. Selvityspyynnön mukaan puheenjohtajisto piti kantelijan käytöstä sopimattomana ja varasi hänelle tilaisuuden lausua oma kantansa viimeistään seuraavan päivän (25.11.2021) aamuun kello 8 mennessä sähköpostitse kirkolliskokouksen puhemiesneuvostolle.

Kantelija oli aamulla lähettänyt vastausviestin, jossa hän pyysi täsmentämään muun muassa sitä, milloin ja miltä osin hän oli käyttänyt sopimatonta kieltä lähetekeskustelussa tai puheenvuoroissaan ja mitä arkkipiispan henkilöön meneviä väitteitä puheenvuorossa oli. Kantelija oli viestissään todennut olevansa valmis vastaamaan selvityspyyntöön saatuaan täsmennykset.

¹Suomen ortodoksisen kirkon vuoden 2021 kirkolliskokouksen pöytäkirja, s. 12; https://ort.fi/sites/default/files/2022-i01/Po%CC%88yta%CC%88kirja%20kirkolliskokous%202021%20allekirjoitettu_0.pdf. Kantelun liitteenä oli myös muistitikku, joka sisälsi videotallenteen vastaesityksestä.

Kantelija ei ollut saanut vastausta viestiinsä. Sen sijaan samana päivänä (25.11.2021) apulaispiispan vaalin jälkeen kirkolliskokouksen varapuheenjohtaja C ja kirkolliskokouksen sihteeri olivat pyytäneet kantelija puheilleen, väittäneet hänen käyttäneen täysistuntopuheenvuorossaan ilmaisua "paska esitys" sekä todenneet, ettei tällainen kielenkäyttö kuulu kirkolliskokousedustajan arvokkaaseen käytökseen. Kantelijalle oli samalla annettu varapuheenjohtajan puheenjohtajiston puolesta allekirjoittama kirjallinen huomautus kirkolliskokousedustajalle sopimattomasta käytöksestä. Huomautuksessa todettiin seuraavaa:

"Edustajan on esiinnyttävä arvokkaasti ja pysyttävä käsiteltävässä asiassa (kirkolliskokouksen työjärjestyksen 18 § 3 mom.). Olette vuoden 2021 kirkolliskokouksen lähetekeskustelussa maanantaina 22.11.2021 käyttäneet kirkolliskokousedustajalle sopimatonta kieltä ja esittäneet arkkipiispan henkilöön meneviä väitteitä. Toteamukset, kuten "Paska esitys", eivät kuulu kirkolliskokousedustajan arvokkaaseen käytökseen. Teille on varattu tilaisuus antaa selvitys asiassa. Kirkolliskokousedustajalle sopimattoman käytöksen johdosta kirkolliskokouksen puheenjohtajisto antaa Teille asiasta kirjallisen huomautuksen. Kehotamme Teitä vastaisuudessa noudattamaan hyviä käytöstapoja kirkolliskokouksessa."

Kantelija oli välittömästi kiistänyt käyttäneensä väitettyä ilmaisua ja todennut, että hänen puheensa oli suoratoistovideoilta tarkistettavissa

Kantelija oli kirkollishallitukselle ja kirkolliskokouksen varapuheenjohtajalle osoitetulla sähköpostilla (28.11.2021) pyytänyt otetta siitä puhemieshistorian pitämästä kokouksesta, jossa oli päätetty huomautuksen antamisesta.

Pöytäkirjaotteen sijaan kirkollishallituksen sihteerinä toiminut [palvelukeskuksen] lakimies oli toimittanut kantelijalle vain allekirjoittamattoman ja päiväämättömän muistion ("Muistio puhemiesneuvoston kokous Valamon luostarissa 24.11.2021 ja Teamsilla 27.11.2021"). Muistiossa lausutaan muun ohella seuraavaa:

"...totesi, että [kantelija] käytti epäasiallista kieltä puheenvuorossaan lähetekeskustelussa aloittamalla puheenvuoronsa sanoilla "paska esitys" ja käyttämällä puheenvuoronsa aikana edustajalle sopimatonta kieltä arvostellessaan arkkipiispaa ja hänen toimintaansa työhön ja erityisesti harrastustoimintaan liittyen. --[kantelija] antoi pyydetyt vastineet ja se lähetettiin puhemiesneuvostolle. [kantelijalle] päätettiin antaa kirjallinen huomautus ja se annettiin hänelle tiedoksi --25.11.2021.--- Kirkolliskokouksen kulku on äänitetty ja äänitteen perusteella jäi epäselväksi, millä sanoilla [kantelija] avaa puheenvuoronsa, mutta selvää on puheenvuorossa käytetyt ilmaisut arkkipiispasta, hänen toiminnastaan ja harrastustoimintaan liittyen. Puheenvuorossa käytettyä kieltä on pidettävä edustajalle sopimattomana ja kirjallisen huomautuksen antamiselle oli perusteet."

Kantelija totesi kantelussaan olevansa puhemiesneuvoston kanssa samaa mieltä siitä, ettei sanavalinta "paska esitys" kuulu kirkolliskokousedustajan arvokkaaseen käytökseen. Kantelijan mukaan hän ei ollut missään vaiheessa kirkolliskokousta käyttänyt tätä alatyylistä ilmaisua, mikä seikka ilmeni muun muassa kolmannen täysistunnon vastaesityksen sisältäviltä tallenteilta. Huomautuksen toisena perusteena olleita "arkkipiispan henkilöön kohdistuvia väitteitä" puhemiesneuvosto ei ollut yksilöinyt.

Kantelija totesi edelleen, että apulaispiispan valinta olisi tullut hylätä, koska siihen ei ollut tarvetta ja apulaispiispan valitseminen aiheutti kustannuksia. Jokaisella kirkolliskokousedustajalla on oikeus puolustaa näkemyksiään. Kantelijan lähetekeskustelussa mainitsemia arkkipiispan kirjallisia aktiviteetteja koskevia tietoja tuskin voi pitää virheellisinä, koska tiedot perustuivat arkkipiispan omaan lehdistölle antamaan lausumaan. Tiedot eivät myöskään millään lailla loukanneet arkkipiispaa.

Kantelija korosti, että omien mielipiteiden puolustaminen kuuluu demokratiassa normaaliin elämään ja katsoi käyttäneensä kirkolliskokouksen lähetekeskustelussa hänelle perustuslain nojalla kuuluvaa sananvapautta. Joka tapauksessa huomautus oli aiheeton ja puhemiesneuvosto oli sen antaessaan ylittänyt toimivaltansa. Puhemiesneuvosto oli myös laiminlyönyt asian oikeudenmukaisen ja reilun selvittämisen ja kantelijan lainmukaisen kuulemisen. Lisäksi puhemiesneuvoston kokousten kirjaaminen oli epäselvää ja vaillinaista. Yhteenvetona kantelija katsoi, että perusteettoman huomautuksen antaminen loi ilmapiiriä, jossa pahimmillaan kirkolliskokousedustajat eivät uskaltaudu keskustelemaan kaikille tärkeistä yhteisistä asioista.

3.2 Saatu selvitys

Kirkolliskokouksen puhemiesneuvoston selvityksessä todetaan aluksi, ettei jäsen X ollut tekemässä lopullista päätöstä huomautuksesta, eikä tästä syystä ollut allekirjoittanut selvitystä.

3.2.1 Menettely kirjallisen huomautuksen antamisessa

Saadun selvityksen mukaan lähetekeskustelupuheenvuorossaan kantelija oli esittänyt arvostelua arkkipiispan muuhun kuin kirkolliseen työhön liittyvästä toiminnasta, muun muassa arkkipiispan harrastuksista. Arkkipiispan vapaa-ajan käyttö ei ollut liittynyt millään tavalla käsiteltävään asiaan eli apulaispiispan vaaliin. Puheenjohtaja ei ollut puuttunut puheenvuoroon, koska oli pitänyt itseään esteellisenä ottamaan kantaa häneen henkilökohtaisesti kohdistuneeseen arvosteluun. Oli myös esitetty epäily, että kantelija olisi käyttänyt vastaesityspuheenvuorossaan sopimatonta, alatyylistä ilmaisua. Puhemiesneuvosto päätti pyytää kantelijalta kirjallista selvitystä, koska kantelijan oikeusturvan katsottiin toteutuvan näin suullista menettelyä paremmin. Vaihtoehtona olisi ollut pyytää kantelijaa suullisesti puhemiesneuvoston kuultavaksi.

Saatuaan kantelijan selvityksen puhemiesneuvosto päätti sähköpostikokouksessa antaa kantelijalle kirjallisen huomautuksen. Sekä selvityspyynnön että huomautusasiakirjan oli allekirjoittanut kirkolliskokouksen varapuheenjohtaja, jolla oli ollut siihen toimivalta puheenjohtajan ollessa esteellinen. Kantelussa viitattu muistio (27.11.2021) ei ollut puhemiesneuvoston laatima tai hyväksymä.

3.2.2 Kirjallisen huomautuksen perusteet

Kirkolliskokouksen työjärjestyksen 18 §:n 3 momentin mukaan edustajan on esiinnyttävä arvokkaasti ja pysyttävä käsiteltävänä olevassa asiassa.

Puhemiesneuvoston selvityksen mukaan kantelija toimi vastoin edellä sanottua normia erityisesti arvostellessaan arkkipiispan muuhun kuin viranhoitoon liittyvää toimintaa varsin vahvasti arkkipiispan henkilöön kohdistuvien sanamuodoin. Arkkipiispan harrastuksilla ei ollut asiallista yhteyttä apulaispiispan vaaliin. Selvityksen mukaan kantelijan puheenvuoroa oli syytä pitää jopa arkkipiispaa ja hänen työtään väheksyvänä ja puheenvuorosta välittyi väistämättä tarkoitus arvostella apulaispiispan vaalia aktiivisesti edistäneen arkkipiispan tapaa hoitaa tehtäväänsä.

Lisäksi selvityksen mukaan useat kirkolliskokousedustajat olivat kuulleet kantelijan käyttäneen alatyylisiä ilmaisuja vastaesityspuheenvuoronsa aluksi. Sillä, että asiassa oli jäänyt epäselväksi se, mitä sanaa kantelija oli tarkkaan ottaen käyttänyt, ei kuitenkaan ollut ratkaisevaa merkitystä puhemiesneuvoston harkitessa, mihin toimenpiteisiin se ryhtyi.

Puhemiesneuvoston mukaan se oli vain todennut, millaiset ilmaisut eivät ainakaan ole kirkolliskokouksessa sopivaa kielenkäyttöä, ottamatta nimenomaisesti kantaa siihen, oliko kantelija tuollaista ilmaisuja käyttänyt. Selvityksen mukaan ”arvokas esiintyminen käsittää myös sen, ettei edustajan käyttämistä ilmaisuista aiheudu epäselvyyttä tai epäilyä siitä, että hän käytti puheessaan alatyylisiä ilmaisuja”.

Edelleen puhemiesneuvoston käsityksen mukaan olennaista ei ollut se, mitä ilmaisuja kantelija käytti vaan se, että useat kirkolliskokousedustajat olivat ”kuulemansa perusteella tulleet vakuuttuneiksi” siitä, että kantelija oli käyttänyt sopimatonta ilmaisuja.

3.2.3 Puhemiesneuvoston toimivalta antaa huomautus

Selvityksen mukaan lähetekeskustelussa puheenjohtajana toiminut arkkipiispa oli ollut esteellinen ottamaan kantelijan tapauksen käsittelynsä, koska kysymys oli ollut kantelijan puheenjohtajaan suuntaamasta arvostelusta. Puheenjohtajan estyneenä ollessa puheenjohtajana toimivat varapuheenjohtajat. Kirkolliskokouksessa on myös puhemiesneuvosto, johon kuuluvat kirkolliskokouksen puheenjohtaja, varapuheenjohtajat ja valiokuntien puheenjohtajat.

Selvityksessä todetaan, ettei puhemiesneuvoston toimivallasta tällaisessa tilanteessa ole kirkolliskokouksen työjärjestyksessä nimenomaisesti säädetty. Puheenjohtajan ollessa estyneenä on luontevaa katsoa puheenjohtajalle normaalisti kuuluvan toimivallan siirtyvän varapuheenjohtajille. Työjärjestyksen mukaan puhemiesneuvoston tehtävänä on olla puheenjohtajan neuvottelukuntana kirkolliskokousta koskevista asioista, jos puheenjohtaja katsoo neuvottelun aiheelliseksi. Tästä työjärjestyksen kohdasta on selvityksen mukaan saatavissa tukea sille, että valiokuntien puheenjohtajat olivat voineet osallistua asian käsittelyyn varapuheenjohtajien kutsumina. Viralliset asiakirjat oli laadittu varapuheenjohtajan allekirjoittamina.

Edelleen selvityksen mukaan kirkolliskokouksen työjärjestyksessä ei nimenomaisesti todeta, että edustajalle voidaan antaa huomautus, jos hän ei esiinny arvokkaasti tai pysy käsiteltävänä olevassa asiassa. Selvityksessä pidetään suotavana, että vastaisen varalle lisättäisiin työjärjestykseen pykälä siitä, että puheenjohtaja tai puheenjohtajan estyneenä ollessa puhemiesneuvosto voi antaa edustajalle huomautuksen. Normi [työjärjestyksen 18.3 §] olisi vaikutusta vailla, jollei siitä poikkeamisesta voisi edustajaa huomauttaa. Huomautus ei ole rangaistus vaan kehoitus jatkossa pidättäytyä ilmaisuista, joita ei voida pitää arvokkaana esiintymisenä tai liity käsiteltävänä olevaan asiaan.

3.3 Kantelijan vastine

Kanteliija korosi vastineessaan, että puhemiesneuvoston toimivallasta on säädetty tarkasti kirkolliskokouksen työjärjestyksessä, eikä puhemiesneuvosto voi sitä säännöksiin perustumattomilla syillä laajentaa nyt tehdyin tavoin.

Edelleen kantelijan mukaan hän ei ollut voinut antaa mitään selvitystä tai lausua asiasta mielipidettään, sillä puhemiesneuvosto ei ollut yksilöinyt, missä kohdin tai miltä osin kantelijan lähetekeskustelussa esittämä sisälsi ”sopimatonta kieltä” tai ”arkkipiispan henkilöön meneviä väitteitä”.

Puhemiesneuvosto ei ollut myöskään perustanut ratkaisuaan hallintolain tarkoittamin tavoin tosiasioihin vaan niiden sijasta huhupuheisiin, joiden paikkaansa pitämättömyys olisi ollut selvitettävissä tallenteeseen tutustumalla. Viranomaisen asemassa olevan puhemiesneuvoston olisi tullut huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä.

Puhemiesneuvosto ei ollut toimittanut kantelijalle tämä pyytämiä pöytäkirjanotteita ja puhemiesneuvosto sanoutui selvityksessään irti kantelijalle toimitetusta kirkolliskokouksen sihteerin muistiosta. Kantelijan oikeusturva ei ollut toteutunut, kun mitään dokumentointia mahdollisesti pidetyistä puhemiesneuvoston kokoontumisista (24. ja 25.11) ja niiden sisällöstä ei ole.

4 KESKEISET OIKEUSOHJEET

4.1 Perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.²

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 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, josta on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastamisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

4.2 Ortodoksisesta kirkkoa ja sen hallintomenettelyä koskeva sääntely

Ortodoksisesta kirkosta annetun lain (OrtL) 1 §:n mukaan Suomen ortodoksinen kirkko perustuu Raamatun, perimätiedon, ortodoksisen kirkon dogmien, kanonien ja muiden kirkollisten sääntöjen varaan. Suomen ortodoksinen kirkko muodostaa Suomen valtakunnan alueella paikalliskirkkona toimivan arkkipiispakunnan. Kirkko on kanonisessa yhteydessä Konstantinopolin apostoliseen ja patriarkaaliseen ekumeeniseen istuimeen sillä tavalla kuin ekumeenisen patriarkan 6 päivänä heinäkuuta 1923 tekemässä päätöksessä on ilmaistu.

OrtL 5 §:n mukaan kirkon toiminnasta ja hallinnosta säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä, jonka antaa kirkolliskokous.

² 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).

Suomen ortodoksisen kirkon ylintä valtaa käyttää vuosittain kokoontuva kirkolliskokous, joka hoitaa lainsäädäntöä, hallintoa ja taloutta koskevia asioita sekä kirkon hengellisiä asioita OrtL:n 1 §:ssä säädetyissä rajoissa (OrtL 20 §). Saman lain 10 §:n mukaan kirkolliskokouksen jäseniä ovat: 1) hiippakuntien piispat ja apulaispiispat; 2) yksitoista papiston edustajaa; 3) kolme kanttorien edustajaa; sekä 4) kahdeksantoista maallikkojen edustajaa.

OrtL 11 §:n perusteella kirkolliskokouksen jäsenten vaalit toimitetaan joka neljäs vuosi viimeistään 31 päivänä maaliskuuta. Papiston, kanttoreiden ja maallikoiden edustajat valitaan erillisillä salaisilla vaaleilla vaalialueittain. Jäsenten toimikausi alkaa vaalia seuraavan kesäkuun 1 päivänä ja kestää neljä vuotta. Lain 12 §:ssä säädetään vaalikelpoisuudesta ja äänioikeudesta muun ohella, että vaalikelpoinen maallikkojen edustajaksi ja maallikkojen edustajien valitsijamieheksi on ortodoksisesta kristillisestä vakaumuksesta tunnettu kirkon jäsen, joka ei ole vajaavaltainen ja joka ei ole vaalikelpoinen papiston tai kanttorien edustajien vaalissa. Äänioikeus maallikkojen edustajien vaalissa on seurakuntien valitsemilla valitsijamiehillä. Vaalissa ehdokkaana olevaa ei voi valita valitsijamieheksi.

OrtL 16 §:ssä säädetään ehdokkaiden asettamisesta ja valitsijamiesten valinnasta maallikkojen edustajien vaalissa sekä lain 17 §:ssä maallikkojen edustajien vaalista.

OrtL 24 §:n mukaan kirkolliskokouksen edustajien vaalien toimittamisesta ja kirkolliskokouksen työskentelystä säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä. Kirkolliskokous vahvistaa itselleen työjärjestyksen.

OrtL 93 §:ssä säädetään, että kirkon, seurakunnan ja luostarin viranomaisen menettelyyn hallintoasioissa sovelletaan mainitun lain lisäksi, mitä hallintolaissa säädetään.

Ortodoksisen kirkon kirkkojärjestyksen 40 §:n mukaan kirkolliskokouksen puheenjohtajana toimii arkkipiispa, ja varapuheenjohtajina toimivat muut hiippakuntien piispat. Kirkolliskokous voi lisäksi tarvittaessa valita muita varapuheenjohtajia. Kirkollishallitus valitsee kirkolliskokoukselle sihteerit.

Ortodoksisen **kirkolliskokouksen työjärjestyksen**³ 4 §:n mukaan puhemiesneuvostoon kuuluvat kirkolliskokouksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat sekä valiokuntien puheenjohtajat. Puhemiesneuvoston puheenjohtajana toimii kirkolliskokouksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtajina kirkolliskokouksen varapuheenjohtajat. Sihteerinä toimii kirkolliskokouksen sihteeri.

³ <https://www.ort.fi/suomen-ortodoksista-kirkkoa-ja-sen-hallintoa-koskevat-asiakirjat/kirkolliskokouksen-tyojarjestys>

Työjärjestyksen 5 §:n mukaan puhemiesneuvoston tehtävänä on: 1) tehdä kirkolliskokoukselle esityksiä istuntokauden keskeyttämisestä ja päättymisestä sekä muista kokouksen työskentelyä koskevista kysymyksistä; 2) olla puheenjohtajan neuvottelukuntana kirkolliskokousta koskevissa asioissa, jos puheenjohtaja katsoo neuvottelun aiheelliseksi; 3) vastata kirkolliskokouksen tiedottamisesta; ja 4) hoitaa muut kirkolliskokouksen sille antamat tehtävät.

Työjärjestyksen 18 §:n 3 kohdan mukaan edustajan on esiinnyttävä arvokkaasti ja pysyttävä käsiteltävänä olevassa asiassa.

Hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 31 §:n perusteella viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä (32 §). Asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika (33 §).

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun (34 §). Asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selvitystä pyydetään (36 §).

5 PERIAATTEELLISIA LÄHTÖKOHTIA SANANVAPAudesta JA EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ

5.1 Ilmaistun asian merkitys sananvapauden suojan näkökulmasta

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on toistuvasti korostanut sananvapauden merkitystä yhtenä demokraattisen yhteiskunnan perustana.

Sananvapauden suoja ulottuu paitsi myönteisiin pidettyihin, vaarattomiin tai yhdentekeviin sisältöihin, myös sellaisiin, jotka ovat loukkaavia, järkyttäviä tai huolestuttavia (esim. Perinçek v. Sveitsi, 15.10.2015, tuomion kohdat 196–197). Tämä johtuu pluralismin, suvaitsevuuden ja vapaamielisyyden vaatimuksista, joita ilman demokraattista yhteiskuntaa ei ole olemassa. Välttämättömyys EIS 10 artiklan 2 kohdan mielessä tarkoittaa pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen olemassaoloa. Lisäksi puuttumisen tavan ja seuraamusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia eli kohtuullisessa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään.

Puuttumiselle esitettyjen perustelujen tulee myös olla olennaisia ja riittäviä (esim. Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta, 7.12.1976, tuomion kohdat 48–50).

Erityisesti tuomioistuimen käytännössä on painotettu, että poliittisen tai muun keskustelun rajoittamiseen sellaisista kysymyksistä, joilla on julkista mielenkiintoa, on suhtauduttava hyvin varauksellisesti (esim. Wingrove v. Yhdistynyt kuningaskunta, 25.11.1996, tuomion kohta 58). Yleisesti tärkeää kysymystä koskevat keskustelut saavat 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.

Puututtaessa yksityiselämän suojaan merkitystä on sillä, onko kysymys ollut yleisen yhteiskunnallisen keskustelun kannalta relevantista julkistamisesta (ks. HE 19/2013 vp, s. 16–17 ja siinä selostettu oikeuskäytäntö). Valtiollisista tai muista yleisesti kiinnostavista asioista kertominen sekä julkisia tehtäviä hoitavien toiminnan valvominen ja sen kriittinen tarkastelu kuuluvat sananvapauden ydinalueeseen. Tällaisen keskustelun rajoittaminen edellyttää erityisen painavia perusteita.

EIT on sananvapauden rajoittamisen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että tämän tyyppisissä asioissa tapauksen lopputulos määräytyy eri tekijöiden välisessä vuorovaikutuksessa ja on siten hyvin kontekstisidonnaista (ks. esim. em. Perinçek v. Sveitsi, tuomion kohta 208). Arvioinnissa 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 (ks. myös esim. KHO:2022:129). Tuomioistuin on eräissä tapauksissa todennut, että valittajan sananvapauden puuttumista ei voida harkita yksinomaan hänen lausumansa tietyn kohdan perusteella vaan huomioon tulee ottaa asianomaisen lausuman esittämisen olot kokonaisuudessaan (ks. esim. Lewandowska-Malec v. Puola, 18.9.2012, tuomion kohta 62).

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on samoin korostettu, että esimerkiksi kirjoituksen yksittäisten kohtien arvioinnissa on otettava huomioon esiin nostetun asian tärkeys kokonaisuudessaan.

Kanteluasiassa (dnro 3793/2/12, 20.9.2013) oikeusasiamies (OA) Jääskeläinen totesi opettajan mielipidekirjoituksella olleen korotettu sananvapauden suoja, koska se käsitteli yleisesti tärkeää asiaa eli lasten etua ja oppilaiden sijoittamista kouluihin.

Ratkaisussaan (EOAK/1307/2018, 7.10.2019) OA totesi, että yleisesti tärkeistä kysymyksistä saadaan jakaa vilpittömässä mielessä tietoa silloinkin, kun lausumat sisältävät yksityishenkilöitä loukkaavia epätosia väitteitä. Huomioon tulee kuitenkin ottaa, koskevatko väitteet henkilön yksityiselämää vai henkilön käyttäytymistä ja asenteita virkamiehen ominaisuudessa. Virkamiesten suhteen sallitun kritiikin rajat ovat väljempää kuin yksityishenkilöiden suhteen (Sabanovic vs. Montenegro, 31.5.2011). Toisaalta sananvapauden kannalta erityisen vahvaa suojelua eivät ansaitse lausumat, joilla tavoitellaan esimerkiksi henkilökohtaista hyötyä (Kudeshkina vs. Venäjä, 26.2.2009).

Ihmisoikeussopimuksessa turvattuun sananvapauden käyttämiseen sisältyy myös vastuuta ja velvollisuuksia. Näihin voi kuulua muun ohella vaatimus välttää toisia perusteettomasti loukkaavia ilmaisuja, joiden käyttäminen ei edistä yleistä keskustelua eikä ole siten omiaan edistämään ihmisoikeuksien toteuttamista (esim. Giniewski v. Ranska, 31.1.2006, kohta 43).

5.2 Sananvapauden henkilöllisestä ulottuvuudesta

EIT on noudattanut tulkinnassaan sananvapauden rajoitusten osalta supistavan tulkinnan periaatetta, jossa lähtökohtana on, että sananvapaus on pääsääntö ja rajoitus vastaavasti poikkeus. Tämän vuoksi sananvapauden rajoitusperusteita tulee tulkita ahtaasti, ja kaikkien rajoitusten välttämättömyydestä tulee olla vakuuttava näyttö. Sallitun kritiikin rajat ovat kapeammat suhteessa yksityishenkilöön kuin esimerkiksi poliitikkoihin ja virkamiehiin (ks. esim. Lahtonen v. Suomi, 17.1.2012 kohdat 66—67).

EIT on pitänyt vaaleilla valittujen henkilöiden sananvapautta erityisen merkittävänä edustuksellisessa demokratiassa, jotta edustajat voivat tuoda kannattajiensa näkemyksiä esille ja puolustaa heidän etujaan (ks. esim. Lombardo v. Malta, 24.7.2007, tuomion kohta 53). Myös oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä (ks. esim. EOAK/2859/2020, 31.5.2021) on todettu, että luottamushenkilöiden kohdalla sananvapaudella on erityisen korostunut merkitys ja siksi heidän sananvapauteensa puuttumiseen tässä ominaisuudessa on suhtauduttava varsin tiukasti.

5.3 Arvoarvostelmat ja tosiasiatoteamukset

Kaikkien sananvapauden käyttäjien lausumia arvioidaan sillä perusteella, pidetäänkö kannanottojen luonnetta tosiasiatoteamuksina vai arvoarvostelmina. Tosiasiaväitteinä ilmaistut lausumat on voitava näyttää toteen. Sen sijaan arvoarvostelmien esittäjältä ei voida vaatia väitteiden totuudenmukaisuuden todistamista. Toisaalta niidenkin taustalla tulee olla riittävästi tosiseikkoja, jotta ne saavat sananvapauden suojaa (ks. esim. Pedersen ja Baadsgaard v. Tanska, 17.12.2004, tuomion kohta 76).

Arvoarvostelmat ovat siis subjektiivisempia arvioita, joiden totuudenmukaisuutta ei voida osoittaa (arvostuksenvaraiset mielipiteet, moraaliset kannanotot). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vaatimus arvoarvostelman totuudenmukaisuuden osoittamisesta loukkaa mielipiteenvapautta, joka kuuluu sananvapauden suojaan, joka puolestaan sisältää mahdollisuuden turvautua tietynasteiseen liioitteluun tai provokaatioon.

Arvoarvostelmakin saattaa siten olla suhteeton, ellei sille ole minkäänlaisia tosiasiaperusteita. Myös 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.⁴

6 ARVIOINTI

6.1 Lähtökohdat

Suomen ortodoksinen kirkko on julkisyhteisö, jonka julkisessa hallintotoiminnassa tulee turvata perustuslain takaamia oikeuksia ja noudattaa tarkoin lakia. Olen katsonut aiheelliseksi arvioida asiaa ensisijaisesti sananvapauskysymyksenä.

Arvioitaessa sitä, oliko tässä asiassa ollut kyse sallitusta sananvapauden rajoittamisesta, tulee EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti ensiksi kiinnittää huomiota siihen, oliko sananvapautteen ylipäätään puututtu ja toiseksi siihen, oliko puuttuminen perustunut lakiin. Jos näin on, tulee kolmanneksi arvioida, oliko puuttumisella pyritty hyväksyttävään tavoitteeseen ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetulla tavalla. Jos tällainen hyväksyttävä tavoite on löydettävissä, on vielä neljänneksi arvioitava, oliko puuttuminen ollut välttämätöntä pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi ja oliko se ollut oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa.

6.2 Oliko kantelijan sananvapautteen puututtu?

Kantelija on toiminut Suomen ortodoksisen kirkon korkeimmassa päättävässä elimessä (maallikkojen) kirkolliskokousedustajana ja saanut kirkolliskokouksen lähetekeskustelussa käyttämänsä, apulaispiispan valintaa vastustaneen puheenvuoronsa johdosta kirkolliskokouksen puhemiesneuvostolta kirjallisen huomautuksen

⁴ Arvoarvostelmien ja tosiasiatoteamusten välistä rajavetoa on käyty esimerkiksi seuraavissa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa: Sabanovic vs. Montenegro (31.5.2011), Sorguc vs. Turkki (23.6.2009), Kurlowicz vs. Puola (22.6.2010), Siryk vs. Ukraina (31.3.2011), OOO Ivpress and others vs. Venäjä (22.1.2013), Zakharov vs. Venäjä (5.10.2006), Constantinescu vs. Romania (11.12.2012), Kita vs. Puola (8.7.2008), Sofranschi vs. Moldova (21.12.2010), Ruzovy Panter vs. Tshikki (2.2.2012) ja E.S. vs. Itävalta (25.10.2018). Vastaavanlaista rajanvetoa on tehty OA:n päätöksissä dnro:t 3793/2/12, 4842/4/12 ja 5342/4/13 sekä aiemmassa päätöksessäni dnro EOAK/1661/2018.

Virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden sananvapautta koskevassa EIT:n oikeuskäytännössä, kansallisessa oikeuskäytännössä ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä sananvapauteen puuttuminen on ollut yleensä hyvin ilmeistä ja konkreettista, kun sananvapauden käytöstä on seurannut virasta tai työstä erottaminen, rikos- tai vahingonkorvaustuomio taikka kirjallinen varoitus tai huomautus (esim. OA dnro 364/4/2015)⁵.

Koska huomautuksen perusteena oli ollut kantelijan kirkolliskokouksessa esittämä puheenvuoro, katson kirkolliskokouksen puhemiesneuvoston kirjallisella huomautuksella puuttuneen kantelijan sananvapauteen.

6.3 Oliko sananvapauteen puuttuminen perustunut lakiin?

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä pitänyt lähtökohtana, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, mihin 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.⁶

EIT:n oikeuskäytännössä puolestaan on lakiin perustumista tulkittu laajasti siten, että se kattaa paitsi säädetyt lain, myös eritasoiset hallinnolliset säännökset ja oikeuskäytännön (Sunday Times v. the United Kingdom, 1979, § 47–49).

Lailla säätämisen vaatimusta sananvapauteen puuttumisessa on arvioitu mm. EIT:n tapauksissa Siryk vs. Ukraina (31.3.2011), Heinisch vs. Saksa (21.7.2011), Rose vs. Saksa (14.9.2009) ja Mesut Yurtsever ym. vs. Turkki (20.1.2015).

Oikeuskirjallisuudessa⁷ on ihmisoikeustuomioistuimen lailla säätämisen vaatimusta koskevista kannanotoista todettu muun muassa, että täyttääkseen laillisuusvaatimuksen tulee sovellettavalla ihmisoikeuksien rajoituksella olla perustana valtionsisäisessä oikeudessa tai "laissa". Laki on tässä yhteydessä ymmärrettävä aineellisessa pikemminkin kuin muodollisessa mielessä. Näin ollen Suomen osalta eduskuntalain ohella myös asetus voi olla "laki", joskin eduskuntalaki meidän oloissamme paitsi täyttää paremmin laillisuusvaatimuksen taustalla olevan rule of law -periaatteen myös on perustuslain asettama nimenomainen edellytys perusoikeussäännöksiin sisältyville lakivarauksille.

⁵ <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/364/2015>

⁶ PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp, s. 5.

⁷ Matti Pellonpää, Monica Gullans, Pasi Pölönen ja Antti Tapanila: Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent verkkokirjahylly>Euroopan ihmisoikeussopimus>VI Ihmisoikeussopimusta koskevat tulkintaperiaatteet>1 Johdanto (käyntipäivä 12.6.2023).

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vakiintuneella oikeuskäytännöllä voi myös muissa kuin common law -maissa olla merkitystä pohdittaessa sitä, onko rajoitus perustunut lakiin. Se, millaista täsmällisyyttä laillisuus- tai legaliteettiperiaate lainsäädännöltä edellyttää, vaihtelee tilanteen mukaan, eikä se suinkaan sulje pois säännöksiä, jotka antavat jossain määrin harkintavaltaa viranomaisille. Lain tulee kuitenkin määritellä harkintavallan rajat sellaisella täsmällisyydellä, joka on olosuhteet huomioon ottaen riittävä. Yleisiä termejä sisältävä säännös voi täyttää tämän vaatimuksen, mikäli oikeuskäytäntö on täsmentänyt sen sisältöä tai mikäli lain soveltaminen tapahtuu tuomioistuimen tiiviissä valvonnassa.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä esimerkiksi työsopimuslain ja viranhaltijalain säännöksiä työntekijän ja viranhaltijan velvollisuuksista on pidetty riittävän täsmällisinä ja tarkkarajaisina säännöksinä sananvapautteen puuttumisen perusteena.

Kantelijan käyttäessä kirkolliskokouksessa ilmaisuvapauttaan ei häneen ole kuitenkaan kohdistunut vastaavaa oikeudelliseen asemaan perustuvaa, nimenomaista ja lakisäätteistä lojaalisuus- tai käyttäytymisvelvoitetta, joka voisi vaikuttaa hänen sananvapautensa käyttämiseen.

Edellä viitatussa ratkaisussa (dnro 364/4/2015) oikeusasiamies totesi, että perustuslaissa perusoikeutena turvattua sananvapautta ei oikeudellisesti sitovalla saatikka kestäväällä tavalla voida rajoittaa pelkillä viranomaisen sisäisillä määräyksillä tai ohjeilla. Sikäli kuin sisäisiä määräyksiä ja ohjeita laaditaan, ne eivät saa olla ristiriidassa perusoikeuksien kanssa, minkä lisäksi niiden tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Tällaista normistoa ja ohjeistusta laadittaessa tulee siten huolellisesti arvioida virkamiehen ja työntekijän sananvapauden ja lojaalisuusvelvollisuuden suhdetta jo siitäkin syystä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tähän kuuluu sen lisäksi, että julkinen valta pidättäytyy puuttumasta perusoikeuksiin, myös se, että perusoikeuksia edistetään aktiivisin toimenpitein.

Sellaisten työnantajan sisäisten normien tai ohjeiden laatiminen, jotka voivat esimerkiksi tulkinnanvaraisuutensa vuoksi tosiasiallisesti – vaikka tahattomastikin – johtaa sananvapauden kaventumiseen, on ristiriidassa perusoikeuksien edistämismääräyksen kanssa.

Tässä asiassa ei ole ilmennyt, että kirkolliskokouksen edustajan sananvapautteen puuttuminen eli kirjallisen huomautuksen antaminen kirkolliskokouksessa pidetyn puheenvuoron johdosta olisi perustunut lakiin. Sen sijaan kirjallista huomautusta on perusteltu kirkolliskokouksen itselleen OrtL:n 24 §:n nojalla vahvistaman työjärjestyksen yleisluontoisella säännöksellä, jonka mukaan ”edustajan on esiinnyttävä arvokkaasti ja pysyttävä käsiteltävänä olevassa asiassa”.

Mikäli kuitenkin vastoin käsitystäni katsottaisiin puhemiesneuvoston menettelyn perustuneen lakiin, olisi asiaa ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisesti joka tapauksessa vielä arvioitava siitä näkökulmasta, oliko sananvapauteen puuttumisen tavoite ollut hyväksyttävä ja oliko puuttuminen ollut välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ottaen huomioon yleisesti tärkeää kysymystä koskevan keskustelun korotettu sananvapauden suoja sekä vaaleilla valittujen henkilöiden sananvapauden erityinen merkittävyys. Asian kaikinpuoliseksi arvioimiseksi arvioin asiaa vielä näiltäkin osin seuraavasti.

6.4 Oliko sananvapauteen puuttumisen tavoite ollut hyväksyttävä?

Kirjallisen huomautuksen mukaan sen perusteena oli ollut kantelijan käyttämä ”kirkolliskokousedustajalle sopimaton kielenkäyttö” sekä ”arkkipiispan henkilöön menevien väitteiden” esittäminen lähete keskustelussa.

Oikeusasiamiehelle toimitetun selvityksen mukaan kantelija oli toiminut vastoin työjärjestyksen 18 §:ssä säädettyä käyttäytymisvelvoitetta erityisesti arvostellessaan arkkipiispan (muuhun kuin viranhoitoon liittyvää) toimintaa tämän henkilöön kohdistuvin sanamuodoin, arkkipiispaa ja hänen työtään väheksyvästi ja niin, että siitä välittyi tarkoitus arvostella arkkipiispan tapaa hoitaa tehtäväänsä.

Saadun selvityksen perusteella lähinnä kyseeseen tuleva kantelijan sananvapauden puuttumiseen oikeuttava sallittu poikkeusperuste tai oikeushyvä, jota puuttumisella on suojattu, oli siis ollut EIS 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettu muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaaminen. Tavoitetta voidaan lähtökohtaisesti pitää hyväksyttävänä⁸.

6.5 Oliko sananvapauteen puuttuminen ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista?

Totean ensinnäkin yleisellä tasolla pitäväni vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden tehtävien hoidon sekä heidän mielipiteenilmaisunsa avoimuuden ja vapauden näkökulmasta varsin ongelmallisena, jos edustajien sananvapauden käyttöön tuossa tehtävässä pyrittäisiin tosiasiallisesti vaikuttamaan langettamalla jokin epäedullinen seuraus edustajan esittämän epämiellyttävän tai epämieluisan mielipiteen vuoksi. Tästäkin syystä nyt esillä olevassa tilanteessa kantelijan asema maallikkojen (kirkon jäsenten) vaaleilla valittuna edustajana tulee mielestäni ottaa huomioon erityisenä seikkana.

⁸ Perustuslakivaliokunnan (edellä viitattu PeVM 25/1994 vp) mukaan perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.

Totean myös oikeuskirjallisuudessa⁹ EIT:n oikeuskäytäntöön viitaten todetun, että rajoitusperusteena muiden henkilöiden maineen ja kunnian turvaaminen tulee usein esiin tilanteissa, joissa ovat vastakkain 10 artiklan turvaama sanavapaus ja 8 artiklan turvaama yksityiselämän suoja. Henkilön maineen ja oikeuksien turvaamisen rajoitusperusteen kannalta on merkitystä sillä, kehen ilmaisu on kohdistettu, millainen tehtävä hänellä on yhteiskunnassa ja millaisiin seikkoihin tiedon levittäminen [tai valokuvan julkaiseminen] liittyy. Tässä mielessä voidaan erottaa kritiikki ja julkisuus, joka kohdistuu hallitukseen, poliittikkoon, muuhun julkista tehtävää hoitavaan tai julkisuuden henkilöön julkisuudesta, joka kohdistuu tavalliseen, julkisuudessa esiintymättömään henkilöön. Tehtäviin, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä, myös julkisuudessa esitetty kritiikki voi kohdistua laajimmin ja kärjekkäimmin.

Sopimattoman kielenkäytön osalta kirjallisesta huomautuksesta tai oikeusasiamiehelle annetusta selvityksestä ei käy yksilöidysti selville, miltä osin kantelijan lähetekeskustelussa esittämän puheenvuoro oli katsottu sisältäneen kirkolliskokousedustajalle sopimatonta kieltä. Kirjallisessa huomautuksessa ja oikeusasiamiehelle toimitetussa selvityksessä on kuitenkin edellä ilmenevästi viitattu siihen, ettei [kuulluksi koettu] ilmaisu ”paska esitys” ainakaan kuulu edustajan arvokkaaseen käytökseen.

Tältä osin kyse on kuitenkin ollut kantelijan vastaesityspuheenvuoron (ei lähetekeskustelun) sanamuotojen tulkinnasta, eikä muuta tarkempaa selvitystä sopimattomasta kielenkäytöstä ole käyttööni toimitettu. Oikeusasiamiehen kirjallisessa kantelumenettelyssä ei useinkaan ole mahdollista saada täsmällistä kuvaa siitä, mitä suullisesti on jossakin yhteydessä todettu. Koska asiasta on nyt käyttööni toimitettu videotallenne, voin perustaa arvioni myös siihen. Kanteluasiakirjoista (mukaan lukien videotallenne) ei mitään epäasiallista tältä osin ole mielestäni havaittavissa.

Kun kirjallista huomausta ei tältäkään osin ollut siinä perusteltu, joudun osin arvailemaan, miltä kohdin kantelijan puheenvuoron oli katsottu olevan puhemiesneuvoston puuttumista edellyttävällä ja sen oikeuttavalla tavalla arkkipiispaa, hänen työtään sekä työtapaansa väheksyvä.

Saadun selvityksen perusteella näitä kohtia olivat ilmeisesti olleet kantelijan toteamus siitä, että ”arkkipiispa oli ollut poissa omasta hiippakunnastaan suurimman osan vuodesta 2021”, puheenvuorossa esitetty sitaatti arkkipiipan sanomalehtihaastattelusta sekä kantelijan kysymys siitä, ”tarvittiinko apulaispiispa siksi, että arkkipiispa voisi paremmin omistautua harrastuksilleen”.

⁹ Päivi Hirvelä ja Satu Heikkilä: Ihmisoikeudet: Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön, 2018 (Alma Talent Verkkokirjahylly> Ihmisoikeudet - Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön>10 Sananvapaus>10.1 Johdanto>10.1.2 Yhteys muihin artikloihin (käyntipäivä 2.5.2023).

Harkittaessa sananvapauden rajoittamista on otettava huomioon se asiayhteys, jossa viesti tai lausuma on esitetty. Vaikka kantelijan puheenvuoron jotkin osat voidaan tulkita tietyiltä osin kärkeviksi, ne ovat kuitenkin olleet osa puheenvuoroa, jonka kantelija oli käyttänyt vaaleilla valittuna edustajana kirkolliskokouksen käsitellessä yleisesti kiinnostavaa ja kustannus- ja muilta vaikutuksiltaan merkittävää asiaa eli apulaispiispan toimen täyttämistä. Näin ollen hänellä on tullut olla mahdollisuus esittää kriittisiäkin mielipiteitä ja voimakasta argumentointia. Julkisia tehtäviä hoitavien toiminnan valvominen ja sen kriittinen tarkastelu kuuluvat sananvapauden ydinalueeseen.

OA arvioi viimeaikaisessa ratkaisussaan (EOAK/3635/2021, 30.11.2022) kunnan luottamushenkilön erästä kirjoitusta todeten kirjoituksen pääpainon olleen julkisten varojen käytössä ja sen kritiikissä. Kyseessä oli siten kirjoitus yhteiskunnallisesti merkittävästä yleisen mielenkiinnon alaan kuuluvasta asiasta. Tällaiseen keskusteluun osallistuminen saa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella korotettua sananvapauden suojaa.

Vaikka tällaisestakin aiheesta käytyyn julkiseen keskusteluun osallistuvan henkilön on pysyttävä tietyissä rajoissa erityisesti toisten maineen ja oikeuksien suojan suhteen, hän saa kuitenkin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan turvautua tietyn asteiseen liioitteluun ja jopa provokaatioon eli esittää lausumia, jotka jossakin määrin ylittävät maltillisuuden rajat.

Asian arvioinnin lopputulos on siis hyvin kontekstisidonnaista. Tässäkään asiassa kantelijan puheenvuoroa ei voida tarkastella yksittäisten lausumien perusteella, vaan asian arvioinnissa on otettava siinä esiin nostetun asian tärkeys kokonaisuudessaan, ja tällöin on merkitystä ennen kaikkea sillä, että asiakirjojen perusteella kantelija oli vastustanut apulaispiispan toimen täyttämistä tarpeettomana ja kalliina sekä perustellut näkemystään useilla eri perusteilla.

Sananvapauden puuttumisen asianmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös sananvapauttaan käyttävän henkilön motiiveihin eli mahdollisiin henkilökohtaisiin vaikuttimiin, jotka voivat olla myös epäasiallisia, kuten oman edun tavoittelu tai toisen henkilön tarkoituksellinen suora tai verhottu arvostelu.

Tiedossani ei ole, mihin väite arkkipiispan poissaolosta hiippakunnastaan perustui, enkä pysy arvioimaan asian merkitystä hänen tehtäviensä hoidon kannalta. Tiedot harrastustoiminnasta sen sijaan olivat kantelijan puheenvuoron mukaan perustuneet sanomalehdessä julkaistuun artikkeliin. Joka tapauksessa lausuman nämäkin kohdat kytkeytyvät mielestäni viime kädessä kantelijan perusviestiin eli hänen näkemykseensä apulaispiispan tehtävän täyttämisen tarpeettomuudesta.

Asiassa ei mielestäni siten ole aihetta epäillä, että kantelijan lausumien taustalla olisi jokin sellainen epäasiallinen vaikutin, jollaisten osalta sananvapauden suojaamisen tarve jäisi vähäiseksi.

Kantelijan puheenvuorosta ei muutoinkaan mielestäni ilmene mitään sellaista, joka ylittäisi sen käyttök kontekstissa ja asiaa kokonaisuutena arvioiden sallitun kritiikin, liioittelun tai provokaation rajat. Totean vielä, että mitä korkeammassa asemassa henkilö organisaatiossaan on, sitä enemmän hänen on siedettävä häneen sananvapauden puitteissa kohdistettua kritiikkiä.

Edellä esitetyn perusteella johtopäätökseni on, ettei kantelijan puheenvuoroa lähetekeskustelussa ole voitu hyväksyttävästi pitää kirjallisen huomautuksen perusteena. Merkityksellisiä seikkoja arvioinnissa ovat erityisesti olleet kantelijan asema vaaleilla valittuna kirkolliskokouksen luottamushenkilönä, kritiikin kohteena pidetyn arkkipiispan asema kirkon johdossa, kantelijan puheenvuorossa käsitellyn aiheen yleinen merkittävyys, se, ettei lausumien taustalla ole aihetta epäillä olleen epäasiallisia vaikuttimia, sekä se, että kantelijan lausumat eivät selvästi asiayhteydessään ylitä sallitun kritiikin rajoja. Näin ollen kantelijan sananvapautta on loukattu.

Toisaalta olen menettelyn moitittavuutta koskevassa arvioinnissani ottanut huomioon kantelijalle koituneen seuraamuksen lievän luonteen. Katson aiheelliseksi kuitenkin korostaa, että tällaisella lievälläkin seuraamuksella voi olla henkilöiden käytöstä muokkaava eli sananvapauden käyttöä vastaisuudessa tosiasiallisesti rajoittava vaikutus, joka ei välttämättä edistä tärkeistä asioista käytävään keskusteluun osallistumista. Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 7.

6.6 Puhemiesneuvoston toimivalta ja menettely huomautuksen antamisessa

Kantelun keskeisenä perusteena on tuotu esille puhemiesneuvoston toimivallan puuttuminen asiassa. Myös puhemiesneuvosto toteaa omassa selvityksessään, ettei puhemiesneuvoston toimivallasta tällaisessa tilanteessa tai mahdollisuudesta antaa edustajalla huomautus ole kirkolliskokouksen työjärjestyksessä nimenomaisesti säädetty. Puhemiesneuvosto pitää selvityksessään suotavana, että vastaisen varalle työjärjestykseen lisättäisiin säännös siitä, että puheenjohtaja tai puheenjohtajan estyneenä ollessa puhemiesneuvosto voi antaa edustajalle huomautuksen.

Vertailun vuoksi totean, että evankelisluterilaista kirkkoa koskevan kirkkolain 25 luvun 6 §:ssä ja uuden kirkkolain (652/2023, voimaan 1.7.2023) 10 luvun 17 §:ssä säädetään nimenomaisesti kokouksen johtamisesta ja puheoikeuden rajoittamisesta.

Säännös rinnastuu kuntalain 102 §:ään, jossa samoin säännellään kokouksen johtamisesta ja puheenvuoroista. Vastaavaa sääntelyä ei sisälly ortodoksisesta kirkosta annettuun lakiin.¹⁰

¹⁰ Syytä on mainita myös perustuslain 31 § kansanedustajan puhevapaudesta ja esiintymisestä, jossa nimenomaisesti säädetään edustajan käytökselle asetetuista vaatimuksista ja menettelytavoista silloin, kun edustaja toimii vastoin näitä velvoitteita.

Ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa tai sen nojalla annetuissa alemman asteissa säädöksissä ei ole myöskään säädetty tai niistä johdettavissa puhemiesneuvostolle oikeutta kirjallisen huomautuksen antamiseen kirkolliskokousedustajalle. Katson puhemiesneuvoston siten ylittäneen toimivaltansa antaessaan kirjallisen huomautuksen kantelijalle.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO:2005:58) oli kyse asiasta, jossa kunnanvaltuutettu oli useasti ylittänyt valtuutettujen puheenvuorojen pituudelle työjärjestyksessä määrätyn ajan sekä puheenjohtajan kiellosta huolimatta jatkanut puhettaan. Valtuusto oli päättänyt tehdä asiasta rikosilmoituksen ja pidättää valtuutetun luottamustoimistaan tutkimuksen ajaksi sekä panna päätöksen täytäntöön heti. KHO totesi, että valtuutetun voitiin katsoa menetelleen valtuutetulle kuuluvien velvollisuuksien vastaisesti, kun hän oli jättänyt noudattamatta valtuuston työjärjestykseen perustuvia valtuuston puheenjohtajan kieltoja jatkaa puheenvuorojaan. Valtuuston puheenjohtaja oli siten voinut määrätä valtuutetun poistettavaksi valtuuston kokouksesta. [Tuolloisen] kuntalain 15 a §:n 1 momentissa oli säädetty niistä keinoista, joilla valtuuston puheenjohtaja voi puuttua valtuutetun kokouksen kulkua häiritsevään käytökseen. Valtuutetun toimintaa ei voitu rajoittaa tätä enempää. Pidättäessään valtuutetun luottamustoimestaan valtuusto oli siten ylittänyt toimivaltansa. Kunnanvaltuuston päätös oli tältä osin lainvastainen.

Viitaan vielä edellä sanotun uuden kirkkolain säännöksen esitöissä (HE 108/2022 vp, s. 128) korostettuun siitä, että puheoikeuden rajoittaminen liittyy perustuslain 12 §:ssä säädettyyn sananvapauteen.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että valtuuston jäsenen puheoikeuden käyttäminen valtuuston kokouksessa on keskeisin osa perustuslaissa turvattua sananvapautta. Kun perustuslain mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla, ei työjärjestyksellä voida rajata valtuutetun puheoikeuden käyttämistä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PevL 23/2001 vp – HE 46/2001 vp) todennut, että valtuutetun puheoikeuteen vaikuttava sääntely pitää antaa lailla.¹¹

Edelleen kantelussa tuotiin esille menettelyvirheitä asian selvittämisessä ja asianosaisen kuulemisessa.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on useita kertoja arvioitu ortodoksisen kirkon menettelyä hallintoasioissa.¹²

¹¹ PevL 23/2001 vp - HE 46/2001 vp: Laissa toteutettavan sääntelyn perusosat ovat: pääsääntö valtuutetun puheoikeudesta valtuuston kokouksessa, puhevapautta rajoittavat järjestysluonteiset säännökset puheiden sisällöstä, valtuuston puheenjohtajan tehtävien määrittely koskemaan asiassa pysymisen vaatimuksen ja muiden järjestysluonteisten säännösten noudattamista puheissa sekä valtaa huomauttaa puhujaa niiden noudattamisesta ja viime kädessä kieltää tällä perusteella puheen jatkaminen. Puheenvuoron pituuden kohtuullisen ajallisen rajoittamisen yksityiskohdat voidaan laissa jättää toteutettavaksi valtuuston työjärjestyksessä, kunhan laissa samalla turvataan valtuutetun puheoikeus valtuuston käsiteltävissä asioissa.

¹² Hallintoasian käsitettä ei ole laissa määritelty. Eduskunnan hallintovaliokunnan mukaan käsitteen määrittelyn tarvetta vähentää se seikka, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnistaa hallintoasiana, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti. Keskeistä on myös selkeisiin säännöksiin perustuva tieto siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hallinnon asiakkaalla on hallinnossa asioidessaan taikka käsiteltäessä hänen itsensä, jonkun muun tai viranomaisen vireille panemaa asiaa (HaVM 29/2002 vp, HE 72/2002 vp, s. 5).

Ratkaisussaan (EOAK/8366/2020, 9.12.2021) AOA Sakslin korosti, että oikeus tulla omassa asiassa kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä turvatuista hallinnon keskeistä oikeusturvaperiaatteista; kuulemisperiaatteesta poikkeamisen tulee perustua lakiin ja silloinkin se on kyettävä hyväksyttävästi perustelemaan. Myös oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin. Toisessa ratkaisussaan (EOAK/6254/2016, 13.10.2017) AOA Sakslin totesi, ettei kuultavalle annettua vain 12 tunnin valmistautumisaikaa ollut pidettävä asianmukaisena toimintatapana ja katsoi, että kuultavalle olisi tullut varata tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asian ratkaisemiseen ja tutustua asiaan liittyviin asiakirjoihin.

Totean samoin tässä asiassa, ettei kantelijalle annettua alle kahdentoista tunnin valmistautumisaikaa ole millään muotoa pidettävä kohtuullisena. Käytännössä selvitys olisi tullut laatia yön aikana.

Hyvän hallinnon kannalta en voi myöskään pitää hyväksyttävänä, että kantelijan vastauksessaan esittämä pyyntö selvityspyynnössä esitettyjen väitteiden täsmentämiseksi oli sivuutettu.

Totean lisäksi, että kantelija oli tietopyyntönsä (ote siitä puhemiesneuvoston pitämästä kokouksesta, jossa oli päätetty huomautuksen antamisesta) saanut vastaukseksi vain kirkollishallituksen sihteerin muistion, joka saadun selvityksen mukaan ei ole puhemiesneuvoston laatima tai hyväksymä. Myöskään minulle ei ole esitetty mitään pöytäkirjoja tai muitakaan kirjauksia puhemiesneuvoston päätöksenteosta kirjallisen huomautuksen antamisessa. Korostan, että asian asianmukainen kirjaaminen olisi paitsi auttanut asian jälkikäteistä selvittämistä, myös paremmin vastannut kantelijan oikeussuojan tarpeisiin.

7 TOIMENPITEET

Olen edellä kohdassa 6.5 katsonut, ettei kantelijan sananvapauteen puuttumiselle ole esitetty oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita, minkä vuoksi kantelijan sananvapautta on loukattu.

Olen edellä kohdassa 6.6 katsonut puhemiesneuvoston (kohdassa 2 todetussa kokoonpanossaan) ylittäneen asiassa toimivaltansa sekä muutoinkin menetelleen hyvän hallinnon vastaisesti.

Saatan käsitykseni Suomen ortodoksisen kirkolliskokouksen puhemiesneuvoston tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.