

Sananvapaus työ- ja virkasuhteessa erityisesti
lojaliteettivelvollisuuden näkökulmasta

Lapin yliopisto
Pro gradu –tutkielma
Katja Mäkeläinen
Valtiosääntöoikeus

2018

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Sananvapaus työ- ja virkasuhteessa erityisesti lojaliteettivelvollisuuden näkökulmasta

Tekijä: Katja Mäkeläinen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, valtiosääntöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: 75

Vuosi: 2018

Tiivistelmä:

Tässä valtiosääntöoikeudellisessa pro gradu –tutkielmassa tarkastellaan sananvapautta työ- ja virkasuhteessa erityisesti lojaliteettivelvollisuuden ja asianmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Sananvapaus on perus- ja ihmisoikeutena aina lähtökohta, myös työ- ja virkasuhteessa. Sananvapautta kuitenkin rajoittavat muiden oikeudet, tässä yhteydessä työnantajan sekä viranomaisorganisaation oikeudet. Sananvapaus ei siis ole mikään absoluuttinen tai rajoittamaton oikeus, vaan sitä rajoittavat lojaliteettivelvollisuus sekä asianmukaisuusvaatimus. Työssä punnitaan sananvapauden välistä suhdetta lojaliteettivelvollisuuteen horisontaalisuhteissa eli yksityisten välisissä suhteissa. Tutkielmassa myös tarkastellaan ilmaisuvapautta sosiaalisessa mediassa. Tutkimusmetodinä käytän lainoppia, jonka avulla tulkitseen, punnitsen ja systematisoin voimassa olevaa oikeutta. Käyn läpi kansallista lainsäädäntöä, mutta myös kansainvälistä sääntelyä, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältöä. Käytän apunani lain esitöitä sekä laajasti oikeuskäytäntöä. Samalla peilaan kansallista näkemystä sananvapauden laajuudesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.

Työntekijöiden sananvapauden laajuuden osalta kansallinen oikeuskäytäntö on hyvin pitkälle yhteneväinen EIT:n ratkaisukäytännön kanssa. Niin kansalliset tuomioistuimet kuin EIT:kin hyväksyvät sen, että sananvapaus on työsuhteessa aina lähtökohta. Työntekijällä on oikeus sananvapauteen, mutta myös vastuu ilmaisuistaan. Erityisen korostunut vastuu on niiden ilmaisuiden osalta, jotka jollain tavalla koskettavat työnantajaa. Työntekijän tulee nimittäin huomioida kaikessa toiminnassaan työnantajan etu ja tämän intressit.

Kun puhutaan virkasuhteessa olevien henkilöiden sananvapaudesta, kansallinen käsitys eroaa hyvinkin paljon EIT:n näkemyksestä. Tässä asiassa kansallisen tason ja EIT:n välillä on selkeä ristiriita. Meillä Suomessa virkamiehille ja viranhaltijoille on haluttu taata huomattavasti

laajempi sananvapaus kuin työsuhteessa oleville, sillä virkasuhteessa oleva henkilö täyttää työssään lakisääteisiä velvoitteita ja toteuttaa yhteiskunnan yleistä etua. EIT suhtautuu taas virkamiesten ja viranhaltijoiden sananvapauteen päinvastaisella tavalla. EIT:n mukaan virkasuhteessa sananvapaus on huomattavasti rajoitetumpaa kuin yksityisen palveluksessa työskentelevillä. Yleiseurooppalaisen käsityksen mukaan on yleisen edun mukaista rajoittaa sananvapautta virkasuhteessa ja edellyttää virkamiehiltä sekä viranhaltijoilta korostunutta lojaliteettia organisaatiossa kohtaan.

Avainsanat:

Työsuhde, virkasuhde, sananvapaus, ilmaisuvapaus, lojaliteettivelvollisuus, asianmukaisuusvaatimus

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön x

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi x

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi __

(vain Lappia koskevat)

Sisällys

1. Johdanto	1
1.1. Tutkimusaihe.....	1
1.2. Tutkimuksen sijoittumien valtiosääntöoikeuden kentälle	2
1.3. Tutkimuksen rajaus, metodit ja jäsentely	4
2. Sananvapaus	7
2.2. Sananvapaus perusoikeutena.....	7
2.2. Sananvapaus ihmisoikeutena.....	10
3. Lojaliteettivelvollisuus	15
3.1. Lojaliteettivelvollisuus sopimusoikeudessa	15
3.2. Lojaliteettivelvollisuus työsuhteessa.....	16
3.4. Lojaliteettivelvollisuus virkasuhteessa.....	18
4. Sananvapaus ja sen rajoitukset työsuhteessa.....	19
4.1. Lojaliteettivelvollisuuden ja sananvapauden välisestä suhteesta	19
4.2. Sananvapauden käyttö työnantajan mainetta ja toimintaa vahingoittavalla tavalla	22
4.3. Työnantajan toiminnan kritisointi	24
4.4. Epäasiallinen kritiikki ja totuudenvastaiset lausumat	27
5. Sananvapaus ja sen rajoitukset työsuhteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan	28
5.1. Kansallisen oikeusjärjestyksen suhde Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.....	28
5.2. Sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä.....	31
5.3. Sananvapauden suhde lojaliteettivelvollisuuteen yhteiskunnallisesti merkittävässä asiassa	36
6. Sananvapaus virkasuhteessa.....	38
6.1. Sananvapaus virkasuhteessa lain ja hallinnon sisäisten ohjeiden mukaan	38
6.2. Sananvapauden laajuus henkilön aseman ja tehtävien mukaan	41
6.3. Sananvapauden rajoitukset organisaation edustajana sekä yksityishenkilönä esiintyessä	43
6.4. Sananvapauden suhde tieteen vapauteen virkasuhteessa	46
7. Sananvapaus virkasuhteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan	48
7.1. Sananvapaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä	48
7.2. Virkasuhteessa olevan henkilön oikeus nostaa esille yhteiskunnallisesti merkittäviä epäkohtia.....	52
8. Sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus Ruotsissa	54
8.1. Sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen välisestä suhteesta Ruotsissa	54
8.2. Sananvapaus ja sosiaalinen media.....	56
9. Yhteenveto ja johtopäätökset	59
9.1. Yhteenveto ja johtopäätökset nykytilanteesta	59
9.2. Tulevaisuuden näkymiä sananvapaudesta työ- ja virkasuhteessa	61

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Helsinki 1997, s. 35-56.

Alexander, Larry: Is There a Right of Freedom of Expression? New York 2005.

Anttila, Erno: Virkamiehen sananvapauden ulottuvuudesta valtion virkamieslain mukaisen käyttäytymisvelvollisuuden valossa. Kommentoituja oikeustapauksia korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Oikeustieto 6/2011, s. 7-12.

Arai, Yutaka: Article 10 Freedom of Expression. Teoksessa Harris, David – O'boyle, Michael - Warbrick, Colin (toim.): Law of the European Convention on Human Rights. Third edition. Oxford 2014, s. 613-709.

Bruun, Niklas – von Koskull, Anders: Työoikeuden perusteet. Helsinki 2012.

Cuceranu, Dragos: Aspects of Regulating Freedom of Expression on the Internet. Utercht 2008.

Groussot, Xavier – Gill-Pedro, Eduardo: Old and new human rights in Europe. The scope of EU rights versus that of ECHR rights. Teoksessa Brems, Eva – Gerards, Janneke (toim.): Shaping Rights in the ECHR. The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human rights. New York 2013, s. 232-258.

Hallberg, Pekka – Virkkunen, Janne: Freedom of Speech and Information in Global Perspective. Rule of Law Finland, Rolfi. Helsinki 2017.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos, Helsinki 2011, s. 29-60.

Helin, Markku: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Iire, Tero (toim.): Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012. Turun Yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2012, s. 11-30.

Herr, Robin Elizabeth: The Right to Receive Information under Article 10 of the ECHR: An Investigation from a Copyright Perspective. JFT 2/2011, s. 193–211.

Inha, Jyri: Haminasta Maastrichtiin – Modernin suomalaisen valtiosääntöhistorian pääpiirteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2005.

Kairinen, Martti: Työnantajan käskyt. Teoksessa Kairinen, Martti - Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Ullakonoja, Vesa – Valkonen, Mika: Työoikeus. Helsinki 2002, s. 84-93.

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos, Helsinki 2011, s. 63-88.

Karhu, Juha: Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 5/2003, s. 789–807.

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Artikkelin on osa teosta Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Toim. Miettinen, Tarmo. Edilex 2015/29, s. 1-21.

Korkeamäki, Marika – Koskinen, Seppo: Sananvapautta vai sopimatonta ”ilmiantoa”? Edilex 2012/27.

Kortteinen, Juhani: Sananvapaus ihmisoikeutena. Teoksessa Nordenstreng, Kaarlo (toim.): Sananvapaus. Juva 1996, s. 32–89.

Koskinen, Seppo: Ammatti- ja liikesalaisuus. Edilex publishing 2002.

Kulla, Heikki – Koskinen, Seppo: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2009.

Kuosma, Tapio: Sananvapaus, Demokratian peruspilari. Espoo 2015.

Kurki, Matti: Laki ja oikeus; lainoppi ja oikeustiede. Defensor Legis 3/2009, s. 461-469.

Länsineva, Pekka: Konstitutionalismi, perusoikeudet ja yksityinen valta. Lakimies 7–8/2006, s. 1177–1190.

Murto, Jari: Korvaus työsuhteen perusteettomasta päättämisestä ja sovintosopimus. Defensor Legis 6/2005, s. 1230-1245.

Mähönen, Jukka: Lojaliteettivelvollisuus ja tiedonantovelvollisuus. Teoksessa Annola, Vesa – Hemmo, Mika – Karhu, Juha – Karti, Leena – Saarnilehto, Ari – Tammi-Salminen, Eva – Tolonen, Juha – Tuomisto, Jarmo – Viljanen, Mika (toim.): Varallisuus-oikeus. Helsinki 2001, s. 113-123.

Neuvonen, Riku: Piliinpuhaltajien asema Suomessa. Edilex-lakikirjasto 26.9.2017.

Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli: Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015, s. 28-53.

Ojanen, Tuomas: Räppänä raollaan Eurooppaan – Euroopan unionin perusoikeudet Suomen oikeudessa. Teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Vantaa 2012, s. 241-264.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2003.

Ollila, Aki: Työntekijän lojaliteettivelvollisuus implisiittisenä velvollisuutena. Defensor Legis 6/2017, s. 905-925.

Parnila, Kirsi: Työsuhde tutuksi – esimiehen selviytymisopas. Helsinki 2017.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa koskevasta vuoropuhelusta. Teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Vantaa 2012.

Pesonen Pirkko: Viestinnän lait. Helsinki 2017.

Pesonen Pirkko: Sosiaalisen median lait. Helsinki 2013.

Pesonen, Pirkko: Yritysviestinnän säännöt. Helsinki 2012.

Saarinen, Mauri: Työnantajan oikeus irtisanoa työntekijä tämän loukkaavan kielenkäytön perusteella – EIT:n tuomio Langner/Saksa 17.9.2015. Edilex 2017/29.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Helsinki 2011

Tiilikka, Päivi: Sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus työsuhteessa. Lakimies 2/2013, s. 230–252.

Tiilikka, Päivi: Sananvapaus, yksilönsuoja ja lähdesuoja Ruotsissa, Norjassa ja Alankomaissa sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Oikeusministeriön selvitys 2010.

Tiilikka, Päivi: Journalistin sananvapaus. Helsinki 2008.

Tiilikka, Päivi: Sananvapaus ja yksilönsuoja. Helsinki 2007.

Tiitinen, Laura – Kauppi, Arto: Viisi vaihtamisen tapaa: sosiaalialan työntekijöiden julkiseen viestintään kohdistuvat sananvapauden rajoittamisen ja vaihtamisen käytännöt. Julkaisussa Oikeus 43 (2014) s. 125-146.

Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet (PL 16§ ja PL 123§). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos, Helsinki 2011, s. 605-630.

Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2000.

Verpeaux, Michael: Freedom of Expression. Strasbourg 2010.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa: Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Turun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Turku 2002, s. 25-37.

Virallislähteet

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 6/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisin hallinnosta annetun lain ja valtion virkamieslain 53 ja 55 §:n muuttamisesta.

HE 157/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakienperusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Internet-lähteet

Oikeusministeriön tiedote 25.01.2018 Valtioneuvosto irtisanoi valtakunnansyyttäjä Matti Nissisen, http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410853/valtioneuvosto-irtisanoi-valtakunnansyyttaja-matti-nissisen (katsottu 29.1.2018)

TEM:n tiedote 18.10.2017 - Työryhmä esittää uuden liikesalaisuuslain säätämistä http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-esittaa-uuden-liikesalaisuuslain-saattamista (katsottu 11.2.2018)

YK:n ihmisoikeuskomitea (OHCHR, Human Rights Committee) maakohtaiset ihmisoikeusraportit <http://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx> (katsottu 4.1.2018)

Ihmisoikeuskeskus, Ihmisoikeudet Euroopan neuvostossa https://ihmisoikeuskeskus-fi-bin.directo.fi/@Bin/f9fa14e274b5c9ee429380b5e3c0704d/1515071459/application/pdf/4164059/ENn%20ihmisoikeusja%CC%88rjestelma%CC%88_19102016_small.pdf (katsottu 30.12.2017)

JSN:n kannanotto 19.06.2013 - <http://www.jsn.fi/uutiset/kannanotto-sananvapauden-rajoittamispyrkimyksista/> (katsottu 11.3.2018)

The model code of conduct for public officials appended to recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member states on codes of conduct for public officials <https://rm.coe.int/16806cc1ec> (katsottu 24.2.2018)

Uutiset

Savon Sanomat 11.3.2018 ”Seuraus FB-ryhmän kohusta: Poliisien osallistuttava arvokeskusteluun esimiehen kanssa” <https://www.savonsanomat.fi/kotimaa/Seuraus-FB-ryhm%C3%A4n-kohusta-Poliisien-osallistuttava-arvokeskusteluun-esimiehen-kanssa/1121230> (katsottu 14.3.2018)

HS-uutiset 11.1.2018 Virkarikostuomio horjutti syyttäjien luottamusta Matti Nissiseen, HS:n kyselyssä valtaosa toivoo valtakunnan-syyttäjän eroa – ”Arvokkainta olisi ollut poistua itse”, <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005520068.html> (katsottu 21.1.2018)

YLE-uutiset 19.7.2017 - "Jossakin täytyy tulla raja" – kiireeseen kyllästyneet sairaanhoitajat ryhtyivät kapinaan, jollaista ei ole muualla nähty, <https://yle.fi/uutiset/3-9727831> (katsottu 11.1.2018)

SVT:n uutisointi ”Facebook-rehtorista” 28.3.2012 <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/facebook-rektor-vann-i-ad> (katsottu 7.3.2018)

Oikeustapaukset

Korkein oikeus

KKO 2017:92

KKO 2016:13

KKO 2010:60

KKO 1993:130

KKO 1993:19

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2014:52

KHO 2011:19

Työtuomioistuin

TT:2013:191

TT 2011:17

Käräjäoikeudet

Varsinais-Suomen käräjäoikeus 16.3.2016 (H16/2400)

Eduskunnan oikeusasiamies

EOA dnro 609/4/2015

EOA dnro 3098/2/10

EOA dnro 571/4/95 (Oikeusasiamiehen päätös 23.6.1997)

Apulaisoikeusasiamies

AOA Dnro 59/4/14

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

(21.10.2014) Matúz vs. Unkari

(12.9.2011) Palomo Sánchez ja muut vs. Espanja

(21.07.2011) Birgitte Heinisch vs. Saksa

(26.2.2009) Kudeshkina vs. Venäjä

(12.2.2008) Guja vs. Moldova

(27.10.2005) Wirtschafts-Trend Zeitschriften-Verlags Gmbh vs. Itävalta

(27.05.2004) Rizos ja Daskas vs. Kreikka

(26.02.2002) Dichand ja muut vs. Itävalta

Arbetsdomstolen, AD (Ruotsin työtuomioistuin)

AD 2015:61

AD 2012:25

AD 2011:15

Lyhenteet

AD	Arbetsdomstolen
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan Unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys

ILO	International Labour Organization (Kansainvälinen työjärjestö)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
PL	Perustuslaki
SopS	Sähköinen sopimussarja
TSL	Työsopimuslaki
TT	Työtuomioistuin
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1. Johdanto

1.1. Tutkimusaihe

Tämän pro gradu -tutkielman aiheena on sananvapaus työ- ja virkasuhteessa. Erityisesti sananvapauden rajoja tarkastellaan työ- ja virkasuhteessa noudatettavan lojaliteettivelvollisuuden näkökulmasta. Toisin sanoen tutkielmassani selvitän, millainen sananvapauden käyttö on sallittua ja milloin taas sananvapauteen tukeutuminen tulkitaan lain vastaiseksi työ- sekä virkasuhteessa. Henkilölle kuuluva sananvapaus ja toisaalta lojaliteettivelvollisuus aiheuttavat nykyisin usein erilaisia kollisiotilanteita. Aina ei ole yksiselitteisen selvää, kuinka pitkälle lojaliteettivelvollisuus velvoittaa työ- ja virkasuhteessa. Osaltaan tämän takia sananvapaus on pysynyt ajankohtaisena puheenaiheena ja sen rajoista käydään jatkuvasti julkista keskustelua. Sosiaalinen media ilmiönä on suhteellisen uusi ja sananvapauden käytön näkökulmasta siihen liittyy monia kysymyksiä. Tämän takia aihepiiri on hyvinkin ajankohtainen. Sananvapauden ulottuvuuksia on tärkeää tutkia, sillä aiempi oikeuskäytäntö antaa tietyt suuntaviivat sille, kuinka sananvapautta työ- ja virkasuhteessa tulee arvioida sosiaalisen median toimintaympäristössä. Toisin sanoen aikaisemmasta oikeuskäytännöstä voidaan nostaa esille keskeisiä periaatteita, joiden avulla sananvapauden laajuutta voidaan määritellä sosiaalisessa mediassa, etenkin työ- ja virkasuhteen näkökulmasta. Tutkielmani kokoaa näitä keskeisiä periaatteita sananvapauden rajoista ja tarjoaa selkeitä arviointikriteerejä sananvapauden laajuuden tarkasteluun sosiaalisen median aikakaudella.

Sananvapaus on yksi demokraattisen yhteiskunnan keskeisimmistä arvoista, joka elää ja kehittyy yhteiskunnallisten muutosten mukana. Tässä tutkielmassa tuon esille sananvapauden rajoja voimassa olevan lainsäädännön ja tuoreimman oikeuskäytännön avulla. Sananvapauden ulottuvuuksia tarkastellaan myös kansainvälisestä näkökulmasta, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ja sitä tulkitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) kautta. Sananvapaus on perusoikeutena lähtökohta, myös työ- ja virkasuhteessa. Tämä ei siltikään tarkoita sitä, että sananvapaus perus- ja ihmisoikeutena olisi absoluuttinen tai rajoittamaton. Päinvastoin sananvapauden sisältöä tarkennetaan ja konkretisoidaan tavallisella lainsäädännöllä muiden oikeushyvien turvaamiseksi. Sananvapautta työ- ja virkasuhteessa rajoittavat lojaliteettivelvollisuus ja asianmukaisuusvaatimus. Käytännössä sananvapaus oikeuttaa työntekijän esittämään mielipiteitä kenenkään ennalta estämättä ja ilman

kohtuuttomia seuraamuksia, mutta ilmaisuissa sekä mielipiteissä on muistettava lojaliteettivelvollisuus työnantajaa kohtaan. Työntekijän tulee välttää kaikkea työnantajaa suoraan vahingoittavaa menettelyä niin työaikana kuin vapaa-ajallakin eikä hän saa työsuhteen aikana käyttää hyödykseen tai kertoa muille työnantajan ammatti- ja liikesalaisuuksia.¹ Näihin edellä mainittuihin rajoituksiin aion paneutua tutkielmassani. Aion selvittää sanavapauden sekä lojaliteettivelvollisuuden välistä suhdetta. Työssäni tutkin, millainen toiminta on laitonta työnantajaa suoraan vahingoittavaa toimintaa. Vastaavasti tutkin, millainen sananvapauden käyttö luokitellaan sallituksi, ehkä jopa jossain määrin toivotuksi oikeusjärjestyksen näkökulmasta.

Lähtökohtaisesti henkilö saa vapaasti ilmaista mielipiteitään ja ajatuksiaan. Tässä ei ole mitään ongelmaa siihen pisteeseen asti, kunnes ilmaisut alkavat loukata toisten oikeuksien, kuten toisten kunniaa ja mainetta. Työsuhteessa tämä tarkoittaa sitä, että työntekijän mielipiteet loukkaavat ja vahingoittavat työnantajaa sekä yrityksen mainetta. Virkasuhteessa tämä taas puolestaan tarkoittaa asianmukaisuusvaatimuksen rikkomista ja organisaation julkisuuskuvan vahingoittamista. Tässä tutkielmassa tarkastellaan sellaisia tilanteita, jossa työntekijä kohdistaa kriittisiä mielipiteitä työnantajaansa tai tämän edustajaa kohtaan. Lisäksi tutkielmassa otetaan huomioon virkasuhteessa olevien henkilöiden esittämä arvostelu omaa organisaatiota ja sen toimintatapoja kohtaan. Samalla tutkielmassa nostetaan esille whistle blower –tilanteita eli tilanteita, joissa työntekijä on ilmiantanut työnantajan tai tämän edustajan työhön liittyvien väärinkäytösten perusteella.² Tutkielmassa myös sivutaan työntekijöiden ja virkasuhteessa olevien henkilöiden sananvapauden käyttöä ja viestintää sosiaalisessa mediassa.

1.2. Tutkimuksen sijoittumien valtiosääntöoikeuden kentälle

Olemme tottuneet jaottelemaan oikeuden kahteen osaan: yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen. Julkisoikeuden alaisuuteen on vakiintuneesti liitetty hallinto-oikeus, vero-oikeus sekä valtiosääntöoikeus. Julkisoikeuden ja yksityisoikeuden raja ei kuitenkaan ole näin yksiselitteisen selvä, vaan nämä kaksi oikeuden peruslohkoa joutuvat usein tekemisiin keskenään. Kuten myös tässäkin tutkimuksessa valtiosääntöoikeudellinen perusoikeus, sananvapaus, on tiiviissä vuorovaikutussuhteessa työ- ja sopimusoikeudellisen

¹ Pesonen 2012 s. 180

² Saarinen 2017 s. 1

lojaliteettivelvoitteen kanssa. Niinpä tutkimusaiheeni ja tutkimuskysymykseni eivät noudata perinteistä rajanvetoa julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen. Taustalla on pidempi valtiosääntöoikeudellinen kehitys, jonka tuloksena perusoikeuksia on alettu tarkastella yhteiskunnan perusarvoina, jotka vaikuttavat nyky-yhteiskunnassa vahvasti myös yksityisten välisissä keskinäisissä suhteissa.³ Julkinen valta on halunnut tuoda perusoikeuksilla julkisoikeudellista väritystä kaikille oikeudenaloille, jopa yksityisoikeudellisiin suhteisiin, sillä markkinamekanismit eivät aina luonnostaan toteuta tärkeinä pidettyjä yhteiskunnallisia intressejä sekä arvoja.⁴ Tutkimusaihetta silmällä pitäen tämä tarkoittaa sitä, että markkinavoimat eivät luonnostaan toteuta työntekijän oikeutta sananvapauteen vaan sananvapauden turvaaminen työ- ja virkasuhteessa on edellyttänyt lainsäätäjältä konkreettisia toimia. Työlainsäädännöllä on haluttu suojata heikomman asemaa ja samalla löytää optimaalinen kompromissi työnantajan ja työntekijän oikeuksien välille.

Valtiosääntöoikeuden tutkimuksen piiriin katsotaan kuuluvan kaikki ne keskeisimmät oikeussäännöt, jotka koskevat perusoikeuksia, ylimpien valtioelinten toimintaa ja toimivaltaa sekä valtion aluetta ja kansalaisuutta.⁵ Tutkimukseni on valtiosääntöoikeudellinen, sillä valtiosääntöoikeuden alaan luetaan vakiintuneesti perusoikeusnormien ja niiden vaikutuksen tutkimus.⁶ Tässä tutkielmassa tarkastellaan perusoikeuden, eli sananvapauden vaikutusta työ- ja virkasuhteessa, mutta ei kuitenkaan pelkästään julkisen ja yksityisen välisessä suhteessa, vaan laajemmin yksityisten välisissä suhteissa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus on luonut pohjaa tällaiselle perusoikeustutkimukselle, jossa perusoikeuksia tutkitaan horisontaalisuhteissa eli yksityisten välisissä suhteissa. Ylipäätään perusoikeusuudistus on muuttanut suomalaista valtiosääntöä uudenlaiseksi kokonaisuudeksi, jossa perus- ja ihmisoikeuksilla on keskeinen merkitys yhteiskunnallisina perusarvoina.⁷ Perustuslain (731/1999) 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää lähes poikkeuksetta julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien suojaamiseksi loukkauksilta, myös yksityisten välisissä suhteissa.⁸ Turvaamisvelvollisuus koskee kaikkia perus- ja ihmisoikeuksia sekä kaikkia suhteita niin vertikaali- kuin horisontaalisuhteita. Konkreettisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen. Tämä tarkoittaa sitä, että sananvapauden turvaaminen työsuhteessa

³ Tuori 2000 s 11

⁴ Ks. Tuori 2000 s. 11

⁵ Karapuu 2011 s. 66

⁶ Ks. tarkemmin Tuori 2000 s. 15

⁷ Inha 2005 s. 133

⁸ Hallberg 2011 s. 56

edellyttää lainsäätäjältä konkreettista lainsäädäntöä, jossa yhteensovitetaan valtiosääntöoikeudellinen perusoikeus ja työ- sekä sopimusoikeudellinen lojaliteettivelvoite.

Ojanen on jaotellut perusoikeuksien horisontaalivaikutuksen välittömään ja välilliseen. Välitön horisontaalivaikutus tarkoittaa Ojansen mielestä sitä, että yksityinen voi suoraan vedota perusoikeussäännökseen perusteena toista yksityistä vastaan esitettävälle oikeusvaateelle viranomaisessa tai tuomioistuimessa.⁹ Välillinen horisontaalivaikutus puolestaan Ojansen mukaan tarkoittaa sitä, että perusoikeuksien vaikutus yksityisten keskinäisiin suhteisiin välittyy perustuslakia alemman tasoisten normien kautta.¹⁰ Yleensä horisontaalivaikutus on ennen kaikkea välillistä, mutta minun tutkimuksessa tulevat esille niin välittömät kuin välilliset vaikutukset, sillä tuomioistuimissa toistuvasti vedotaan sananvapauden perusoikeutena. Sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen välinen suhde ei siis selkene pelkästään lain säännöksistä vaan myös tuomioistuimissa jatkuvasti vedotaan perustuslailla turvattuun sananvapauteen. Tutkielmassani yhdistyvät mielenkiintoisella tavalla välittömän ja välillisen horisontaalivaikutuksen aspektit yhteen. Tämä taas osoittaa sen, kuinka monesta eri näkökulmasta tutkimusaiheeni voidaan lähestyä.

Tämä työ on siis ennen kaikkea valtiosääntöoikeudellinen tutkimus, jossa tutkitaan perusoikeuden välitöntä ja välillistä vaikutusta horisontaalisuhteissa. Tässä työssä myös tarkastellaan työoikeudellisia normeja, erityisesti lojaliteettivelvoitteeseen liittyviä lain säännöksiä sekä oikeuskäytäntöä. Tutkielmassa liikutaan lisäksi välillä hallinto-oikeuden puolella, sillä virkasuhde on hallinto-oikeudellinen palvelussuhde. Sananvapautta kuitenkin tarkastellaan työntekijän, virkamiehen sekä viranhaltijan näkökulmasta, joten sananvapaus on tutkimusasetelmani lähtökohta, jota muut normit muilta oikeudenaloilta rajoittavat. Eli käytännössä tutkielmani on valtiosääntöoikeudellinen tutkimus, joka sivuaa myös työoikeutta, hallinto-oikeutta sekä virkamiesoikeutta. Seuraavaksi avaan hieman tarkemmin tutkimusrajaustani, käyttämäni metodia ja tutkimuksen kulkua.

1.3. Tutkimuksen rajaus, metodit ja jäsentely

Tutkimukseni rajautuu sananvapauden ja lojaliteettivelvollisuuden väliseen punnintaan. Tarkastelen perusoikeuden vaikutusta horisontaalisuhteissa eli yksityisten henkilöiden välisissä

⁹ Ojanen 2003 s. 49

¹⁰ Ojanen 2003 s. 49

oikeussuhteissa, tässä yhteydessä työ- ja virkasuhteessa. Tutkimuskysymykseni on lyhykäisyydessään seuraavanlainen: Kuinka työ- ja virkasuhteen lojaliteettivelvollisuus rajoittaa yksilön sanavapautta? Tarkoituksena on purkaa teemaa voimassa olevan lainsäädännön, lain esitöiden sekä oikeuskäytännön kautta. Tutkimukseni alkaa käsitteiden määrittelyllä, jonka jälkeen siirrytään tarkastelemaan sananvapauden ja lojaliteettivelvollisuuden välistä suhdetta lainsäädännön ja oikeuskäytännön valossa. Ensiksi käyn läpi sananvapauden rajoja työsuhteessa kansallisesta ja EIT:n näkökulmasta. Samalla pohdin kansallisen oikeuden suhdetta kansainvälisoikeudelliseen sääntelyyn. Tämän jälkeen tarkastelen lojaliteettivoitteen ja asianmukaisuusvaatimuksen vaikutusta sananvapauden virkasuhteessa, edelleenkin ensiksi suomalaisen oikeuskäytännön ja tämän jälkeen EIT:n ratkaisukäytännön kautta. Tutkimuksessani käyn läpi myös Ruotsin tilannetta sananvapauden osalta. Lopuksi kokoan keskeisimmät näkökulmat sananvapauden rajojen tarkasteluun työ- ja virkasuhteessa.

Oikeustieteen keskeisimmäksi metodiksi on muodostunut lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Myös minun tutkimukseni on lainopillinen, eli tutkin voimassa olevaa oikeusjärjestystä.¹¹ Perinteisesti lainoppi käsitetään metodina, jonka avulla voimassa olevaa lainsäädäntöä tulkitaan, punnitaan ja systematisoidaan.¹² Lainoppi on kuitenkin huomattavasti moniulotteisempi metodi, sillä se voidaan jaotella yhä edelleen kahteen osaan. Käytännön lainoppi pyrkii oikeussääntöjen sisällön selvittämiseen.¹³ Teoreettinen lainoppi pyrkii taas puolestaan oikeussääntöjen systematisointiin eli sijoittamaan oikeussäännöt oikeudenalojen kentälle.¹⁴ Nämä kaksi lainopin suuntausta ovat joka tapauksessa tiiviissä vuorovaikutussuhteessa keskenään. Myös minun tutkimustyössäni käytännöllinen ja teoreettinen suuntaus kulkevat käsi kädessä. Teoreettista lainoppia edustavat käsitteet ja niiden määrittely tutkielman alussa. Lisäksi teoreettinen ote toistuu säännöllisin väliajoin, sillä pyrin sijoittamaan tutkimuskysymykseni niin kansallisen oikeuden kuin kansainvälisenkin oikeuden kentälle. Pohdin myös työssäni kansallisen oikeuden suhdetta kansainväliseen sääntelyyn. Systematisointityössä tutkin ja jäsenän oikeudenalojen käsitteitä. Käytännön lainoppiin päästään kunnolla neljännessä luvussa, jossa alan käymään läpi sananvapauden ja lojaliteettivoitteen välistä suhdetta lainsäädännön, oikeuskäytännön ja EIT:n ratkaisukäytännön kautta. Näiden avulla pyrin selvittämään oikeussääntöjen tarkempaa sisältöä.

¹¹ Kurki 2009 s. 466

¹² Kolehmainen 2015 s. 2

¹³ Aarnio 1997 s. 37

¹⁴ Aarnio 1996 s. 37

Lyhyesti sanottuna tällä lainopillisella tutkimuksella pyrin selvittämään ja selventämään oikeussäätöjen sisältöä. Samalla paikannan, mihin tarkalleen ottaen tutkimusaiheeni sijoittuu niin kansallisen oikeuden kuin kansainvälisenkin oikeuden tasolla. Pyrin käymään tasaisesti läpi niin kansallista sääntelyä kuin EIS:n sananvapausartiklaa samalla tulkiten niiden sisältöä. Tuon vuorotellen esille suomalaista oikeuskäytäntöä ja EIT:n ratkaisukäytäntöä, jonka avulla pyrin muodostamaan selkeitä johtopäätöksiä, missä tilanteissa sananvapauden käyttö on lainvastaista ja missä tilanteissa se on sallittua, ehkä jopa oikeusjärjestyksen näkökulmasta toivottua. Pohdin myös kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn välistä suhdetta ja niiden eroavaisuuksia. Tutkielmassani olen selkeästi erotellut kansallisen oikeuskäytännön EIT:n ratkaisukäytännöstä. Tämä auttaa hahmottaan, millainen on meidän kotimainen oikeuskäytäntö verrattuna EIT:n ratkaisukäytäntöön ja löytyykö näiden väliltä eroavaisuuksia. Erottelu auttaa myös pohtimaan sitä, perustuuko kansallinen ja EIT:n sananvapauskäsitteet samalle yleiseurooppalaiselle valtiosääntöperinteelle vai onko kansallisen ja kansainvälisen järjestelmän välillä perustavanlaatuisia jännitteitä.

Työ- ja virkasuhteessa sanavapautta voi käyttää monessa eri tilanteessa. Henkilön sanavapautta voidaan rajoittaa esimerkiksi jääviystilanteissa, mutta rajaan nämä tilanteet tutkimusasetelmani ulkopuolelle.¹⁵ Lisäksi sananvapauden käyttö työ- ja virkasuhteessa voi johtaa rangaistavaan menettelyyn, kuten esimerkiksi rikoslain (39/1889) 25 luvun 7 §:n laiton uhkaus. Rikos- ja vahingonkorvausoikeudelliset seuraamukset jäävät myös tutkimukseni ulkopuolelle. Tutkimuksessani tarkastelen ensisijaisesti lojaliteettivelvollisuutta sananvapauden käyttämisen kannalta. Kuinka sanavapautta rajoitetaan lojaliteettivelvollisuuden perusteella? Mikä on sallittua sananvapauden käyttöä työ- ja virkasuhteessa ja mikä taas vastaavasti ei ole sallittua sananvapauden käyttöä? Mitä lainsäädäntö, lain esityöt sekä oikeuskäytäntö kertovat meille sananvapauden laajuudesta sekä lojaliteettivelvollisuuden ulottuvuuksista? Aloitan vastausten etsimisen määrittelemällä, mitä sananvapaudella tarkoitetaan kansallisesti ja kansainvälisesti. Tämän jälkeen kerron, mitä lojaliteettivoitteella tarkoitetaan sopimusoikeudessa sekä työ- ja virkasuhteessa. Lähdän siis seuraavaksi avaamaan tutkimustani käsitteiden määrittelyllä, sillä vain täsmällinen ja ristiriidaton käsitteistö mahdollistaa selkeän ja luotettavan oikeusdogmaattisen säädöstulkinnan.¹⁶

¹⁵ Tiilikka 2013 s. 233

¹⁶ Aarnio 1997 s. 44

2. Sananvapaus

2.2. Sananvapaus perusoikeutena

Sananvapaus on perusoikeus, josta säädetään perustuslaissa. Suomen perustuslain 12 §:n mukaan sananvapaus kuuluu jokaiselle, joten se kuuluu kaikille Suomen lainkäyttöpiirissä oleville, niin suomalaisille kuin ulkomaalaisillekin. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Lain esitöissä sananvapautta luonnehditaan perustavanlaatuiseksi poliittiseksi oikeudeksi, jonka ensisijaisena tarkoituksena on taata avoin julkinen keskustelu, vapaa mielipiteenmuodostus, median toimintaoikeudet sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.¹⁷ Vaikka sananvapaus on kaikin puolin hyvin poliittinen perusoikeus, joka tukee demokraattisen yhteiskunnan kehitystä, luetaan sen piiriin muunkin tyyppiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta, kuten kaupallinen, uskonnollinen, tieteellinen ja taiteellinen viestintä. Sananvapautta ole myöskään sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon, esimerkiksi painettuun sanaan, vaan sananvapaus kattaa kaikki tilanteet riippumatta julkaisemiseen tai ilmaisemiseen kulloinkin käytettävästä menetelmästä.¹⁸ Sananvapaus on siis täysin väline- sekä sisältöneutraali perusoikeus.

Lain yksityiskohtaiset perustelut viittaavat hyvin vahvasti sananvapauden vertikaalisuhteeseen eli julkisen ja yksityisen väliseen suhteeseen. Sananvapaus on nähty hyvin pitkään juuri tällaisena perinteisenä vapausoikeutena, demokraattisen yhteiskunnan kulmakivenä. Vapausoikeudet tarkoittavat karkeasti sanottuna sellaisia oikeuksia, joilla julkinen valta pidättäytyy puuttumasta yksilön autonomiaan. Moderneja perusoikeuksia ei tulisi kuitenkaan nähdä enää vain julkisen ja yksityisen välisenä vertikaalisena sääntelynä. Päinvastoin esimerkiksi lain esitöissä todetaan uudistettujen perusoikeuksien vaikutuksen ulottuvan koko yhteiskuntaan, myös yksilöiden välisiin horisontaalisuhteisiin.¹⁹ Perusoikeuksien olemassaolo perustuu hyvin vahvasti siihen, että niillä on myös vaikutusta yksityisten välisissä suhteissa, vaikka vaikutus ei olisikaan yhtä vahva kuin julkisen ja yksityisen välillä.²⁰ Perus- ja

¹⁷ HE 309/1993 vp s. 56

¹⁸ HE 309/1993 vp s. 56

¹⁹ Ks. HE 309/1993 s. 29 sekä tarkemmin esim. Pekka Lämsineva 2006 s. 1183

²⁰ Tiilikka 2013 s. 234

ihmisoikeus myönteisellä tulkintavaikutuksella on erityistä merkitystä sellaisessa horisontaalisessa sopimussuhteessa, jossa jompikumpi sopimusosapuoli on heikommassa asemassa kuin toinen.²¹ Hyvänä esimerkkinä modernista horisontaalivaikutuksesta on sananvapaus työsuhteessa. Työntekijällä on lähtökohtaisesti oikeus perustuslaissa turvattuun sananvapauteen yhtä lailla kuin kenellä tahansa ihmisellä, vaikka työntekijän näkemykset eivät olisikaan yhtenevät työnantajan kanssa.²²

Viljasen mukaan vuoden 1995 perusoikeusuudistus on vahvistanut tätä käsitystä, jonka mukaan perusoikeudet eivät ole ainoastaan julkisoikeuden, vaan koko oikeusjärjestyksen perusnormisto, jolla on vähintäänkin omanlaisina oikeusperiaatteina eräänlainen läpäisyvaikutus jopa siviilioikeuden ydinalueella.²³ Tutkimuskysymystä silmällä pitäen tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että perusoikeudet oikeusjärjestyksen perusnormistona vaikuttavat myös yksityisten välisissä sopimussuhteissa. Kyse on yleisesti hyväksytyjen yhteiskunnan perustavanlaatuisien arvojen noudattamisesta. Viljanen väittääkin, että ilman oikeusjärjestyksen taustalla olevia valtiosääntöisiä periaatteita – myös perusoikeuksien tapaisia sisällöllisiä periaatteita – oikeusjärjestys hajoaisi pirstaleihin.²⁴ Emme siis voi enää käsitellä perusoikeuksia pelkästään julkisen ja yksityisen välisenä suhteenä. Päinvastoin perusoikeudet muodostavat yhteiskunnan normi- ja arvoperustan, joka vaikuttaa kaikilla oikeuden osa-alueilla, myös työ- ja virkasuhteessa.

Sananvapausperusoikeuteen sisältyy lakiviittaus sekä kvalifioitu lakivaraus. Yhdessä ne toimivat ikään kuin toimeksiantona lainsäätäjälle sananvapauden tarkentamisesta sekä rajoittamisesta tavallisella lailla. Perustuslain mukaan tarkempia säännöksiä sananvapaudesta ja sen käyttämisestä annetaan tavallisella lailla. Tämän lakiviittauksen mukaan sananvapaus ei ole siis mikään absoluuttinen, ehdoton oikeus. Sen konkretisoimiseksi tarvitaan iso joukko erilaista lainsäädäntöä. Sananvapausperusoikeuteen sisältyvän kvalifioitun lakivaruksen mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. Yleisesti ottaen sananvapautta voidaan perusoikeutena rajoittaa, sen käyttämiselle voidaan asettaa ehtoja ja puuttua jälkikäteen.²⁵ Jälkikäteinen puuttuminen tarkoittaa käytännössä rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisia keinoja.²⁶ Sananvapaus ei oikeuta loukkaamaan muita perustavanlaatuisia perusoikeuksia, kuten esimerkiksi uskonnonvapautta

²¹ Tiilikka 2013 s. 234

²² Tiilikka 2013 s. 231

²³ Viljanen 2002 s. 26

²⁴ Viljanen 2002 s. 35

²⁵ Pesonen 2012 s.220

²⁶ ks. HE 309/1993 vp s. 57

tai kunnian suojaa. Rikoslain (39/1889) kiihottaminen kansanryhmää vastaan, kunnianloukkaus sekä yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen ovat vain muutamia esimerkkejä sananvapauden rikosoikeudellisesta rajoittamisesta tavallisella lailla. Toisaalta sanavapaus mahdollistaa monien perusoikeuksien toteutumisen käytännössä, kuten esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen.²⁷ Sananvapaus on hyvin moniulotteinen perusoikeus. Se on osa perusoikeusjärjestelmää, jota rajoittavat muut perusoikeudet, mutta samalla sanavapaus mahdollistaa monien muiden perusoikeuksien olemassaolon.

Sananvapaus on kaikin puolin vastuullista vapautta, sillä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan se voidaan asettaa sellaisten rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä kansallisen turvallisuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi taikka muiden henkilöiden oikeuksien tai maineen turvaamiseksi.²⁸ Sananvapaus on myös hyvin tulkinnanvarainen oikeus. Joskus sen rajoja ja ulottuvuuksia joudutaan pohtimaan yksittäistapauksittain – myös tuomioistuimessa. Sananvapaus perusoikeutena ei ole mikään oikeusjärjestyksestä irrallinen taikka muiden perusoikeuksien yläpuolella oleva oikeus – se on osa lainsäädäntöä. Sitä täytyy tulkita muiden oikeuksien valossa. Sananvapaus on kiinteässä vuorovaikutussuhteessa muiden perusoikeuksien kanssa osana oikeusjärjestystä. Sananvapaus kuuluu jokaiselle ja näin ollen jokaisella on oikeus ilmaista mielipiteitään, mutta myös vastuu ilmaisuistaan – jopa yksityisten välisissä horisontaalisuhteissa.

Edellä mainittujen tapausten lisäksi sananvapautta voidaan rajoittaa, kuten muitakin perusoikeuksia, yleisten rajoitussääntöjen pohjalta. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä on tyhjentävästi lueteltu yleiset rajoitusedellytykset. Ensinnäkin sananvapautta voidaan rajoittaa vain eduskunnan säätämällä lailla.²⁹ Perusoikeuden rajoittamista ei siis voi delegoida lakia alemmalle säädöstalolle. Rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä, tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.³⁰ Lisäksi rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja näin ollen perusoikeuden ytimeen ulottuvia rajoituksia ei voida lailla säätää.³¹ Sananvapauden ytimeen katsotaan kuuluvan yhteiskunnallinen ja poliittinen kritiikki. Tällaista keskustelua ei voi rajoitussääntöjen mukaan missään olosuhteissa rajoittaa. Yleensäkin perusoikeuksia

²⁷ Tiilikka 2013 s. 230

²⁸ Kuosma 2015 s.1

²⁹ PeVM 25/1994 vp s. 5

³⁰ PeVM 25/1994 vp s. 5

³¹ PeVM 25/1994 vp s. 5

rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä sekä siitä, etteivät rajoitukset ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Sananvapaus ei kuitenkaan ole pelkästään kansallinen perusoikeus. Sananvapaus on myös kansainvälinen ihmisoikeus, josta säädetään monessa eri sopimuksessa. Suomi EU:n jäsenvaltiona on velvollinen soveltamaan kolmea eri oikeuslähdettä: kansallista lainsäädäntöä, EU-oikeutta sekä kansainvälisiä sopimusvelvoitteita. Vastaavasti sananvapauden sisällön tulkinta perus- ja ihmisoikeutena kuuluu kansallisten tuomioistuinten lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle (EIT) sekä Euroopan unionin tuomioistuimelle (EUT). Tuomioistuinten ratkaisut saattavat erota toisistaan.³² Tätä kansallisten tuomioistuinten, ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen välistä Euroopan perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää on usein kuvailtu kolmiona, ”riitasointuisena triangelina”.³³ Seuraavaksi aionkin liittää sananvapauden kansainväliseen kontekstiin. Sananvapaudesta on säädetty maailmanlaajuisesti YK:n puitteissa sekä alueellisesti EIS:n sekä EU:n toimesta. On tärkeää huomata, että kansallinen perusoikeusjärjestelmä on tiiviissä vuorovaikutussuhteessa näiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

2.2. Sananvapaus ihmisoikeutena

Sananvapaus on kansainvälisesti tunnustettu ihmisoikeus, jolla on pitkä ja monivaiheinen historia. Sananvapaus on yksi vanhimmista Ranskan ja Pohjois-Amerikan Yhdysvaltojen valtiosääntöperinteestä lähtöisin olevista vapausoikeuksista.³⁴ Monissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sananvapausmääritelmä on itse asiassa varsin yhdenmukainen Ranskan vuoden 1789 liberalistisen ihmisoikeusjulistuksen kanssa.³⁵ Tarkoitukseni on seuraavaksi esitellä merkittävimmät kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joissa säädetään sananvapaudesta ja joissa Suomi on mukana. Nämä sopimukset on otettava huomioon meillä Suomessa lainsäädäntötyössä sekä laintulkinnassa (ns. perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta). Meillä Suomessa korkein oikeus on ennakkopäätöksissään korostanut, että ihmisoikeussopimuksia tulee soveltaa kuten muutakin lainsäädäntöä.³⁶ Kansainväliset

³² Ks. tarkemmin Pesonen 2013 s. 44

³³ Hoikka 2009 s. 82

³⁴ Saraviita 2011 s. 198

³⁵ Hoikka 2009 s. 66

³⁶ KKO 1993:19

ihmisoikeusvelvoitteet määrittävät kansallisten perusoikeuksien minimisuojustason, josta kansalliset perusoikeudet voivat poiketa suhteellisen vapaasti suojaa laajentaen.³⁷ Seuraavaksi käyn läpi ja esittelen lyhyesti sopimukset, niiden sanavapausmääritelmät sekä sopimusten valvontaprosessit. Vertailen sopimuksia keskenään sekä pohdin niiden suhdetta kansalliseen perusoikeusjärjestelmään. Vertailevalla otteella pyrin myös osoittamaan, kuinka suomalainen sanavapausmääritelmä on laajempi kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin verrattuna. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön palataan myöhemmin.

Maailmanlaajuisesti sanavapautta säännellään YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (KP-sopimus, SopS 8/1976). Suomi on ratifioinut sopimuksen ja se kuuluu Suomessa sovellettaviin oikeuslähteisiin. Sopimus antaa kansainvälistä suojaa tärkeinä pidetyille ihmisoikeuksille. Yleissopimus on hyvin merkittävä kansainvälisessä mittakaavassa, sillä lähes kaikki maailman valtiot ovat hyväksyneet ja ratifioineet sopimuksen.³⁸ KP-sopimuksen ratifioineet valtiot lupautuvat tunnustamaan oikeuspiiriinsä kuuluville kansalaisille sopimuksen mukaiset oikeudet ja saattamaan ne osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Sanavapaudesta säädetään sopimuksen 19 artiklassa seuraavasti:

- 1. Jokaisella on oikeus mielipiteen vapauteen ilman ulkopuolista puuttumista.*
- 2. Jokaisella on sanavapaus; tämä oikeus sisältää vapauden hankkia, vastaanottaa ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia riippumatta alueellisista rajoista joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tai muulla hänen valitsemallaan tavalla.*
- 3. Edellisessä kohdassa tarkoitettujen vapauksien käyttö merkitsee erityisiä velvollisuuksia ja erityistä vastuuta. Se voidaan sen tähden saattaa tiettyjen rajoitusten alaiseksi, mutta näiden tulee olla laissa säädettyjä ja sellaisia, jotka ovat välttämättömiä 1) toisten henkilöiden oikeuksien tai maineen kunnioittamiseksi, 2) valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ("ordre public"), terveydenhoidon tai moraalin suojelemiseksi.*

KP-sopimuksen 19 artikla on hyvin samanlainen perustuslain 12 §:n kanssa. Sopimustekstissä sanavapaus taataan jokaiselle. Sanavapautta pidetään 19 artiklan mukaisesti täysin väline- ja sisältöneutraalina. Lisäksi, kuten kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä, sanavapautta ei pidetä ehdottomana oikeutena. Sitä voidaan rajoittaa tietyin perustein toisen oikeuden turvaamiseksi ja muiden oikeushyvien suojaamiseksi. Sanavapautteen ihmisoikeutena liittyy erityisiä velvollisuuksia sekä erityisiä vastuita. KP-sopimuksen 19 artiklan ja Suomen

³⁷ Neuvonen - Rautiainen 2015 s. 44

³⁸ Pesonen 2013 s. 47

perustuslain 12 §:n välillä ei ole näkyviä ristiriitoja. KP-sopimuksen käytännön toteuttamista valvoo YK:n ihmisoikeuskomitea, jolle Suomen on raportoitava muiden valtioiden tavoin omasta ihmisoikeustilanteesta säännöllisin väliajoin.³⁹

Maailmanlaajuisen KP-sopimuksen lisäksi sanavapautta säännellään Euroopan neuvoston puitteissa Euroopan ihmisoikeussopimuksella (EIS), jonka Suomi ratifioi vuonna 1990 (SopS 63/1999). Sopimus koskee 47:ää jäsenvaltiota ja yli 800:aa miljoonaa kansalaista.⁴⁰ Euroopan ihmisoikeussopimus edistää ja suojaa ihmisoikeuksia. Jäsenvaltiot eivät saa rajoittaa ja väärinkäyttää EIS:n oikeuksia, eikä niitä saa rajoittaa muussa tarkoituksessa kuin siinä, johon rajoitus on säädetty. Sopimuksen noudattamista turvaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) ja sen päätöksiä kansallista täytäntöönpanoa valvova Euroopan neuvoston ministerikomitea.⁴¹ Sananvapaus on yksi merkittävimmistä ja tärkeimmistä ihmisoikeuksista Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.⁴² Sananvapaudesta ja sen käyttämisestä säädetään EIS:n 10 artiklassa seuraavasti:

1. 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.

2. 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.

Sekä KP-sopimuksen 19 artiklaa että EIS:n 10 artiklaa yhdistää kansainvälisyys. Tosin sanoen molemmissa sopimusteksteissä sananvapaus nähdään riippumattomana alueellisista rajoista. Tämän lisäksi molemmissa artikloissa sananvapaus on vahvasti kytketty oikeushyvien keskinäiseen punnintaan.⁴³ Kumpikaan sopimus ei pidä sananvapautta rajoittamattomana ihmisoikeutena. Päinvastoin sananvapauden rajoittaminen nähdään välttämättömänä tietyissä tilanteissa. Vaikka EIS:n sananvapaus näyttäytyy lähes identtisenä KP-sopimuksen sananvapauden määritelmän kanssa, EIS:n muotoilu on huomattavasti rajoittavampi kuin KP-

³⁹ YK:n ihmisoikeuskomitea (OHCHR, Human Rights Committee) Sivustolla on luettavissa vuosittaiset raportit, myös Suomen ihmisoikeusraportit.

⁴⁰ ks. tarkemmin Ihmisoikeudet Euroopan neuvostossa, Ihmisoikeuskeskus

⁴¹ ks. tarkemmin toimielimistä ja tehtävistä Pesonen 2013 s. 48

⁴² Arai 2014 s. 613

⁴³ Hoikka 2009 s. 66

sopimuksen. EIS:ssä nimittäin puhutaan vain sananvapauden suojasta viranomaisten puuttumista vastaan, toisin kuin KP-sopimuksessa, jolla suojataan kaikkea puuttumista niin viranomaisten kuin yksityistenkin taholta. Myös sopimusten valvontaprosessit eroavat toisistaan hyvinkin paljon. KP-sopimuksen toteuttamista valvoo ihmisoikeuskomitea, kun taas EIS:n oikeuksien turvaaminen on uskottu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 ja 35 artiklan mukaan, mikäli EIS:n jäsenvaltio rikkoo sopimusta, voivat yhteisöt ja kansalaiset viedä rikkomuksen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tutkittavaksi sen jälkeen, kun kaikki kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty. Yksilöt eivät tosin voi suoraan vedota ihmisoikeuksiin keskinäisissä suhteissaan. Silti on tärkeää muistaa, että ihmisoikeudet ovat joka tapauksessa voimassa yksityisten kansalaisten välisiä suhteita punnittaessa ja arvioitaessa.⁴⁴

Verrattaessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausmääritelmää kansalliseen perusoikeusjärjestelmään, näyttäytyy Suomen perustuslain sananvapaus säännös huomattavasti sananvapausmyönteisempänä. Suomalaiseen sananvapauteen kuuluu olennaisena osana ennakkosensuurin kieltä. Sananvapauden käyttöä ei siis meillä Suomessa voida ennakolta estää sen enempää viranomaisten kuin yksityistenkään taholta. Jos julkaistu viesti tai ilmaisu myöhemmin osoittautuu lainvastaiseksi, siihen voidaan puuttua vain jälkikäteisesti rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisin keinoin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartikla ei sen sijaan aseta ehdotonta ennakkolisten esteiden kieltä, vaikkakin sopimusta tulkitseva EIT on omassa ratkaisukäytännössään korostanut, että ennakkosensuuri on hyväksyttävää vain poikkeuksellisissa ja harvoissa tilanteissa.⁴⁵ Sananvapaudelle suhteellisen abstraktina ja tulkinnanvaraisena ihmisoikeutena on tunnusomaista, että sen tarkempi laajuus määrittyy vasta kansallisen tason lainsäädännöllä ja lakeja tulkitsevan oikeuskäytännön kautta. Tämä piirre korostuu erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä, sillä EIT:llä on keskeinen merkitys sananvapauden reaalilaajuuden konkretisoijana ja osoittajana.⁴⁶

Toinen alueellinen ihmisoikeusjärjestelmä on EU-oikeus. Euroopan unionin perusoikeuskirjaan on koottu yhteen kaikki ne oikeudet, jotka sisältyvät kansallisiin lakeihin ja EU:n säädöksiin sekä Euroopan neuvoston, YK:n ja Kansainvälisen työjärjestön (ILO) kansainvälisiin yleissopimuksiin.⁴⁷ Perusoikeuskirjan 11 artiklan mukaan *jokaisella on sananvapaus, joka sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta.* Euroopan unionin

⁴⁴ Pesonen 2013 s. 49

⁴⁵ Tiilikka 2010 s. 14

⁴⁶ Tiilikka 2010 s. 15

⁴⁷ Pesonen 2013 s. 58

perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan Euroopan unionin perusoikeudet velvoittavat jäsenvaltioita vain silloin, kun ”ne soveltavat unionin oikeutta”. Lisäksi EU-oikeudellinen sananvapausmääritelmä on melko pitkälle yhteneväinen muiden kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Huomattavasti merkittävämmässä asemassa on Euroopan ihmisoikeussopimus, joka on nykyään kiistatta unionia sitova oikeuslähde.⁴⁸ Lisäksi EIS:n 10 artiklan sananvapausmääritelmä yhdessä sitä käsittelevän soveltamiskäytännön kanssa ulottuu huomattavasti laajemmalle kuin vain EIS:n osapuolivaltioiden piiriin.⁴⁹ Tämä johtuu siitä, että EIS:n valvontajärjestelmä EIT:n kautta on hyvin tehokas ja toimiva verrattuna KP-sopimuksen valvontaan.⁵⁰ EIS yhdessä sitä tulkitsevan EIT:n kanssa on saanut hyvin auktoritatiivisen aseman maailmanlaajuisesti sananvapauden rajoja määriteltäessä.

Näin ollen en keskity tämän enempää EU:n perusoikeuskirjan sananvapauteen, vaan käsittelen tutkimuskysymystä kansallisen perusoikeusjärjestelmän sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta. EU-oikeutta itsessään ei ole suunniteltu ihmisoikeuksien turvaamista varten, vaan EU-oikeudella on täysin erilainen funktio kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksella. EU-oikeutta luodaan ensisijaisesti yhteisten markkinoiden integroimiseksi ja vasta toissijaisesti EU-oikeudella pyritään määrittelemään yhteisiä arvoja.⁵¹ Euroopan ihmisoikeussopimus on taas puolestaan nimensä mukaisesti laadittu ensisijaisesti ihmisoikeuksien turvaamista varten. Tämän takia tarkasteltaessa sananvapautta ihmisoikeutena EIS palvelee tutkimuskysymystäni parhaiten sitä tulkitsevan EIT:n avulla. Euroopan unionin oikeutta en siis tarkastele tässä tutkielmassa sen enempää. Seuraavaksi siirryn käsittelemään lojaliteettivelvollisuutta eri muodoissaan.

⁴⁸ Hoikka 2009 s. 65-66

⁴⁹ Kortteinen 1996 s. 56

⁵⁰ Kortteinen 1996 s. 56

⁵¹ Groussot – Gill-Pedro 2013 s. 258

3. Lojaliteettivelvollisuus

3.1. Lojaliteettivelvollisuus sopimusoikeudessa

Seuraavaksi esittelen sopimusoikeudellista lojaliteettivelvollisuutta, joka auttaa hahmottamaan työoikeudellisen lojaliteettivelvoitteen yleisiä lähtökohtia. Lojaliteettivelvollisuus on hyvin laaja käsite, joka esiintyy sekä työoikeudessa että sopimusoikeudessa. Työoikeudellisten normien lisäksi työntekijän käytöstä, toimintaa ja sananvapautta rajoittavat työsuhteen aikana myös yleiset siviilioikeudelliset periaatteet, kuten sopimusoikeudellinen lojaliteettiperiaate.⁵² Onhan työsopimus nimenomaan sopimus kahden sopimusosapuolen, työnantajan ja työntekijän välillä. Sopimusoikeudellinen lojaliteettiperiaate ei koske pelkästään työntekijää, vaan myös työnantajaa. Työnantajan on sopimusosapuolena otettava huomioon omien intressien lisäksi työntekijän edut eikä ajateltava vain omaa etuaan.⁵³ Joka tapauksessa työoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna sopimusoikeudellisen lojaliteettivelvoitteen määritelmä on kuitenkin yleisluontoisempi kuin työoikeudellisen uskollisuusvelvoitteen. Tämä johtuu siitä, että yleinen lojaliteettivelvoite koskee kaikkia sopimussuhteita ja näin ollen uskollisuusvelvoitteen laajuus on aina arvioitava sopimustyyppikohtaisesti tai joskus jopa sopimuskohtaisesti.⁵⁴ Yleinen lojaliteettivelvoite on siis yläkäsite, jonka alle asettuu työoikeudellinen uskollisuusvelvoite.

Lojaliteettivelvollisuuden sisältö on jäänyt hyvin usein melko tulkinnanvaraiseksi ja epäselväksi. Lojaliteettivelvollisuus on siltikin vakiintunut siviilioikeudelliseksi periaatteeksi ja siihen on viitattu myös korkeimman oikeuden ratkaisuissa.⁵⁵ Sopimusoikeudessa lojaliteettivelvollisuudella tarkoitetaan sopimusosapuolen velvollisuutta ottaa vastapuolen edut huomioon kohtuullisessa määrin ilman, että omat oikeudet kohtuuttomasti vaarantuvat.⁵⁶ Tarkoituksena on siis suojata myös vastapuolen etuja. Sopimuksella on ikään kuin yhteistoiminnallinen luonne ja yhteinen päämäärä, jota sopimusosapuolet tavoittelevat yhteisellä luottamussuhteella. Lojaliteettivelvollisuus on tulkittu oikeustieteessä indispostiviiseksi säännökseksi: sopijapuoli ei voi luopua ennakolta oikeudesta vedota toisen sopimusosapuolen lojaliteettivelvollisuuteen.⁵⁷ Toisin sanoen sopimussuhteessa osapuolten

⁵² KKO 2016:13, kohdassa 12 sopimusoikeudellisen lojaliteettivelvoitteen vaikutuksesta työntekijän ja työnantajan välisessä työsopimussuhteessa

⁵³ Kairinen 2002 s. 91

⁵⁴ Mähönen 2001 s. 15

⁵⁵ Ks. esim. KKO 1993:130

⁵⁶ Ks. tarkemmin Mähönen 2001 s. 114

⁵⁷ Mähönen 2001 s. 121

välillä vallitsee aina lojaliteettivelvollisuus, joissain tilanteissa laajempi ja jossain vähäisempi riippuen sopimuksen luonteesta. Yleisenä lähtökohtana on, että pitkäkestoisissa ja luonteeltaan henkilökohtaisissa sopimuksissa lojaliteettivelvollisuus on ankarampi.

3.2. Lojaliteettivelvollisuus työsuhteessa

Työntekijän velvollisuuksia pohdittaessa ensisijaisena lähteenä toimii työsopimuslaki (2001/55), josta kumpuaa yleinen lojaliteettivelvollisuus työnantajaa kohtaan. Lojaliteettivelvollisuutta kutsutaan myös uskollisuusvelvoitteeksi. Käytän näitä kahta termiä synonyymeina tässä tutkielmassa. Työsopimuslaki on yleislaki, jossa säädetään sopimusosapuolten eli työnantajan ja työntekijän oikeuksista sekä velvollisuuksista. Työsopimuslain 3 luvun 1 §:ssä työntekijän yleisistä velvollisuuksista säädetään seuraavasti: ”Työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa”. Työntekijän lojaliteetti- eli uskollisuusvelvoite tarkoittaa lyhyesti sanottuna sitä, että työntekijän on oltava työnantajalleen lojaali.⁵⁸ Onhan työntekijä palkattu nimenomaan edistämään työnantajan etuja. Lojaliteettivelvollisuus voidaan nähdä työntekijän velvollisuutena ja vastaavasti työnantajan oikeutena. Toisaalta lojaliteettivelvoitteen voidaan nähdä luovan luottamussuhteen sopimusosapuolten välille. Joka tapauksessa uskollisuusvelvoite on nimenomaan työntekijän velvollisuus, sillä se tarkoittaa käytännössä sitä, että työntekijän on toimittava uskollisesti työnantajan käskyjen, tavoitteiden ja intressien toteuttamiseksi. Lojaliteettivelvoitetaan työntekijä on velvollinen noudattamaan työajan lisäksi myös vapaa-ajallaan.⁵⁹

Lojaliteettivelvollisuus sananvapauden tavoin näyttäytyy hyvin liukuvana käsitteenä. Se on sisällöllisesti varsin avoin erilaisille tulkinnoille. Lojaliteettivelvollisuuden ollessa yleisvelvollisuus sen sisällöstä on vaikea sopia eikä sen sisällön syvällisempään tarkasteluun ole edes välttämättä mahdollisuutta työsopimusta solmittaessa.⁶⁰ Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on kuitenkin esitetty vahvoja näkökantoja siitä, että lojaliteettivelvollisuus ei ole samanlainen kaikkien työntekijöiden kohdalla. Uskollisuusvelvoite saattaa olla joidenkin työntekijöiden kohdalla ankarampaa, kun taas osan kohdalla vähäisempää. Tähän vaikuttaa työntekijän asema organisaatiossa, työsuhteen kesto sekä työskentelyala. Lähtökohtaisesti

⁵⁸ HE 157/2000 vp s.11

⁵⁹ Parnila 2017 s. 24

⁶⁰ Ollila 2017 s. 924

organisaatiossa ylempänä oleville työntekijöille asetetaan laajempi lojaliteettivelvollisuus kuin alempana oleville, myös vapaa-ajalla.⁶¹ Yleisesti on hyväksytty, että työntekijän uskollisuusvelvoite kasvaa työsuhteen pituuden myötä.⁶² Lisäksi lojaliteettivelvollisuuden laajuuden punnintaan vaikuttaa ala, jossa työntekijä työskentelee.⁶³ Jollain alalla tietynlainen käytös ja toiminta ovat paheksuttavampaa kuin toisella alalla. Edellä mainitut seikat ovat vain lähtökohtia lojaliteettivelvollisuuden laajuutta punnittaessa. Jokainen työsuhde on erilainen, joten on lähes mahdotonta luoda tarkkoja universaaleja määritelmiä lojaliteettivelvollisuuden sisällöstä.

Lojaliteettivelvollisuuden sisältöä tarkasteltaessa on otettava huomioon myös TSL:n 3 luvun 3 §:n kilpailevan toiminnan kielto sekä TSL:n 3 luvun 4 §:n liike- ja ammattisalaisuuksien ilmaisemis- ja hyödyntämiskiellot. Molemmat pykälät konkretisoivat lojaliteettivelvoitetta. Velvollisuus välttää kilpailevaa toimintaa on erittäin tärkeä osa työntekijän yleistä uskollisuusvelvollisuutta.⁶⁴ Työntekijä ei saa vahingoittaa työnantajaa kilpailemalla tämän kanssa. Myös kilpailutekojen valmistelu kielletään työsuopimuslaissa. Kilpailukiellon ollessa osa lojaliteettivelvoitetta sen vaikutus ulottuu myös työntekijän vapaa-aikaan. Kilpailukiello tarkoittaa käytännössä sitä, että työntekijä ei saa työsuopimussuhteen kestäessä edes vapaa-aikana tehdä työtä työnantajan kilpailijoille.⁶⁵ Kiellettyinä pidetään kilpailevaa yritystoimintaa sekä työsuhdetta.

Liike- ja ammattisalaisuuksien ilmaisemis- ja hyödyntämiskiellot kuuluvat kilpailukiellon ohella lojaliteettivelvollisuuden piiriin ja ovat tärkeässä asemassa työntekijän sekä työnantajan välisessä luottamussuhteessa. Työsuopimuslain 3 luvun 4 §:n mukaan työntekijä ei saa työsuhteen aikana käyttää hyödykseen tai ilmaista muille työnantajan liike- ja ammattisalaisuuksia. Jos työntekijä on saanut haltuunsa yrityksen näkökulmasta arkaluontoista tietoa ilman työnantajan suotumusta tai muutoin oikeudettomasti, salassapitokiello jatkuu vielä sen jälkeenkin, kun työsuhde on päättynyt. Liike- ja ammattisalaisuuksien ilmaisemis- sekä hyödyntämiskiellot on tosin rajattu pääasiallisesti työsuhteen keston ajaksi, sillä lain esitöiden mukaan työntekijällä tulee olla oikeus työsuhteen päättymisen jälkeen käyttää toimeentulon hankkimiseksi entisessä työsuhteessa opittuja taitoja ja tietoja.⁶⁶ Jos työnantaja haluaa

⁶¹ HE 157/2000 vp s. 79

⁶² Murto 2005 s. 1236

⁶³ Ks. tarkemmin Ollila 2017 s. 924

⁶⁴ HE 157/2000 vp s. 57

⁶⁵ Bruun – von Koskull 2012 s. 54

⁶⁶ HE 157/2000 s. 83

työsuhteen päättymisen jälkeen pitää joitain tietoja salassa, hänen on turvauduttava kilpailukieltosopimukseen.

3.4. Lojaliteettivelvollisuus virkasuhteessa

Tähän asti lojaliteettivelvollisuutta on tarkasteltu työntekijöiden osalta. Heidän asemaa ja lojaliteettivelvollisuutta säännellään ensisijaisesti työsopimuslailla, sillä he ovat yksityisoikeudellisessa työsopimussuhteessa työnantajaan. Kuitenkin suureen osaan valtion ja kuntien palveluksessa olevista sovelletaan muuta lainsäädäntöä, kun kyseessä on julkisoikeudellinen virkasuhde. Virkasuhteessa ovat sellaiset henkilöt, joiden pääasiallisena tehtävänä on julkisen vallan käyttö. Toisin sanoen virkasuhteessa olevat päättävät yksittäisten ihmisten oikeuksista ja velvollisuuksista.⁶⁷ Julkisoikeudellisessa virkasuhteessa oleviksi katsotaan valtion virkamiehet sekä kunnalliset viranhaltijat. Molemmille virkasuhteilla on oma erikoislainsäädäntönsä. Valtion virkamiehiä koskee ensisijaisesti virkamieslaki (750/1994), kun taas kunnallisten viranhaltijoiden asemaa määrittelee laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003). Näillä laeilla säännellään virkasuhteessa olevien henkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia, myös lojaliteettivelvollisuutta.

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä työnjohto- ja valvontamääräysten mukaisesti. Samassa säännöksessä virkamiehen edellytetään käyttäytyvän asemansa ja tehtäviensä mukaisella tavalla. Kunnallisia viranhaltijoita koskevan lain 17 §:n mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Samat työnjohto- sekä valvontamääräykset asianmukaisuusmukaisuusvaatimuksineen koskevat myös viranhaltijoita eli siis sekä valtion virkamiehen että kunnallisen viranhaltijan on toimittava lojaalisti työnjohtomääräysten sekä asianmukaisten säännösten ja määräysten mukaisesti. Tämän lisäksi virkasuhteessa on huomioitava virkavelvollisuus.⁶⁸ Samalla tavoin kuin tavallisessa työsuhteessa, lojaliteettivelvollisuus on laajempi ylimpien virkamiesten kohdalla. Koska ylimpien virkamiesten tulee nauttia erityistä luottamusta, heidän irtisanomiskynnys on matalampi kuin muiden virkamiesten.⁶⁹ Viranhaltijoiden ja virkamiesten lojaliteettivelvollisuudesta on vähän lainsäädäntöä ja siksi oikeuskäytäntö on heidän osaltaan

⁶⁷ Bruun – von Koskull 2012 s. 115

⁶⁸ Koskinen & Korkeamäki 2012 s. 12

⁶⁹ Bruun – von Koskull 2012 s. 116

ratkaisevassa asemassa. Seuraavaksi siirrynkkin pohtimaan sanavapauden ja lojaliteettivelvollisuuden välistä suhdetta oikeuskäytännön valossa.

4. Sananvapaus ja sen rajoitukset työsuhteessa

4.1. Lojaliteettivelvollisuuden ja sananvapauden välisestä suhteesta

Perusoikeudet ovat nousseet perusoikeusuudistuksen jälkeen tärkeään asemaan. Niillä argumentoidaan ja ne ovat vahvasti mukana lain tulkinnassa. Perusoikeudet toimivat yleensä lähtökohtana, josta oikeudellisia ongelmia lähdetään tulkitsemaan. Myös minun tutkimuskysymystä silmällä pitäen sananvapaus perusoikeutena on lähtökohta. En kuitenkaan halua ottaa perusoikeusfundamentalistista näkökulmaa.⁷⁰ Perusoikeusfundamentalismilla Helin tarkoittaa tilannetta, jossa perusoikeuksista tulee pyhä ja ylin teksti, jota sovelletaan sokeasti.⁷¹ Helin rinnastaa perusoikeusfundamentalismin kristilliseen ja islamin fundamentalismiin. Tällaisessa tilanteessa perusoikeuksia aletaan pitää absoluuttisina ja rajoittamattomina. Perusoikeuksien katsotaan velvoittavan joka tilanteessa ilman poikkeuksia. Perusoikeusfundamentalismilla tarkoitetaan käytännössä sitä, että perusoikeuksia aletaan lukea ja tulkita kirjaimellisesti eikä niitä enää sovelleta lainsäätäjän alkuperäisen tarkoituksen sekä tahdon mukaisesti.

Tällainen lähestymistapa johtaa väistämättä vääristyneeseen lopputulokseen. Ovathan perusoikeudet vain lyhyesti lueteltuja oikeuksia perustuslaissa. Sisällöltään taas nämä oikeudet ovat hyvin rikkaita ja niitä voidaan tulkita monella eri tavalla.⁷² Tämän takia on tärkeää, että keskenään kilpailevat oikeudet, tässä yhteydessä työntekijän sananvapaus ja työnantajan oikeudet, pyritään sovittamaan yhteen jo lainsäätämisvaiheessa, joka turvaa näin oikeuksien toteutumisen optimaalisesti.⁷³ Kyse on siis oikeuksien yhteensovittamisesta yhtäaikaaisesti niin, että molempien oikeuksien ”ydinsisältö” turvataan. Voidaan puhua myös ikään kuin kompromissista oikeuksien välillä. Seuraavaksi kerron lyhyesti, kuinka lainsäädännössä yhteensovitetään työntekijän sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus. Tämän jälkeen siirryn

⁷⁰ Ks. tarkemmin Helin 2012 s. 22

⁷¹ Helin 2012 s. 22

⁷² Helin 2012 s. 22

⁷³ Tiilikka 2008 s. 64

tarkastelemaan tutkimuskysymystä kansallisen oikeuskäytännön valossa, sillä se on konkretisoitunut käytännössä sananvapauden ja lojaliteettivelvollisuuden välistä suhdetta.

Jokaisella on perustuslain mukaan sananvapaus. Sananvapaus, jota ei voi ennakolta rajoittaa, mutta johon voidaan jälkikäteisesti puuttua vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisin keinoin. Sananvapaus on siis perusoikeus. Moderni perusoikeus, joka vaikuttaa nykyään myös yksityisten välissä horisontaalisissa suhteissa, kuten työsuhteessa. Se on lähtökohta, josta poiketaan tarvittaessa tavallisella lailla. Sananvapaudesta poikkeamiseen tarvitaan ensinnäkin hyväksyttävä syy.⁷⁴ Tällaiseksi hyväksyttäväksi syyksi on vakiintunut työntekijän lojaliteettivelvollisuus työnantajaa kohtaan. Työntekijä ei saa toiminnallaan, ilmaisuillaan ja mielipiteillään vahingoittaa työnantajaansa. Työntekijä on palkattu edistämään työnantajan etuja sekä intressejä eikä hän sen takia saa vahingoittaa työnantajaansa. Työntekijän on oltava lojaali työnantajaansa kohtaan ja huomioitava kohtuullisissa määrin tämän etu kaikessa toiminnassaan, myös vapaa-aikana. Työntekijän sananvapaus on kansalaisen sanavapautta, jota rajoittavat työsuhteen aikana lojaliteetti- ja salassapitovelvollisuudet.

Sananvapaus on työntekijän oikeus. Se on lähtökohta, myös työsuhteessa. Lojaliteettivelvollisuus ei poista työntekijän sananvapautta, ainakaan kokonaan. Sananvapautta perusoikeutena rajoittavat kuitenkin muiden oikeudet. Työsuhteessa työntekijän on oltava lojaali työnantajaansa kohtaan. Työnantaja voi oikeutetusti puuttua työntekijän mielipiteen ilmaisuihin, mikäli ne loukkaavat hänen omia suojattuja oikeuksiaan.⁷⁵ Työntekijällä on siis oikeus sananvapauteen sekä mielipiteenvapauteen, ja työnantajalla on puolestaan täysi oikeus reagoida tähän. Työntekijän sananvapaudella ja samanaikaisella lojaliteettivelvoitteella on siis hyvin monimutkainen suhde, johon on vaikea löytää yleispäteviä sääntöjä. Jokainen työsuhde on erilainen ja jokaista tapausta tulee tulkita kokonaisuutena. Joka tapauksessa on selvää, että astuessaan työsopimussuhteeseen, työntekijän sananvapaus kapenee. Se ei ole enää yhtä laaja kuin ennen työsopimussuhdetta. Sitä rajoittaa ja siihen vaikuttaa lojaliteettivelvoite, velvoite huomioida työnantajan intressit.

Direktio-oikeus tarkoittaa työnantajan työjohto-oikeutta, jonka nojalla työnantaja voi antaa tarpeellisia määräyksiä muun muassa siitä, mitä työtä tehdään, missä sitä tehdään ja miten sitä tehdään.⁷⁶ Työsopimuslain 3 luvun 1 §:n mukaisesti työnantaja voi omalla direktio-oikeudellaan rajoittaa työntekijän sananvapautta, mutta rajoituksen on liityttävä työhön.⁷⁷

⁷⁴ PeVM 25/1994 vp s. 5

⁷⁵ Pesonen 2012 s. 220

⁷⁶ KKO 2010:60, 3 kohta

⁷⁷ Tiilikka 2013 s. 239

Työnantajalla on siis oikeus puuttua ja reagoida, jos hän huomaa, että työntekijä omilla mielipiteillään ja ilmaisuillaan loukkaa esimerkiksi yrityksen, asiakkaiden ja henkilökunnan oikeuksia. Tällaisessa tilanteessa on työntekijän lojaliteettivelvollisuuteensa mukaisesti noudatettava työnantajan direktio-oikeuden nojalla annettua määräystä. Työoikeudellinen lojaliteettivelvollisuus sananvapauden käyttämisen näkökulmasta merkitsee sitä, että työntekijän tulee välttää kaikkia sellaisia lausumia ja menettelytapoja, jotka hänen asemassaan olevalta työntekijältä vaikuttavat kohtuuttomilta ja ristiriitaisilta.⁷⁸ Työnantaja voi myös rajoittaa sananvapautta työpaikalla määrittelemällä, mihin sähköpostia ja tietoverkkoa käytetään.⁷⁹ Toisin sanoen työnantaja omalla työnjohto-oikeudellaan voi määritellä työpaikalla ne reunaehdot, joiden sisällä työntekijä voi sananvapauttansa käyttää. Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa, että työhön ja työnantajaan liittyvien lausumien tulee olla lojaaleja myös työajan ulkopuolella.⁸⁰

Vapaa-ajalla työntekijän tulee siis olla uskollinen työnantajalle. Siten työntekijän on omissa lausumissaan ja ilmaisuissaan myös työajan ulkopuolella arvioitava niiden vaikutusta työsuhteelle. Ennen mielipiteiden julkista esittämistä työntekijän tulisi pohtia, millainen sananvapauden käyttö saattaa rikkoa luottamussuhteen. Yleensä työntekijä tuntee työnantajansa arvot ja intressit, joiden pohjalta hän osaa arvioida suuntaa-antavasti, millainen sananvapauden käyttö voisi vahingoittaa työnantajaa ja vaikuttaa keskinäiseen luottamukseen. Tämä ei siltikään tarkoita sitä, ettei työntekijä saisi vapaasti esittää omia yhteiskunnallisia näkemyksiä. Työntekijän poliittiset ja yhteiskunnalliset näkökannat voivat olla täysin erilaiset kuin työnantajalla.⁸¹ Tällöin ilmaisuissaan työntekijän on kuitenkin huolehdittava, että hän esittää mielipiteitään selkeästi yksityisenä henkilönä eikä työantajaansa edustavana työntekijänä. Poliittinen ilmaisuvapaus on vahva ja se on sananvapauden ydintä. Siihen ei saa puuttua. Työntekijä ei kuitenkaan saa levittää työnantajastaan, kuten ei muistakaan kansalaisista halventavia ja perättömiä väitteitä ilman oikeudellisia seuraamuksia. Tässä yhteydessä puhutaan jo perusoikeuksien, sananvapauden ja kunnian suojan, yhteensovittamisesta. Samat säännöt pätevät myös sosiaalisessa mediassa.

Kuten edellä on jo tullut selväksi työnantaja voi omalla työnjohto-oikeudellaan rajoittaa työntekijän sananvapautta. Tässä yhteydessä palataan taas työntekijän oikeuksien ja työnantajan oikeuksien ”optimaalisen” kompromissin hakemiseen, mikä pitäisi jo suorittaa lainsäätämisvaiheessa epäselvyyksien välttämiseksi. Tosiasiallisesti sekä työntekijän

⁷⁸ Ks. tarkemmin Pesonen 2017 s. 271

⁷⁹ Pesonen 2017 s. 268

⁸⁰ Pesonen 2017 s. 270

⁸¹ Pesonen 2017 s. 295

lojaliteettivelvoitteesta että työntäjän direktio-oikeudesta ei ole olemassa tarkkoja rajoja lainsäädännössä. Tällöin oikeuskäytännön merkitys korostuu. Matti Kairinen on ollut huolissaan siitä, että työntäjän käskyvalta on usein epämääräinen ja vaihteleva, sillä direktiovallan täsmällisiä rajoja ei ole missään kirjallisesti tarkkaan määritelty.⁸² Ei ole olemassa siis selkeitä kirjallisia rajoja sille, kuinka työnantaja saa rajoittaa työntekijänsä sananvapautta. Kairinen on joka tapauksessa pyrkinyt jäsentämään joitain selkeitä rajoituksia työnantajan työnjohtovallalle. Hänen mukaansa työnantajan käskyjen ja ohjeiden tulee olla hyvän tavan mukaisia, kohtuullisia sekä tasapuolisia.⁸³ Mitä tämä käytännössä tarkoittaa, jää hyvin pitkälle oikeuskäytännön määrittelytehtäväksi.

Seuraavaksi käsitteelenkin sananvapauden käyttöä työsuhteessa kansallisen oikeuskäytännön avulla. Tarkoituksena on systematisoida lojaliteettivelvoitteen arviointiperusteita korkeimman oikeuden tapauksien, työtuomioistuimen ratkaisujen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen päätösten kautta. Ensiksi kerron esimerkinomaisesti, millainen sananvapauden käyttö vahingoittaa suoraan työnantajaa ja tämän mainetta. Sen jälkeen pohdin tapoja, joilla työnantajaa ja työoloja voidaan kritisoida sekä vastaavasti milloin kritiikki tulkitaan lojaliteettivelvollisuutta rikkovaksi. Oikeuskäytäntö valaisee hyvin, mikä ero on annettava sellaisille tilanteille, joissa työntekijä julkisuudessa puhtaasti ilmaisee vain mielipiteensä työnantajastaan sekä tilanteille, joissa hän tuo ilmi erilaisia epäkohtia tai vaaratilanteita työnantajansa toiminnasta (ns. whistle-blower – tilanne). Whistler blower karkeasti käännettynä suomen kielelle tarkoittaa pilliinpuhaltajaa. Pilliinpuhaltaja on henkilö, joka tuo väärinkäytöksiä, lainvastaista tai epäeettistä toimintaa valvontaviranomaisten tiedoksi tai julkisuuteen.⁸⁴

4.2. Sananvapauden käyttö työnantajan mainetta ja toimintaa vahingoittavalla tavalla

Tiilikka on jaotellut epälojaalin sanankäytön työsuhteessa kahteen eri kategoriaan. Ensinnäkin Tiilikan mielestä sananvapautta voidaan käyttää työnantajaa välittömästi vahingoittavalla tavalla. Tällöin kyseessä on työnantajaa, työtovereita, asiakkaita taikka työnantajan tarjoamia palveluita ja tuotteita koskeva vahingollinen väite.⁸⁵ Vahinko voi suoranaisesti ilmetä

⁸² Kairinen 2002 s. 86

⁸³ Kairinen 2002 s. 87-88

⁸⁴ Neuvonen 2017 s. 241

⁸⁵ Tiilikka 2013 s. 240

esimerkiksi häiriöinä, lisääntyneinä tai virheellisinä kustannuksina.⁸⁶ Toinen Tiilikan luoma kategoria on muunlainen sopimaton sananvapauden käyttö, joka suoraan alentaa työnantajan arvoa muiden silmissä tai asettaa kyseenalaiseksi koko työnantajan toiminnan.⁸⁷ Tällä tarkoitetaan jo yrityksen goodwill-arvon eli mainearvon laskemista. Työntekijän sopimussuoritus, työpanos, on työsuhteessa henkilökohtainen ja näin ollen luottamus korostuu sopimusosapuolten välillä. Epälojaali sanankäyttö, joka vahingoittaa työnantajaa, nakertaa myös sopimusosapuolten, työntekijän ja työnantajan välistä luottamusta. Ilman keskinäistä luottamusta työsuhteen päättäminen voi tulla kyseeseen.

Tiilikan jaottelu ei kuitenkaan aina ole näin selvää. Joskus työntekijän sananvapauden käyttö voi samaan aikaan vahingoittaa suoraan työnantajaa ja samalla asettaa kyseenalaiseksi koko työnantajan toiminnan alentamalla tämän arvoa julkisesti. Tapauksessa TT 2011:17 työntekijä oli esiintynyt vapaa-aikanaan television viihdeohjelmassa, jossa hän oli selkeästi ilmoittanut työnantajansa nimen. Työntekijä oli ollut ilmaisuissaan rasistinen ja syrjivä maahanmuuttajia kohtaan. Lisäksi työntekijä myönsi olleensa epärehellinen työnantajaansa kohtaan muuan muassa varastamalla tältä ja liioittelemalla saavutuksiaan esimiehelle. Työntekijä kertoi myös harrastaneensa seksiä työpaikalla. Työtuomioistuin katsoi, että työnantajan yrityskuva ja maine oli näin muodostunut ohjelmassa epäedulliseksi ja työntekijän menettely oli samalla vaarantanut työnantajan asiakassuhteita.⁸⁸ Työtuomioistuin katsoi, että yrityksellä oli erittäin painava syy purkaa työsopimus, sillä työntekijä oli omilla ilmaisuillaan rikkonut työnantajan ja työntekijän välisen luottamuksen ja sopimussuhteeseen liittyvän lojaliteettivelvollisuuden.⁸⁹ Työnantajalta ei siis voitu edellyttää jatkaa työsuhdetta edes irtisanomisajan vaan perusteet suoraan purkaa työsopimus olivat selvät.

Mielenkiintoista tapauksessa on se, että työnantaja ei niinkään paheksunut suoraan työnantajaa vahingoittavaa toimintaa, kuten valehtelua ja varastamista, vaan yrityskuvan ja maineen menettämistä ulkopuolisten silmissä. Tähän on kuitenkin olemassa looginen selitys. Työntekijä työskenteli kansainvälisessä teknologiayrityksessä, jossa hän vuosittain sitoutui noudattamaan yrityksen eettisiä arvoja ja ohjeita (Business Conduct Guidelines). Näiden ohjeiden mukaan yritys ei suvaitse rasistisia kommentteja ja haluaa pitää työympäristön vapaana kaikesta syrjinnästä, sillä yrityksellä on toimipisteitä monessa eri maassa ja työntekijöitä monista eri kulttuureista. Vihamielinen ja epäluuloinen asenne ulkomaalaisia kohtaan ei yksinkertaisesti sovi tällaisen yrityksen työympäristöön. Niinpä työnantaja omalla direktio-oikeudellaan

⁸⁶ Pesonen 2012 s. 180

⁸⁷ Tiilikka 2013 s. 240

⁸⁸ Ks. tarkemmin TT 2011:17, työtuomioistuimen perustelut

⁸⁹ TT 2011:17

ohjeisti työntekijöitä välttämään rasistista käytöstä ja puhetta vuosittaisilla ohjeilla. Työntekijä oli selvästi tietoisesti rikkonut näitä ohjeita ja toiminut työnantajan arvojen sekä intressien vastaisesti samalla vaarantaen myös työntekijöiden keskinäisen luottamuksen. Työnantajan maine koki selvän julkisen kolauksen työntekijän tukeutuessaan sananvapauteensa. Tässä tapauksessa työnantaja oli enemmän huolissaan yrityksen arvon alenemisesta ja julkisuuskuvausta kuin työntekijän epärehellisestä käytöksestä työpaikalla. Työnantaja piti eettisiä asioita arvossa ja työntekijä oli tietoinen tästä. Työnantajalla oli siis täysin hyväksyttävä ja perusteltu syy purkaa työsopimus.

4.3. Työnantajan toiminnan kritisointi

Vaikka lojaliteettivelvollisuus rajoittaa työntekijän oikeutta esittää kritiikkiä työnantajaansa kohtaan, se ei tarkoita sitä, että työntekijän tulee olla hiljaa työpaikan epäkohdista. Työntekijä voi tuoda ongelmia esille, myös julkisuuteen, mutta epäkohtien nostamisessa täytyy olla varovainen. Ensisijaisesti asioista tulisi keskustella työpaikan sisäisesti ja toissijaisesti viranomaisteitse.⁹⁰ Vasta viimesijaisena keinona on tuoda asiat julkiseen keskusteluun. Julkinen intressi voi jopa edellyttää tällaisia toimia, kun työpaikan sisäiset keinot eivät riitä ja pyrkimyksenä on paljastaa havaittuja yhteiskunnan epäkohtia.⁹¹ Tällöin on jo kyseessä sellainen tilanne, jossa tärkeät oikeushyvät ovat vaarassa. Hyvänä esimerkkinä tuore tapaus Kuopion yliopistollisesta sairaalasta, jossa hoitohenkilökunta nosti esille työpaikan vaarallisen epäkohdan, resurssipulan.⁹² Hoitohenkilökunta kävi keskusteluja johdon kanssa siitä, että vaje työntekijöistä aiheuttaa potilasturvallisuuden vaarantumisen. Organisaation johto ei reagoinut huoleen mitenkään, joten työntekijät veivät asian aluehallintovirastolle. Tilanteen kärjistyessä, ihmisten hengen ja terveyden ollessa yhä enenevässä vaarassa, hoitajat päättivät tuoda ongelman lopulta julkisuuteen. Tässä tapauksessa epäkohdat sekä julkinen intressi olivat niin suuria, että hoitohenkilökunta ei enää pystynyt vaikenemaan. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty näkökantoja, joiden mukaan lojaliteettivelvollisuus ei enää siinä

⁹⁰ Pesonen 2017 s. 272

⁹¹ Pesonen 2017 s. 272

⁹² Ks. tarkemmin YLE-uutiset 19.7.2017 - "Jossakin täytyy tulla raja" – kiireeseen kyllästyneet sairaanhoitajat ryhtyivät kapinaan, jollaista ei ole muualla nähty

vaiheessa sidos työntekijää, kun työnantaja ei reagoi organisaation merkittäviin epäkohtiin.⁹³ Tällöin lainvastaisuuksista sekä epäkohdista voi puhua julkisesti.

Vaikka epäkohtien nostamiselle on painava yhteiskunnallinen intressi, julkisesti ilmaistuissa mielipiteissä tulee olla varovainen, kun kysymyksessä on työnantajan arvostelu. Erityisesti täytyy huomioida, että omissa kannanotoissa esittää totuudenmukaisia väitteitä. Eduskunnan oikeusasiamies 13.11.2015 otti ratkaisussaan kantaa sairaanhoitajan sananvapauden sosiaalisessa mediassa.⁹⁴ Sairaanhoitaja oli omalla nimellään Facebookissa arvostellut työnantajaansa monesta epäkohdasta työyhteisössä, mutta huomiota herätti erityisesti kirjoitus siitä, ettei virallisia palvelujen aukioloaikoja oltu tiedotettu kuntalaisille.⁹⁵ Väite oli totuuden vastainen. Sairaanhoitaja sai suullisen varoituksen toiminnastaan, jonka jälkeen hän kanteli eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tapauksesta tekee ongelmallisen se tosiasia, ettei sairaanhoitaja ottanut asiaa esille ensiksi työnantajan kanssa. Hänen olisi ensisijaisesti pitänyt nostaa epäkohtia esille organisaation sisällä ja vasta tämän jälkeen viedä asioita eteenpäin esimerkiksi viranomaisille taikka tuoda niitä julkiseen keskusteluun. Joka tapauksessa sananvapaus oli eduskunnan oikeusasiamiehen perusteluissa niin painava perusoikeus, että osaan sairaanhoitajan kirjoituksista puututtiin aiheettomasti ja näin ollen hänen sananvapauttaan loukattiin.

Sananvapaus on aina lähtökohta. Demokraattisessa yhteiskunnassa sananvapauden käyttämisestä ei saa aiheutua työntekijälle kohtuuttomia sanktioita. Samoilla linjoilla eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa on Pesonen, jonka mielestä kohtuullinen kritiikki sosiaalisessa mediassa omia työoloja ja organisaatiota kohtaan on julkisesti sallittua eikä se ole ristiriidassa rivityöntekijältä vaadittavan menettelyn kanssa.⁹⁶ Jossain tilanteissa tällainen kritiikki voidaan tulkita yleistä etua palvelevaksi toimenpiteeksi.⁹⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa kantelija eli sairaanhoitaja oli kuitenkin esittänyt totuudenvastaisia väitteitä palveluiden aukioloajoista, mikä oli osaltaan vahingoittanut työnantajan mainetta. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että valheellisten tietojen antaminen loukkasi työnantajan mainetta sekä oikeuksia. Muut sairaanhoitajan esittämät mielipiteet taas puolestaan nauttivat sananvapauden suojaa. Vaikka nämä muut mielipiteet ovat saattaneet tallennettavuuden ja jaettavuuden vuoksi tavoittaa suurenkin yleisön, voidaan niitä tässä

⁹³ Pesonen 2017 s. 275

⁹⁴ EOA, Dnro 609/4/15

⁹⁵ EOA, Dnro 609/4/2015, s. 1-2

⁹⁶ Pesonen 2017 s. 275, 295

⁹⁷ EOA, Dnro 609/4/2015 s. 12

yhteydessä verrata yksityiseen viestintään eikä niinkään julkiseen viestintään.⁹⁸ Yksityistä viestintää ei lähtökohtaisesti arvioida yhtä ankarasti kuin julkista viestintää lojaliteettivelvoitteen näkökulmasta.

Edellä nostamani tapaukset ovat hyviä käytännön esimerkkejä whistle blower –tilanteista tai toisin sanoen pilliinpuhaltajista, jotka haluavat tuoda esille väärinkäytöksiä sekä epäeettistä toimintaa. Pilliinpuhaltajia on perinteisesti pyritty suojaamaan, sillä kysymyksessä on toiminta, jolla halutaan vähentää lainvastaisia ja muutoin epäsoviviksi katsottuja menettelyjä niin julkisissa kuin yksityisissä organisaatioissa.⁹⁹ Suomessa pilliinpuhaltajien asema on tällä hetkellä sääntelemätön ja hyvin hajanainen lainsäädännön vuoksi.¹⁰⁰ Työsopimuslaissa säädetään lojaliteettivelvollisuudesta työnantajaa kohtaan ja tämän takia työntekijän voi olla vaikea puuttua vakaviin väärinkäytöksiin. Kansainvälinen kehitys on kuitenkin menossa kohti pilliinpuhaltajien voimistuvaa suojelua.¹⁰¹ Pilliinpuhaltajien suojaamiseksi on alettu konkreettisiin lainsäädäntötoimiin erityisesti EU:n tasolla. EU on hyväksynyt liikesalaisuusdirektiivin, jolla säännellään jonkin verran pilliinpuhaltajien asemaa. Tämän direktiivin mukaan liikesalaisuuden paljastaminen ei ole oikeudetonta, jos tavoitteena on väärinkäytösten tai laittoman toiminnan paljastaminen yleisen edun suojaamista varten.¹⁰² EU-oikeudellinen sääntely on kuitenkin hyvin kapeaa, sillä se koskee pelkästään liikesalaisuuksien suojaamista eikä niinkään työntekijän suojaamista. Suomessa tarvitaan selkeämpää ja konkreettista lainsäädäntöä nimenomaan työntekijän suojelemiseksi. Tällaisella lainsäädännöllä saadaan vähennettyä lainvastaista toimintaa niin yksityisellä kuin julkisellakin puolella. Toisaalta ongelmaksi saattavat muodostua ääritapaukset, joissa ilmiannoista tulee kiusanteon väline. Seuraavaksi kerron hieman yksityiskohtaisemmin, millainen sananvapauden käyttö tulkitaan helposti loukkaavan toisten oikeuksia ja työsuhteessa noudatettavaa lojaliteettivelvoitetta.

⁹⁸ ks. tarkemmin yksityisestä viestinnästä Pesonen 2013 s. 197

⁹⁹ ks. Neuvonen 2017 s. 245, 253

¹⁰⁰ Neuvonen 2017 s. 249

¹⁰¹ Neuvonen 2017 s. 254

¹⁰² TEM:n tiedote 18.10.2018.

4.4 Epäasiallinen kritiikki ja totuudenvastaiset lausumat

Jotta työnantajan arvostelu olisi hyväksyttävää, on sen pysyttävä hyvien tapojen ja hyvän maun sekä lainsäädännön rajoissa. Mitä tämä konkreettisesti tarkoittaa, selviää vain kokonaisvaltaisella harkinnalla, sillä jokainen tilanne on aina erilainen. Arvioitaessa työntekijän sanavapauden käyttöä lojaliteettivelvollisuuden näkökulmasta, jokainen yksityiskohta on analysoitava erikseen. Pesonen on pyrkinyt luomaan kriteerejä, joiden valossa työntekijän sananvapauden käyttöä tulisi arvioida. Pesosen mukaan oikeuskäytännössä on ongelmatilanteissa kiinnitetty huomiota viestinnän sisältöön ja viestintätapaan, viestintävälineeseen ja viestinnän kohteeseen sekä viestintäaikaan- ja paikkaan.¹⁰³ Asiattomasti esitetyt, loukkaavat ja solvaavat ilmaisut, jotka toistuvat lukuisista varoituksista huolimatta, koetaan herkemmin lain vastaisiksi ja lojaliteettivelvollisuutta rikkoviksi. Seuraava työtuomioistuimessa puitu tapaus avaa lojaliteettivelvoitteen ja asiallisuusvaatimuksen lähtökohtia hieman paremmin. Tapauksesta voi myös hyvin päätellä, kuinka lojaliteettivelvollisuus katsotaan ilmeisemmin rikotuksi, kun työnantajaa vahingoittavia lausuntoja annetaan aktiivisesti julkisuuteen joukkotiedotusvälineissä verrattuna siihen, että työntekijä tekee sen suppeasti leviävässä välineessä, kuten esimerkiksi edellisessä tapauksessa, jossa sairaanhoitaja kirjoitti Facebook-sivulleen.

Työtuomioistuimen ratkaisussa 2013:191 käytönvalvojana Turku energia –yhtiössä työskennellyt työntekijä oli lähettänyt kaupunginvaltuuston jäsenille kirjelmän, jossa hän oli kritisoinut kaupungin omistaman yhtiön toimintaa ja merkittävän sopimusluonnoksen ehtoja.¹⁰⁴ Työntekijän erittäin kriittisiin mielipiteisiin perustuen oli myös julkaistu saman sisältöisiä lehtikirjoituksia. Työntekijä oletettavasti pyrki näillä kirjoituksilla yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, mikä oli sananvapauden näkökulmasta täysin sallittua. Työntekijä sen sijaan jatkoi mielipidekirjoittelua vielä sen jälkeen, kun valtuusto oli hyväksynyt sopimuksen. Hän sai toiminnastaan varoituksen, sillä kirjoittelun katsottiin vahingoittavan työnantajaa. Tämän jälkeen julkiset kirjoitukset muuttuivat yhä epäasiallisemmiksi kielelliseltä asultaan ja niissä annettiin yrityksen toiminnasta virheellinen kuva. Työtuomioistuin katsoi, että työnantajalla oli asiallinen ja painava syy irtisanoa työsopimus, sillä työntekijä oli toiminnallaan rikkonut työnantajan ja työntekijän sopimussuhteessa edellytettävän luottamuksen ja siihen liittyvän lojaliteettivelvollisuuden.

¹⁰³ Pesonen 2017 s. 283 sekä Pesonen 2012 s. 185

¹⁰⁴ TT 2013:191

Kansallisen oikeuskäytännön valossa näyttäisikin siltä, että työsuhteessa saa esittää kritiikkiä työntantajaa ja työehtoja kohtaan. Ensisijaisesti työpaikan ongelmista tulisi puhua organisaation sisällä esimerkiksi esimiehelle. Jos epäkohtiin ei puututa tämän jälkeenkään, työntekijä voi viedä asiaa eteenpäin viranomaiselle. Työsuojeluviranomainen voi puuttua muuan muassa työhyvinvointiin liittyviin kysymyksiin. Jos epäkohdilla on painava julkinen intressi, eikä siihen puututa edellä mainituin keinoin, työntekijä voi tuoda asian esille julkisuuteen ja osallistua näin omalla kokemuksellaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tällöin lojaliteettivelvollisuus ei enää sido työntekijää. Julkisuudessa esiintyessä työntekijän on kuitenkin esitettävä työhön liittyvät mielipiteensä asianmukaista kieltä käyttäen. Lisäksi lausumien tulee olla totuudenmukaisia.

Työntekijä ei kuitenkaan aina välttämättä esiinny työntekijän roolissa, vaan hän voi esittää näkökantojaan yksityisenä henkilönä. Tällaisissa tilanteissa, joissa henkilö käyttää ilmaisuvapauttaan yksityisenä henkilönä, sananvapaus on huomattavasti laajempi. Hänellä on oikeus vapaasti osallistua julkiseen keskusteluun. Hän voi lisäksi esittää omia poliittisia mielipiteitä ja yhteiskunnallisia näkökantoja, vaikka ne eivät ole yhtenevät työnantajan näkemysten kanssa. Poliittinen ilmaisuvapaus on sananvapauden ydintä, eikä sitä voida lähtökohtaisesti missään tilanteessa rajoittaa. Työntekijä ei ole kuitenkaan oikeutettu loukkaamaan lausumillaan muiden oikeuksia, kuten esimerkiksi vahingoittamaan työnantajaa ja tämän mainetta. Selkeästi solvaavat ja panettelevat ilmaisut eivät nauti sananvapauden suojaa. Tällaisessa tapauksessa työnantajalla on oikeus puuttua ja reagoida työntekijän menettelyyn. Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan sananvapauden laajuutta työsuhteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan.

5. Sananvapaus ja sen rajoitukset työsuhteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan

5.1. Kansallisen oikeusjärjestyksen suhde Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen

Euroopan ihmisoikeussopimus turvaa sananvapauden hyvin pitkälle samanlaisen oikeutena kuin Suomen perustuslaki. Sananvapautta voidaan rajoittaa EIS:n 10 artiklan 2 kappaleen mukaan muiden oikeuksien ja maineen suojaamiseksi, tässä yhteydessä työnantajan maineen ja

oikeuksien suojaamiseksi. Kansallista tuomiota annettaessa on kuitenkin otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Vaikka kansallinen tuomioistuin olisikin loukannut kantajan ihmisoikeuksia, ei EIT voi muuttaa taikka kumota suomalaisen tuomioistuimen tuomiota. EIT:n tehtävä on pelkästään ratkaista, onko tapahtunut ihmisloukkaus vai ei, samalla EIT voi päättää vahingonkorvauksesta kantajalle. Euroopan ihmisoikeussopimus on muodostunut tärkeimmäksi kansallisten perusoikeuksien sisällön määrittelyyn vaikuttavaksi ylikansalliseksi asiakirjaksi.¹⁰⁵ Kansallisten tuomioistuinten on oltava lojaaleja ihmisoikeustuomioistuinta kohtaan, jolle on annettu tehtäväksi toimia ihmisoikeussopimuksen auktoritatiivisempana tulkitsijana.¹⁰⁶ Joten sopimusta yhdessä sitä tulkitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ei voida tässä tutkielmassa sivuttaa.

Kansallinen järjestelmämme on siis tiivistä kytköksissä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sitä tulkitsevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Elämme ikään kuin monen eri perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän piirissä yhtä aikaa. Ojanen on kutsunut tätä perus- ja ihmisoikeuspluralismiksi, jossa kansallinen perusoikeusjärjestelmä elää vahvassa vuorovaikutussuhteessa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹⁰⁷ Juha Karhu puolestaan on kuvaillut tilannetta oikeuslähteiden polysentriaksi, jossa ei olekaan enää yhtä yhtenäistä kansallista oikeuslähteoppea vaan monia erilaisia kansainvälisiä oikeuslähteoppeja siitä riippuen, kenen kannalta asiaa tarkastellaan.¹⁰⁸ Karhu tarkoittaa tällä sitä, ettemme enää voi pitäytyä perinteisessä oikeuslähteopissa, jossa laki ja maan tapa ovat vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä, vaan lain ja maantavan lisäksi meitä velvoittavat vahvasti kansainväliset sopimusvelvoitteet. Emme voi globaalissa maailmassa enää pitäytyä puhtaasti kansallisissa perusoikeuksissa taikka perinteisessä kansallisessa oikeuslähteopissa. Olemme sitoutuneet kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja meidän on myös niitä sovellettava käytännössä.

Perus- ja ihmisoikeuspluralismi on aiheuttanut sen, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut elävät jatkuvassa jännitteessä ja vuorovaikutuksessa kansallisen perusoikeusjärjestelmän kanssa. Ovathan perusoikeudet kansallisessa järjestelmässä yhteiskunnan perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka heijastuvat jokaiselle oikeudenalalle, kun taas samaan aikaan Euroopan ihmisoikeussopimus ja EIT:n ratkaisukäytäntö voidaan sijoittaa hierarkkisesti ylemmäs, ikään kuin kansainväliseksi velvoitteeksi, joka on kansallisen perusoikeusjärjestelmän yläpuolella.

¹⁰⁵ Neuvonen – Rautiainen 2015 s. 45

¹⁰⁶ Pellonpää 2012 s. 93

¹⁰⁷ Ojanen 2012 s. 264

¹⁰⁸ Vrt. Karhu 2003 s. 806

Samaan aikaan EIT joutuu toiminnassaan huomioimaan kansalliset oikeusjärjestykset, EU-oikeuden sekä EU:n taholta tulevat odotukset.¹⁰⁹

EIT itsessään siis joutuu tekemään ratkaisuja kovassa ristipaineessa. Odotuksia sekä velvoitteita tulee monesta eri suunnasta yhtä aikaa, etenkin jäsenvaltioiden suunnalta. Eräät kansalliset tuomioistuimet ovat olleet jopa suoraan ja avoimesti eri mieltä EIT:n kanssa, vaikka meillä Suomessa ei ole tapana kyseenalaistaa taikka arvostella ihmisoikeustuomioistuimen toimintaa.¹¹⁰ Tällainen erimielisyys ja kriittisyys saattaa olla hyvä asia tiettyyn pisteeseen saakka, sillä avoimen keskusteluyhteyden kautta EIT pystyy ymmärtämään kansallisten oikeuksien lähtökohdat. Pellonpään mukaan EIT on omassa ratkaisutoiminnassaan pyrkinyt kehittämään ihmisoikeussopimuksen tulkintaa hakien johtoa kansallisista oikeuksista selvittäen, onko niiden pohjalta löydettävissä jonkinlainen eurooppalainen konsensus.¹¹¹ EIT:n ja kansallisten oikeusjärjestysten välillä on siis havaittavissa tietynlaista kehittävää dialogia, mikä on nykyisen perus- ja ihmisoikeuspluralismin aikakaudella hyvä asia.

On kuitenkin vielä aivan liian ennenaikaista puhua yhteisestä ja jaetusta eurooppalaisesta konsensuksesta. Kansalliset oikeusjärjestykset ovat todella erilaisia ja jokainen valtio suhtautuu sananvapauteen työsuhteessa omalla tavallaan.¹¹² Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta on jopa kritisoitu moneen otteeseen siitä, ettei se kiinnitä tarpeeksi huomiota kansallisten oikeusjärjestysten lähtökohtiin vaan sokeasti viittaa pelkästään omiin aiempiin ratkaisuihinsa.¹¹³ Pellonpään esittämiin näkemyksiin eurooppalaisesta konsensuksesta tulee siis suhtautua varauksella. Eurooppalaista konsensusta joka tapauksessa kannattaa rakentaa alhaalta ylöspäin niin, että pohjaa yhteisesti jaetuille standardeille haetaan kansallisista oikeusjärjestyksistä. Sen sijaan jos eurooppalaista ihmisoikeusjärjestelmää aletaan luoda Strasbourgissa ylhäältä alaspäin, saattaa se vieraantua kansallisista lähtökohdista kokonaan. Tällainen ylhäältä alaspäin rakennettu järjestelmä saattaisi myös johtaa legitimitteettiongelmiin ja erilaisiin epämiellyttäviin jännitteisiin kansallisten tuomioistuinten kanssa. Tulevaisuus näyttää, mihin suuntaan kansallisen ja kansainvälisen tason vuorovaikutussuhde kehittyy. Seuraavaksi siirryn käsittelemään EIT:n ratkaisukäytäntöä.

¹⁰⁹ Pellonpää 2012 s. 91

¹¹⁰ Ks. tarkemmin Pellonpää 2012 s. 89

¹¹¹ Pellonpää 2012 s. 93

¹¹² Ks. esim. Verpeaux 2010 s. 197

¹¹³ Verpeaux 2010 s. 198

5.2. Sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä

EIT pitää sananvapautta erittäin tärkeänä ihmisoikeutena, demokratian edellytyksenä.¹¹⁴ EIT:n 10 artiklaa eli sananvapaus artiklaa koskevaa tulkintakäytäntöä on yleisesti kuvattu monipuolisena, mutta jossakin määrin epäsystemaattisena, pääsääntöisesti enemmän poliittista kuin kulttuurista ilmaisuvapautta painottavana.¹¹⁵ EIT:n suhtautumista sananvapauteen on kutsuttu yleisellä tasolla liberaalimmaksi kuin suomalaisten tuomioistuinten näkökantoja sananvapauden laajuuteen.¹¹⁶ Tosin sananvapauteen virkasuhteessa EIT suhtautuu ankarammin, mutta tähän palataan vielä myöhemmin. EIT on siis joutunut tuomiossaan korjaamaan sananvapauden oikeustilaa vastaamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. EIT on sananvapauden käyttöön liittyvissä ratkaisuisaan pitäytynyt suvaitsevassa tulkinnassa, mikä käytännössä tarkoittaa kaikenlaisen informaation, niin loukkaavan kuin järkyttävänkin tiedon ilmaisun sallimista.¹¹⁷ Suvaitsevan tulkinnan lisäksi EIT on omaksunut omassa ratkaisutoiminnassaan supistavan tulkinnan periaatteen, jonka mukaan sananvapauden rajoitusten tulkinnassa lähtökohtana on se, että sananvapaus on aina pääsääntö ja rajoitus on vastaavasti poikkeus.¹¹⁸ Lisäksi ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sananvapauden rajoituksia tulee tulkita aina tiukasti ja rajoitusten tarpeellisuudesta tulee olla vakuuttavaa näyttöä.¹¹⁹ EIT on myös korostanut yleisön oikeutta vastaanottaa erilaisia tietoja ja mielipiteitä.¹²⁰

EIT on vahvasti linjannut, että valtioilla on positiivinen velvollisuus turvata sananvapaus myös yksityishenkilöiden välisissä suhteissa.¹²¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin todennut, että työntekijöillä on mielipiteissään sekä ilmaisuissaan harkitsemis- ja lojalisuusvelvollisuus työnantajaansa kohtaan.¹²² Työntekijän tulisi siis arvioida ennakkollisesti loukkaavatko ilmaisut taikka mielipiteet työnantajaa ja puolestaan välttää sellaista menettelyä, joka selvästi vaarantaa keskinäisen luottamussuhteen. Ratkaisussa *Guja vs. Moldova*

¹¹⁴ Arai 2014 s. 613

¹¹⁵ Hoikka 2009 s. 67

¹¹⁶ Ks. tarkemmin EIT:n ja suomalaisen järjestelmän välisestä suhteesta Matikkala 2014 s. 165

¹¹⁷ Tiilikka 2010 s. 17

¹¹⁸ Tiilikka 2008 s. 57

¹¹⁹ Ks. esim. *Wirtschafts-Trend Zeitschriften-Verlags GmbH vs. Itävalta* (27.10.2005), *Dichand ja muut vs. Itävalta* (26.02.2002) sekä *Rizos ja Daskas vs. Kreikka* (27.05.2004)

¹²⁰ Herr 2011 s. 195

¹²¹ *Birgitte Heinisch vs. Saksa* sekä *Saarinen* 2017 s. 2

¹²² Arai 2014 s. 617

(12.2.2008) EIT on erotellut kuusi selkeää arviointikriteeriä, joita se käytti punnitessaan työntekijän sananvapauden laajuutta:

1. julkaistun tiedon yleistä merkitystä,
2. vaihtoehtoisia tapoja esillä olleen ongelman ratkaisemiseen,
3. julkaistun viestin totuudellisuutta ja oikeellisuutta sekä kielenkäytön muotoa,
4. työntekijän motiiveja: yleistä etua palveleva tarkoitus saa suuremman suojan kuin henkilökohtaiseen hyötyyn tai koston tähtäävä tarkoitus,
5. työnantajan sananvapauden käytöstä kärsimää haittaa, joka voi olla taloudellinen tai ns. mainehaitta sekä
6. työntekijälle langetetun seuraamuksen ankaruutta, jota arvioitaessa on otettu huomioon myös seuraamuksen sananvapauden käyttämistä yleisesti hillitsevä vaikutus.¹²³

Seuraava EIT:ssa käsitelty tapaus avaa hieman paremmin, mitä näillä arviointikriteereillä oikein tarkoitetaan. EIT:n oli ratkaistava tapauksessa Birgitte Heinisch vs. Saksa, loukattiinko sairaanhoitajan sananvapautta, kun tämän työsuhde purettiin sen jälkeen, kun hän teki rikosilmoituksen työnantajan laiminlyönneistä vanhustenhoidossa.¹²⁴ Sairaanhoitaja oli lukuisissa tilaisuuksissa ilmoittanut esimiehelleen, että hänellä oli liikaa työtä, mikä puolestaan heijastui puutteina vanhustenhoidossa. Nämä organisaation sisäiset keskustelut eivät tuottaneet tulosta. Sairaanhoitaja huolestui omasta tilanteesta, sillä vanhustenhoidon laiminlyönnit olisivat mahdollisesti saattaneet hänet rikosoikeudelliseen vastuuseen, ellei hän itse ilmoittaisi viranomaiselle vanhustenhoidon puutteista. Sairaanhoitaja kiinnitti johdon huomion tähän asiaan, mutta mitään ei tapahtunut tämän jälkeenkään. Lopulta sairaanhoitaja päätti itse tehdä rikosilmoituksen tilanteesta, jonka jälkeen hänen työnsopimuksensa purettiin. Saksassa tuomioistuimet eivät olleet löytäneet tasapainoa työnantajan maineen ja oikeuksien suojelun ja valittajan sananvapauden välillä. EIT katsoi, että valittajan eli sairaanhoitajan sananvapautta oli aiheettomasti loukattu ja hänelle kuului maksaa 10 000 euron korvaus aineettomasta vahingosta sekä 5 000 euroa oikeudenkäyntikuluista.

Tapauksessa EIT 21.7.2011. Birgitte Heinisch vs. Saksa esiintyvät kaikki edellä esitetyt arviointikriteerit, joita EIT vakiintuneesti käyttää sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen

¹²³ Ks. tarkemmin Guja vs. Moldova (12.2.2008) sekä Arai 2014 s. 617, vaikka tapaus perustuu julkisoikeudelliseen virkasuhteeseen, voidaan tuomioistuimen mukaan ratkaisun arviointikriteerejä käyttää myös yksityisoikeudellista työsuhdetta arvioitaessa

¹²⁴ EIT 21.7.2011. Birgitte Heinisch vs. Saksa

välistä suhdetta punnitessaan. Nämä kaikki kriteerit puolustavat sairaanhoitajan oikeutta sananvapauteen. Ensinnäkin julkaistulla tiedolla eli rikosilmoituksen tekemisellä oli selvästi yleistä merkitystä. Tuomion mukaan vanhuksia pidetään hyvin yleisesti laitoshoidossa, jossa he eivät itsenäisesti kykene kiinnittämään huomiota saamansa hoidon puutteellisuuteen. Toisin sanoen sairaanhoitaja piti vanhusten puolia, koska heillä itsellään ei ollut mahdollisuutta tähän. Laadukkaalla vanhustenhoidolla on vahva yhteiskunnallinen merkitys, jonka turvaaminen yhdenvertaisesti palvelee selkeästi yleistä etua. Toiseksi sairaanhoitaja oli tukeutunut vaihtoehtoihin tapoihin ennen asian tuomista julki ulkopuolisille. Hän oli aktiivisesti keskustellut puutteista johdon sekä esimiestensä kanssa, tuloksetta. Joten hänen ainoaksi vaihtoehdoksi jäi lopulta vanhustenhoidon puutteiden raportointi viranomaiselle. Lisäksi rikosilmoituksen tekemistä puolsi sairaanhoitajan mahdollinen rikosoikeudellinen vastuu, ellei hän olisi itse raportoinut puutteista viranomaiselle. Kolmanneksi työnantajan kärsimä haitta oli mielestäni mitätön suhteessa siihen, kuinka vanhusten potilasturvallisuus oli jatkuvassa vaarassa. Ihmisten henki ja terveys oikeushyvinä nauttivat vahvempaa suojaa kuin yrityksen kärsimä haitta rikosilmoituksen johdosta. Vielä lopuksi haluan kiinnittää huomion siihen, että sairaanhoitajan rikosilmoitus perustui totuuteen, jonka takia hänen työsuhteensa päättyi. Mielestäni on kohtuutonta luoda sellaista pelote- ja vaiennusvaikutusta, jolla työntekijät alkaisivat välttää yhteiskunnallisesti merkittävien epäkohtien nostamista esille pelkäämällä työpaikan menetystä. Näin ollen EIT:n tuomio oli kokonaisuutena arvioiden oikea, sillä se vahvisti käsitystä siitä, että epäkohdista täytyy pystyä puhumaan, varsinkin, jos niihin liittyy merkittävä yhteiskunnallinen intressi.

Samoja kriteereitä apuna käyttäen EIT:n suuri jaosto päätyi päinvastaiseen ratkaisuun tapauksessa Palomo Sánchez ja muut vs. Espanja.¹²⁵ Työntekijä oli purkanut työntekijöiden työ sopimukset sen jälkeen, kun he olivat julkaisseet ammattiyhdistyslehdessä kielelliseltä asultaan epäasiallisen kirjoituksen ja pilapiirroksen, jossa loukattiin yrityksen henkilöstöpäällikköä ja kahta yrityksen ja työntekijöiden välisessä oikeudenkäynnissä todistajana kuultua työntekijää viittaamalla työntekijöiden henkilöstöpäällikölle tarjoamaan seksuaaliseen tyydytykseen ja kritisoimalla työntekijöiden todistajanlausuntoja mm. otsikolla ”*Ne jotka lainaavat perseensä, eivät voi paskantaa haluamansa mukaan*”.¹²⁶ Pilapiirroksessa henkilöstöpäällikkö istui toimistopöydän takana edessään pöydän alla yhtiön työntekijä nelinkontin sekä tämän vieressä kaksi muuta työntekijää. EIT katsoi, ettei sananvapautta oltu loukattu vaan, että työnantajalla oli painavat perusteet päättää työsuhteet. Kysymys oli

¹²⁵ Palomo Sánchez ja muut vs. Espanja (12.9.2011; suuri jaosto; ään. 12–5)

¹²⁶ Ks. tarkemmin analyysi kirjoituksesta Tiilikka 2013 s. 241

epäasiallisesti kielenkäytöstä, jota käytettiin työnantajaa, tämän mainetta ja työntekijöitä loukkaavalla tavalla julkisesti. Tapaukseen ei sovellu ammatilliseen järjestäytymisvapauden rajoittaminen, sillä työntekijöitä ei erotettu ammattiyhdistysliikkeestä, vaan pelkästään heidän työsuhteensa päättyivät. Punninnassa oli kyse siis siitä, millaista julkista viestintää työnantajan olisi tullut sietää ja millainen viestintä on työnantajaa, työntekijöitä ja koko yrityksen mainetta suoranaisesti loukkaavaa.

EIT totesi perusteluissaan, että työsuhteet ovat hedelmällisiä vain keskinäisen luottamuksen vallitessa. Tällä siis viitataan siihen, että työsuhde on ikään kuin kahden sopimusosapuolen, työntekijän ja työnantajan, välinen moraalinen suhde, jonka perusta on luottamus. Tässä yhteydessä luottamus ulottuu paljon laajemmalle. Tapauksessa oli kyse myös työntekijöiden välisestä luottamuksesta ja kunnioituksesta. Toisten solvaaminen ja loukkaaminen heikensivät ylipäättään työilmapiiriä. EIT:n perusteluissa sanotaan seuraavasti ”Varsinkin toisten henkilöiden halventaminen törkeästi loukkaavin ja solvaavin ilmaisin oli työympäristössä niihin liittyvän työelämän häiriintymisen vuoksi erityisen vakava muoto huonoa käytöstä, joka oli omiaan oikeuttamaan ankarat seuraamukset”.¹²⁷ Ankarat seuraamukset olivat työsuhteiden päättäminen. EIT katsoi, että työnantajalla oli täysi oikeus langettaa näinkin ankara seuraamus lojaliteettivelvoitteen rikkomisesta, toisten kunnian loukkaamisesta ja työnantajan maineen vahingoittamisesta.

Jos tarkastelemme tapausta kokonaisuutena Guja vs. Moldova ratkaisussa koottujen, EIT:n käyttämien arviointikriteerien valossa, suurella jaostolla oli kaikki perusteet pitää työntekijöiden menettelyä sopimattomana. Julkisesti esitetyt harkitut mielipiteet olivat sellaisia, etteivät ne nauttineet sananvapauden tarjoamaa suojaa. Ne olivat epäasiallisesti ilmaistuja ja loukkasivat työnantajaa, tämän yritystä sekä yrityksen työntekijöiden kunniaa. Pilapiirroksen ja kirjoituksen tehneillä työntekijöillä oli mielestäni oikeus kritisoida työpaikan tilannetta, mutta tätä asiaa olisi tullut käsitellä ensisijaisesti työpaikan sisäisesti, ei julkisesti lehdessä. Kielenkäyttö oli kaiken kaikkiaan sopimatonta ja epäasiallista, vaikka pilapiirros yhdessä kirjoituksen kanssa saattoivatkin viitata työtaistelutoimenpiteeseen. EIT olisikin saattanut päätyä hieman erilaiseen ratkaisuun, jos työntekijät olisivat asiallisesti ja totuudenmukaisesti kirjoittaneet lehteen kriittisen kirjoituksen. Sen sijaan työntekijöiden käyttämä karkäs kieliasu loukkasi ja vahingoitti työnantajan mainetta ja työntekijöiden kunniaa. On tärkeää huomata, että tapaukseen liittyy lojaliteettivelvoitteen rikkomisen lisäksi kunnian loukkaus yrityksen työntekijöitä kohtaan. Mielestäni pilapiirroksen tehneiden työntekijöiden menettely ei näytä

¹²⁷ Palomo Sánchez ja muut vs. Espanja, perustelut

ulkopuolisen silmin asiallisesti esitetyltä kritiikiltä, vaan sen sijaan se viittaa jonkinlaisiin henkilökohtaisiin kaunoihin, joita työpaikalla on ilmennyt. Yleinen lähtökohta on, että henkilökohtaiseen koston liittyvä paljastus nauttii vähäisempää suojaa kuin yleisesti merkittävän epäkohdan tuominen julkisuuteen.¹²⁸ Kyseessä oli enemmänkin hyökkäys työnantajan nimeäminä todistajina toimineita henkilöitä kohtaan kuin keino edistää työnantajaan kohdistuvaa työtaistelutoimenpidettä.

Esille nostamieni ratkaisujen perusteelta näyttäisi siltä, että EIT arvioi sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen välistä suhdetta ensisijaisesti työntekijän motiivin, tiedon yleisen intressin sekä vaihtoehtoisten vaikuttamistapojen kautta, eli samoista lähtökohdista kuin suomalaiset tuomioistuimet. Kuten kotimainen oikeuskäytäntö, myös EIT on vahvasti sitä mieltä, että epäkohdat työpaikalla tulee käsitellä ensisijaisesti organisaation sisällä. Jos asiaan ei tule muutosta tämän jälkeenkään, epäkohdista voi kertoa ulkopuoliselle tai julkisuuteen. Tällöin on tosin oltava varovainen ja vältettävä vahingoittamasta työnantajan mainetta liiakseen. Loukkaavaan ja solvaavaan viestintään suhtaudutaan ankarammin kuin faktoihin perustuvaan, asialliseen kritiikkiin. Julkisesti ilmaistuilla mielipiteillä tulee olla yleinen yhteiskunnallinen intressi, kuten esimerkiksi vanhustenhoidon puutteet sekä potilasturvallisuuden vaarantuminen. Ne eivät saa perustua henkilökohtaiseen koston taikka kaunoihin, jolloin ilmaisut tulkitaan herkemmin lojaliteettivelvollisuutta loukkaaviksi. Yleensäkin sananvapauden laajuutta pohdittaessa, on punnittava oikeushyviä keskenään. Sananvapaus on painava ihmisoikeus, muttei sitä saa käyttää toisten oikeuksien loukkaamiseen.

Kansallisen oikeuskäytännön käsitys sananvapaudesta työsuhteessa on hyvin pitkälle yhteneväinen EIT:n kanssa. Huomattavia ristiriitoja en näe arviointiperiaatteissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin aktiivisesti puolustanut poliittista ilmaisuvapautta ja pitäytynyt liberaalissa tulkinnassa, kun tapauksissa on ollut liityntöjä vallanpitäjien arvosteluun. Tämän takia haluan vielä erikseen esitellä EIT:ssä käsitellyn tapauksen, johon liittyi lojaliteettivelvoitteeseen kuuluvan salassapitovelvollisuuden suhteen punninta sananvapauteen, kun tapaukseen liittyi merkittävä yhteiskunnallinen intressi. Tapaus osoittaa hyvin, kuinka tärkeänä EIT pitää poliittista ilmaisuvapautta.

¹²⁸ Tiilikka 2013 s. 241

5.3. Sananvapauden suhde lojaliteettivelvollisuuteen yhteiskunnallisesti merkittävässä asiassa

EIT siis pitää tärkeänä demokraattisia arvoja ja puolustaa vahvasti sananvapautta poliittisesti latautuneissa ilmaisuissa. Tuomioistuin on halunnut suojella erityisesti ”yleisesti kiinnostavia asioita” eli julkista keskustelua, jolla on yleistä merkitystä.¹²⁹ Näissä asioissa tuomioistuin on profiloitunut tavallisesti liberaalimmaksi kuin kansalliset tuomioistuimet. EIT on myös vakiintuneesti sallinut poliitikkoihin ja maan hallitukseen kohdistuneita varsin loukkaavia ja kärjekkäitä ilmaisuja, jos kyseessä on ollut yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden käsittely.¹³⁰ Kritiikki ja suoranainen provokaatio nauttivat näissä tilanteissa sananvapauden suojaa. Vaikka poliittinen ilmaisuvapaus on korostunut erityisesti tapauksissa, joissa on käsitelty journalistien vapautta sekä median toimintaoikeuksia, on EIT käsitellyt myös yksittäisessä työsuhteessa noudatettavan lojaliteettivelvoitteen ja salassapitovelvoitteen suhdetta sananvapautteen. Seuraavaksi esittelen tällaisen tapauksen, jota EIT käsiteli sananvapautena työsuhteessa, ja joka tosiasiallisesti sijoittui jonnekin whistle blowing – tilanteen sekä demokraattisten arvojen suojaamisen välimaastoon.

Tapauksessa *Matúz vs. Unkari* (21.10.2014) kantelija työskenteli televisiotoimittajana valtiomisteisellä televisiokanavalla, jossa hän oman työn ohella huomasi, kuinka lähetyksiä sensuroitiin ennakkollisesti. Kantelija oli yhteydessä kirjallisesti tästä epäkohdasta johtotasoon ja vähän ajan päästä aiheesta ilmestyi myös nettiartikkeli. Muutaman kuukauden kuluttua kantelija kirjoitti ”*The Antifascist and the Hungarista – Secrets from the Hungarian Television*” -kirjan, jossa hän yksityiskohtaisesti toi esille todisteiden kera, kuinka valtiojohtoisella televisiokanavalla harjoitettiin sensuuria. Lähes heti tämän jälkeen kantelija irtisanottiin sillä perusteella, että hän oli rikkonut salassapitovelvollisuuden, josta oli selkeästi sovittu työ sopimuksessa. Unkarissa kansalliset tuomioistuimet katsoivat, että kantelija oli rikkonut työ sopimuksessa sovittuja velvoitteitaan kertomalla salassa pidettäviä asioita julkisuuteen. Kantelija päätti viedä asian lopulta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen sananvapausrikkomuksena. EIT:n mielestä kantajan oikeutta EIS:n 10 artiklan sananvapautteen oli rikottu. Tuomioistuin katsoi, ettei asiaa voitu käsitellä sopimusrikkomuksena, vaan kantelija oli käyttänyt sananvapautta asiassa, jolla on merkittävä julkinen intressi. Puuttuminen

¹²⁹ Tiilikka 2010 s. 45

¹³⁰ Tiilikka 2010 s. 46

journalistin sananvapauteen näin ollen ei ollut ”välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa”.¹³¹

Tapaus on kaikin puolin mielenkiintoinen, sillä siihen liittyy monia erilaisia elementtejä. Yhtäältä kyseessä on journalistin ammattieettinen velvollisuus toimia julkisena ”vallan vahtikoirana”.¹³² Toisaalta kyseessä on myös työsuhteessa noudatettava lojaliteettivelvoite sekä työ sopimuksessa selkeästi määritelty salassapitovelvollisuus. EIT joutui ratkaisussaan punnitsemaan, kuinka painava lojaliteettivelvoite on sellaisessa tilanteessa, jossa tapaukseen liittyy merkittävän yhteiskunnallisen epäkohdan paljastaminen. Tuomioistuimien on monessa yhteydessä korostanut, että valtiollisista ja muista yleisesti kiinnostavista asioista kertominen sekä politiikassa tai muussa julkisessa tehtävässä toimivien henkilöiden vallankäytön valvominen ja sen kriittinen tarkastelu kuuluvat sananvapauden ydinalueeseen.¹³³ Tämä velvoite korostuu journalistien kohdalla. EIT:n *Matúz vs. Unkari* –ratkaisu näyttää vahvistavan tätä käsitystä. Samalla ratkaisu antaa suojaa whistle blower –tilanteille eli sellaisille ilmiannoille, joihin liittyy epäeettisten ja lainvastaisten väärinkäytösten paljastaminen

Esittämieni ratkaisujen pohjalta EIT lähestyy sananvapautta työsuhteessa samoista lähtökohdista kuin suomalaiset tuomioistuimet. Kansallisen ja kansainvälisen tason välillä ei siis ole merkittävää ristiriitaa tämän asian suhteen. Vaikka edellä esittämissä EIT:n tapauksissa ei ollut kyse sananvapauden käytöstä verkossa tai sosiaalisessa mediassa, haluan erikseen vielä painottaa, että EIT:n mukaan sananvapaus ihmisoikeutena koskee myös verkossa tapahtuvaa viestintää.¹³⁴ Toisin sanoen EIT:n mielestä sananvapaus on aina lähtökohta viestintävälineestä riippumatta. Jätän kuitenkin nyt työsuhteessa noudatettavan lojaliteettivelvoitteen ja sananvapauden välisen suhteen tarkastelun toistaiseksi tähän. Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan sananvapautta virkasuhteessa. Ensiksi käyn läpi sananvapautta kansallisen oikeuskäytännön valossa ja tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan aihetta taas puolestaan EIT:n näkökulmasta.

¹³¹ *Matúz vs. Unkari* (kohta 50)

¹³² Cuceranu 2008 s. 9

¹³³ Ks. tarkemmin *Rizos ja Daskas vs. Kreikka* (27.05.2004)

¹³⁴ *Arai* 2014 s. 615

6. Sananvapaus virkasuhteessa

6.1. Sananvapaus virkasuhteessa lain ja hallinnon sisäisten ohjeiden mukaan

Edellä olen käsitellyt sananvapautta yksityisoikeudellisissa työsuhteissa, joihin ei liity julkisen vallan käyttöä. Seuraavaksi pohdin, kuinka laaja sananvapaus on suomalaisilla virkamiehillä sekä viranhaltijoilla. Kuten työsuhteessa, myös virkasuhteessa lähtökohtana on sananvapaus. Virkasuhteessa olevan henkilön sananvapaus on kansalaisen sananvapautta ja hänellä on pääsääntöisesti täysi oikeus vapaasti ilmaista itseään ja esittää mielipiteitä julkisesti. Kuitenkin sekä virkamieslain 14 §:n että laissa kunnallisesta viranhaltijasta (17.2 §) virkatehtävää suorittavalle henkilölle asetetaan käyttäytymis- ja asianmukaisuusvaatimuksia. Yleisten käytösvaatimusten lisäksi virkatehtäviin kuuluu velvollisuus noudattaa työnjohto- ja työnvalvontamääräyksiä eli virkakäskyjä.¹³⁵ Virkasalaisuuksia ja salassa pidettäviä asioita ei myöskään saa paljastaa ulkopuolisille. Tällä salassapitovelvollisuudella sekä esimiehen käskyillä voidaan melko pitkälle ohjata virkamiehen ja viranhaltijan sananvapauden käyttöä haluttuun suuntaan. Kyseessä on siis taas tilanne, jossa sananvapaus on lähtökohta, mutta asianmukaisuusvaatimus, käyttäytymisvelvollisuus sekä lojaliteettivelvollisuus rajoittavat tätä tapauskohtaisesti.

On selvää, että virkasuhteessa oleva henkilö on monella tapaa hieman eri asemassa kuin yksityisoikeudellisessa työsuhteessa oleva henkilö. Tutkimuskysymystä silmällä pitäen tämä tarkoittaa sitä, että sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen välinen suhde on hieman erilainen julkisoikeudellisessa virkasuhteessa kuin yksityisoikeudellisessa työsuhteessa. Nimittäin virkasuhteessa olevilla henkilöillä Suomessa sananvapaus on pääsääntöisesti laajempi kuin työsuhteessa olevilla.¹³⁶ Tämä johtunee siitä, että yksityisoikeudellisena sopimussuhteena työsopimussuhteessa ei ole tavallisesti yhtä painavaa yhteiskunnallista merkitystä kuin verovaroin kustannetuilla ja usein kansalaisten etuihin tai oikeuksiin vaikuttavilla virkatoimilla.¹³⁷ Virkasuhteessa oleva henkilö täyttää lakisääteisiä velvoitteita ja toteuttaa yhteiskunnan yleistä etua. Toiminta ei niinkään suuntaudu työntäjän taikka esimiehen intressien toteuttamiseen, vaan kansalaisten hyvinvointiin ja oikeuksien sekä velvollisuuksien toteuttamiseen. Näin ollen epäkohtien nostaminen esille ja suoranainen kritiikki on sallittua,

¹³⁵ Kulla – Koskinen 2009 s. 159

¹³⁶ Tiilikka 2013 s. 239

¹³⁷ Tiilikka 2013 s. 239

ehkä jossain määrin jopa toivottua. Toisin sanoen virkasuhteessa lojaliteettivelvoite voidaan ymmärtää kohdistuvan oman organisaation lisäksi myös kansalaisiin ja yhteiskunnan yleisen edun toteuttamiseen yleisellä tasolla. Tämä on siis suomalainen käsitys sananvapaudesta virkasuhteessa, mikä eroaa hyvinkin paljon eurooppalaisesta käsityksestä, mutta näiden kahden väliseen vertailuun palataan vielä myöhemmin.

Edellistä hieman avatakseni tuon esille konkreettisen esimerkin sosiaalialan ammattilaisten osallistumisesta julkiseen keskusteluun. Tiitisen ja Kaupin mielestä sosiaalialalla työskentelevien henkilöiden ammattieettisiin velvollisuuksiin kuuluu omien näkemysten ja kokemusten tuominen julkisuuteen, sillä heillä on ajankohtaista tietoa sosiaalisista ilmiöistä, erilaisista yhteiskunnallisista epäkohdista sekä konkreettisia kehittämissideoita haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten auttamiseksi.¹³⁸ Myös uudistetun sosiaalihuoltolain (1301/2014) 7 §:ssä on säädetty rakenteellisesta sosiaalityöstä, jolla tarkoitetaan sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittymisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Lain esitöissä painotetaan ongelmien sekä epäkohtien julki tuomista, jonka myötä sosiaalihuollon asiakastyöstä saatavat kokemukset välittyisivät luontevaksi osaksi päätöksentekoa ja mahdollistaisivat näin joustavan reagoinnin muutostarpeisiin.¹³⁹ Sosiaalialalla sananvapauden merkitys korostuu työn eettisiin ja lain asettamiin velvoitteisiin kuuluvan oikeudenmukaisuuden sekä hyvinvoinnin edistämisen vaateen vuoksi. Virkasuhteessa olevan sosiaalialan ammattilaisen ei siis pidä vaieta organisaationsa taikka sosiaalityön yleisistä ongelmista, vaan hän voi vapaasti osallistua julkiseen keskusteluun tuomalla esille omia näkemyksiä ja kokemuksia. Sosiaalialalla tehdään yhteiskunnallisesti merkittävää työtä verovaroin, joten on yleisen edun mukaista pohtia ongelmia ja epäkohtia julkisesti niiden ratkaisemiseksi.

Sananvapauden käytön osalta lain taseisia säännöksiä on suhteellisen vähän, joten virkamiesten ja viranhaltijoiden sananvapauden osalta hallinnon sisäiset ohjeet ovat merkittävästi täsmentäneet, mitä käyttäytymis- ja asianmukaisuusvaatimukset mielipiteissä sekä ilmaisuihin tarkoittavat. Selkeän yksiselitteisillä hallinnollisilla suunnitelmilla, yleisohjeilla, sekä ohjesäännöillä voidaan ohjata ja rajoittaa sanavapautta virkasuhteessa.¹⁴⁰ Näillä kirjallisilla määräyksillä ei välttämättä ole vahvasti velvoittavaa oikeudellista luonnetta, mutta ne toimivat viranomaisen sisällä velvoittavina käskyinä, joita virkasuhteessa on lähtökohtaisesti noudatettava. Sisäiset ohjeet voidaan nähdä soft-law-tyyppisinä instrumentteina, jotka

¹³⁸ Tiitinen – Kauppi 2014 s. 126-127

¹³⁹ HE 164/2014 vp s. 90

¹⁴⁰ Ks. tarkemmin Pesonen 2017 s. 278 ja Kulla – Koskinen 2009 s. 159

sijoittuvat hallinnollisen ohjauksen, virkamiesetiikan ja oikeudellisen sääntelyn rajamaille.¹⁴¹ Määräykset eivät ole yhteneväiset, vaan vaihtelevat hyvinkin paljon viranomais- ja hallinnonalakohtaisesti. Niiden sisällölle on olemassa kuitenkin yhteisiä vaatimuksia.

Hallinnon sisäiset ohjeet ja määräykset tulisi laatia niin, etteivät ne ole ristiriidassa perusoikeuksien kanssa. Säädöshierarkian mukaisesti ylempi säädös ohittaa alemman (*lex superior derogat legi inferiori*) ristiriitatilanteessa. Eduskunnan oikeusasiamies on kuitenkin muutamassa ratkaisussaan kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomaisen sisäiset ohjeet selkeästi loukkaavat virkamiesten ja viranhaltijoiden sananvapautta.¹⁴² Ohjesäännöt saattavat jäädä epätasemmiksi tai tulkinnanvaraisiksi, mikä osaltaan saattaa ennakkollisesti rajoittaa sananvapautta. Toisaalta joillain sisäisillä ohjeilla saatetaan rajoittaa virkasuhteessa olevien henkilöiden sananvapautta niin pitkälle, että nämä määräykset ovat selvästi ristiriidassa perusoikeuden kanssa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, joten viranomaisen toimii valtiosäännön näkökulmasta hyvin ristiriitaisesti, jos sen sisäisesti laatimilla ohjeilla kavennetaan perusoikeuden ydinaluetta sen sijaan, että päädyttäisiin laatimaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisiä määräyksiä.

Virkasuhteessa olevan henkilön sananvapauteen voidaan puuttua myös suullisilla ohjeilla. Näillä ohjeilla voidaan rajoittaa sananvapautta ennakkollisesti hyvinkin paljon. Esimies voi esimerkiksi sanoa alaisilleen, ettei heillä ole oikeutta kertoa organisaation asioita ja epäkohtia julkisuuteen. Tällä vaiennusvaikutuksella saatetaan tukahduttaa merkittävääkin julkista intressiä koskevaa keskustelua. Suulliset määräykset ovat hyvin ongelmallisia oikeudellisesta näkökulmasta, sillä niitä on vaikea näyttää toteen esimerkiksi tuomioistuinkäsittelyssä. Viranhaltijan taikka virkamiehen voi olla vaikeaa todistaa, mitä esimies on suullisesti kertonut heidän oikeudestaan puhua organisaation asioista ulkopuolisille. Palataan taas esimerkinomaisesti sosiaalialan ammattilaisten sananvapauteen. Vaikka heitä lain säännöksillä ja kirjallisilla ammattieettisillä vaatimuksilla kannustetaan osallistumaan julkiseen keskusteluun, Tiitisen ja Kaupin tekemän tutkimuksen mukaan tosiasiallisesti sosiaalialalla suullisilla ohjeilla sekä irtisanomisuhkauksilla pyritään rajoittamaan ammattihenkilöiden sananvapautta sekä oikeutta osallistua julkiseen keskusteluun.¹⁴³ Tiitinen ja Kauppi kutsuvat

¹⁴¹ Kulla – Koskinen 2009 s. 158

¹⁴² EOA, Dnro 609/4/2015 s. 11 sekä EOA dnro 3098/2/10 s. 57-58

¹⁴³ Ks. tarkemmin Tiitinen – Kauppi 2014 s. 143

tätä ilmiötä institutionaaliseksi vaientamiseksi, jossa sosiaalialan ammattilaisten sananvapautta rajoitetaan julkishallinnon viranomaisten ja päättäjien toimesta.¹⁴⁴

Vaikka siis virkasuhteessa sananvapaus on pääsääntöisesti laajempaa kuin työsuhteessa, ilmaisuvapautta rajoitetaan lainsäännösten lisäksi hallinnon sisäisillä ohjeilla ja suullisilla käskyillä, joskus jopa perusoikeuksia selkeästi loukaten. Viranomaistoimintaan kuitenkin liittyy lähtökohtaisesti julkinen intressi, joten Suomessa virkamiehille ja viranhaltijoille on haluttu taata oikeus osallistua julkiseen keskusteluun omalla erityisosaamisellaan sekä oikeus nostaa epämiellyttäviäkin näkökulmia viranomaisorganisaation toimintaan liittyen. Seuraavaksi käyn läpi oikeuskäytännön avulla sananvapauden rajoja konkreettisissa tilanteissa, joissa virkamiehet sekä viranhaltijat esittävät omia mielipiteitä julkisesti.

6.2. Sananvapauden laajuus henkilön aseman ja tehtävien mukaan

Viranhaltijan sekä virkamiehen käyttäytymisvelvollisuuden laajuutta pohdittaessa arviointikriteereinä toimivat henkilön ”asema ja tehtävät”.¹⁴⁵ Lojaliteettivelvollisuus sekä käyttäytymisvelvollisuus ovat laajempia ylimpien virkamiesten kohdalla. Ylimpien virkamiesten sekä viranhaltijoiden tulee nauttia erityistä luottamusta kansalaisten silmissä, joten heidän toimintaansa, ilmaisuja ja mielipiteitä arvioidaan ankarammin kuin organisaatiossa alemmalla tasolla olevien käytöstä.¹⁴⁶ Käyttäytymis- ja asianmukaisuusvelvoitteen laiminlyöntiä tulee arvioida ensisijaisesti viranomaisen julkisuuskuvan kautta, onko virkasuhteessa olevan henkilön käytös aiheuttanut haittaa organisaatiolle, johon hän on virkasuhteessa.¹⁴⁷ Tällaisena vahingollisena käytöksenä voi ääritapauksessa olla esimerkiksi viranhaltijan tai virkamiehen rikos, joka vaarantaa henkilön luottamuksen sekä uskottavuuden, niin organisaation kuin kansalaisten silmissä. Lain esitöissä konkreettisena esimerkkinä on nostettu sellainen tilanne, jossa talousrikostutkintaa hoitava poliisimies syyllistyy veropetokseen.¹⁴⁸ Tällaisessa tilanteessa luottamus virkamiehen toimintaan saattaa olla lopullisesti menetetty ja irtisanominen voi tulla kyseeseen luottamuspulan takia. Toisena

¹⁴⁴ Ks. tarkemmin Tiitinen – Kauppi 2014 s. 142-143

¹⁴⁵ Kulla – Koskinen 2009 s. 166

¹⁴⁶ Bruun – von Koskull 2012 s. 116

¹⁴⁷ Kulla – Koskinen 2009 s. 166

¹⁴⁸ HE 4/2006 vp s. 5

ajankohtaisena esimerkkinä korkeimman oikeuden tuomio valtakunnansyyttäjän tekemistä virkarikoksesta, joka osaltaan vaaransi luottamuksen virkamiehen toimintaan niin, että hänet päätettiin lopulta irtisanoa tehtävästään.¹⁴⁹ Ennen valtakunnansyyttäjän irtisanomista lähes 80 % syyttäjistä katsoi, ettei valtakunnansyyttäjällä ole enää edellytyksiä jatkaa virassaan.¹⁵⁰ Yleisesti voidaan siis todeta, mitä korkeammassa asemassa virkamies on, sitä asianmukaisempaa ja esimerkillisempää käytöstä häneltä odotetaan.

Kuten työsuhteessa myös virkasuhteessa totuudenvastaiset, loukkaavat ja solvaavat ilmaisut, jotka toistuvat lukuisista varoituksista huolimatta, koetaan herkemmin lain vastaisiksi ja lojaliteettivelvollisuutta rikkoviksi kuin asiallisesti esitetyt ja faktoihin perustuvat väitteet. Sääntö pätee myös vapaa-ajalla, varsinkin jos henkilö on korkeassa tehtävässä, joka vaatii erityistä luottamusta. Tällaista asianmukaisuusvaatimusta konkretisoi Varsinais-Suomen kärjäoikeuden päätös vapauttaa kärjäoikeuden lautamies tehtävästään, sillä tämä oli internetissä julkaissut kirjoituksia, jotka olivat olleet solvaavia, räävittäviä ja vähätteleviä.¹⁵¹ Lautamies toimi tuomarina ja hänen kirjoitteluun oli kärjäoikeuden toimesta puututtu jo aikaisemmin. Kärjäoikeuden perustelujen mukaan ”Lautamiehen on myös tuomioistuimen ulkopuolella vältettävä kaikkea, joka on ristiriidassa hänen asemansa ja tehtävien asettamien vaatimusten kanssa. Vaikka kirjoittelu ei ollut tapahtunut lautamiehen roolissa, kirjoittelu oli lautamiehen asema ja tehtävä huomioon ottaen pidettävä lautamiehelle sopimattomana.”¹⁵² Tapauksesta voidaan päätellä, että sananvapaus on yksityishenkilönä laajempi kuin virkamiehenä esiintyessä, mutta molemmissa rooleissa edellytetään asiallisuutta. Epäasialliset kirjoittelut saattavat nimittäin aiheuttaa haittaa organisaation julkisuuskuvalle ja uskottavuudelle.

Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on joutunut ottamaan ratkaisussaan 31.12.2015 kantaa virkamiehen epäasianmukaiseen menettelyyn ottaen huomioon hänen asemansa ja tehtävänsä.¹⁵³ Eversti oli lähettänyt virkasähköpostista kollegalle kärjekkään sähköpostiviestin, jossa hän oli arvostellut loukkaavaan sävyyn uutta sosiaalikuraattoria ja vaatinut epäasiallista kieltä käyttäen, ettei häntä enää otettaisi puolustusvoimille töihin. Everstin vaimo työskenteli kyseisen sosiaalikuraattorin kanssa ja heidän välillään oli työilmapiiriongelmiä. Eversti

¹⁴⁹ Oikeusministeriön tiedote 25.01.2018

¹⁵⁰ KKO 2017:92 Valtakunnansyyttäjä oli osallistunut esteellisenä koulutushankintojen päätöksentekoon, jonka takia hän sai tuomion virkavelvollisuuden rikkomisesta, HS 11.1.2018 - Virkarikostuomio horjutti syyttäjien luottamusta Matti Nissiseen, HS:n kyselyssä valtaosa toivoo valtakunnan-syyttäjän eroa – ”Arvokkainta olisi ollut poistua itse”

¹⁵¹ Varsinais-Suomen kärjäoikeus 16.3.2016 (H16/2400)

¹⁵² Varsinais-Suomen kärjäoikeus 16.3.2016 (H16/2400)

¹⁵³ AOA, Dnro 59/4/14

väittikin, että hän lähetti sähköpostin kollegalleen huolestuneena aviopuolisona eikä niinkään virkatehtävissä toimivana everstinä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kuitenkin katsoi everstin halventaneen ja loukanneen sosiaalikirjuriin mainetta.¹⁵⁴ Eversti oli toiminut epäasianmukaisesti ottaen huomioon hänen korkea asemansa ja tehtävänsä. Virkasuhteessa erilaisten roolien toisistaan erottaminen on yleensä hyvin vaikeaa ja edellyttää usein hienojakoista tarkastelua. Seuraavaksi lähdenkin tarkastelemaan, kuinka oikeuskäytännössä on pyritty selvittämään henkilön roolia julkisissa ilmaisuissa.

6.3. Sananvapauden rajoitukset organisaation edustajana sekä yksityishenkilönä esiintyessä

Vapaa-ajalla virkamiehelle taikka viranhaltijalle ei lähtökohtaisesti voida asettaa suurempia käyttäytymisvaatimuksia kuin muille kansalaisille.¹⁵⁵ Lojaliteettivelvollisuus ei esimerkiksi estä virkasuhteessa olevaa henkilöä käymästä ammattikuntaansa kuuluvaa keskustelua ja esittämästä kriittisiäkin mielipiteitä yksityishenkilönä.¹⁵⁶ Virkamiesaseman merkitys tavallaan vähenee sitä mukaan, kun loitonnutaan yksilöityjen virkavelvollisuuksien piiristä.¹⁵⁷ Tässä kohtaa on hyvä painottaa tärkeää eroa siitä, missä roolissa julkista keskustelua käydään. Virkamies ja viranhaltija voivat ensinnäkin esittää mielipiteitä julkisesti yksityishenkilönä tai yleisemmin kansalaisroolissa, jolloin heidän sananvapautensa on erittäin laajaa. Toisaalta virkamiehet ja viranhaltijat saattavat joutua osallistumaan julkiseen keskusteluun oman organisaationsa edustajina. Tällöin heidän ilmaisuvapautensa on huomattavasti rajoitetumpaa. He edustavat viranomaisen mielipiteitä ja silloin on käytävä keskustelua ennalta sovittujen viranomaisen sisäisten ohjeiden mukaisesti.

Asiaa valaisee paremmin eduskunnan oikeusasiamiehen päätös EOA 23.6.1997.¹⁵⁸ Tapauksessa kaupungin palveluksessa työskennellyt historian lehtori oli arvostellut paikallisen sanomalehden mielipideosastolla kunnan rantarakentamista. Kaupunginjohtaja ei pitänyt tästä, vaan päätti lähettää kantelijalle, tämän esimiehelle sekä koululautakunnalle kirjeen, jossa hän arvosteli historian lehtorin mielipidekirjoittelua. Oikeusasiamiehen mielestä tapauksessa oli kysymys virkamiehen sananvapaudesta ja sen rajoittamisesta julkisen vallan toimesta.

¹⁵⁴ AOA Dnro 59/4/14 s. 9

¹⁵⁵ Kulla – Koskinen 2009 s. 165

¹⁵⁶ Pesonen 2017 s. 280–281

¹⁵⁷ Viljanen 2011 s. 109

¹⁵⁸ EOA 23.6.1997, dnro 571/4/95

Kantelijan mielipidekirjoitus sisälsi asioita, jotka olivat totta. Kantelija käytti hieman poleemista ilmaisutapaa, mutta se ei ollut oikeusasiamiehen mielestä asiallinen syy rajoittaa virkamiehen sananvapautta. Oikeusasiamies katsoikin, että kantelija ei ollut rikkonut lojaliteettivelvoitettaan kaupungin opetustoimen virkamiehenä ja näin ollen kaupunginjohtaja oli menetellyt virheellisesti pyrkiessään rajoittamaan lehtorin sananvapautta.

Rantarakentaminen ei kuulu perinteisesti historian lehtorin virkavelvollisuuksien piiriin, joten hänellä oli täysi oikeus yksityisenä henkilönä osallistua julkiseen keskusteluun. Hän ei myöskään esittänyt mielipiteitä opetustoimen virkamiehenä edustaen kaupunkia, vaan huolestuneena kuntalaisena. Olen samaa mielestä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa, että kaupunginjohtaja menetteli virheellisesti yrittäessään rajoittaa sananvapautta. Tällaisessa tilanteessa on aina lähtökohtaisesti mietittävä, esiintyykö henkilö virkamiehenä vai yksityisenä henkilönä. Lisäksi on arvioitava, millä tavalla ja missä yhteydessä mielipiteitä esitetään. Jos kantelija olisi käyttänyt epäasiallisia ilmaisuja sekä kirjoittanut kaikin puolin herjaavan tekstin, eduskunnan oikeusasiamies olisi saattanut päätyä päinvastaiseen ratkaisuun, sillä kyseisessä tilanteessa olisi saattanut syntyä luottamuspuola kaupungin ja viranhaltijan välille. Joka tapauksessa kyseisessä mielipidekirjoituksessa ei ollut käytetty valheellisia tietoja taikka sopimattomia ilmaisuja, joten teksti oli kaikin puolin asianmukainen, vaikka se ei täyttänyt kaupunginjohtajan toiveita. Se, että teksti oli epämiellyttävä kaupunginjohtajan mielestä, ei oikeuta rajoittamaan henkilön sananvapautta, varsinkin hänen esiintyessä yksityisenä henkilönä. Vaikka henkilö onkin kaupungin palveluksessa, se ei vie häneltä oikeutta osallistua yhteisten asioiden hoitoon.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 2014:52 virkamies taas esiintyi selkeästi oman organisaationsa edustajana televisio-ohjelmassa, ei niinkään yksityishenkilönä. Julkisuudessa tunnettu suojelupoliisin osastopäällikkö osallistui Alpo Rusin kirjoittaman "Tiitisen lista. Stasin vakoilu Suomessa 1960–1989" -nimisen kirjan julkistamistilaisuuteen, josta näytettiin lyhyt uutinen MTV3:n klo 22.00 uutisissa. Kirjan julkaisemistilaisuudessa käsiteltiin suojelupoliisin toimintaa yleisesti. Tämä takia ei voitu olettaa muutoin kuin niin, että osastopäällikkö oli osallistunut tilaisuuteen virkamiehenä oman organisaationsa edustajana. Suojelupoliisin ohjesäännön 19 §:n 2 momentin mukaan viraston toimialaan kuuluvista yleistä mielenkiintoa herättävistä asioista on viipymättä ilmoitettava päällikölle, apulaispäälliköille ja asianomaisen tulosyksikön päällikölle sekä viestintäpäällikölle. Osastopäällikkö oli laiminlyönyt tämän velvollisuuden ja saapunut kirjatilaisuuteen ilmoittamatta etukäteen virastolleen aikeistaan. Hän toimi vastoin virkavelvollisuuksiaan ja sai kirjallisen varoituksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan suojelupoliisilla oli peruste antaa osastopäällikölle kirjallinen varoitus.¹⁵⁹

Mielenkiintoista tapauksessa on se, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei puitu virkamiehen esitettyjä mielipiteitä taikka hänen esiintymistään julkisesti. Ongelmaksi ei niinkään muodostunut osastopäällikön kannanotot julkistamistilaisuudessa. Sen sijaan ongelmaksi muodostui hänen läsnäolonsa. Pelkkä läsnäolo oli riittävä kirjalliselle varoitukselle. Tällainen varoitus näyttäisi rajoittavan virkamiehen oikeutta osallistua erilaisiin julkisiin tapahtumiin. Toisaalta kirjan julkistamistilaisuus liittyi suojelupoliisin toimintaan yleisesti, joten korkeassa asemassa olevalta virkamieheltä on perusteltua edellyttää tavanomaista tarkempaa arviota omasta esiintymisestä, koska hänen kohdallaan virkaroolin ja yksityisroolin samaistumisriski on lähtökohtaisesti korkea. Sitä paitsi suojelupoliisin ohjesäännössä selkeästi asetetaan velvoite informoida sellaisesta toiminnasta, joka herättää julkista kiinnostusta. Onhan suojelupoliisilla ilmeinen julkisuuden hallintaan sekä omiin toimintaedellytyksiinsä liittyvä intressi seurata virkamiestensä esiintymistä julkisesti. Suojelupoliisin ydin tehtäviin kuuluu sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta huolehtiminen. Joten suojelupoliisilla on perusteltu syy sopia virkamiesten kanssa etukäteen julkisesta esiintymisestä ja sen sisällöstä, koska tällainen menettely usein herättää huomiota. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu oli perusteltu. Pääsääntöisesti mitä lähempänä henkilö on poliittista päätöksentekoprosessia, sitä suurempaa varovaisuutta häneltä edellytetään asiaan liittyvässä julkisessa esiintymisessä.¹⁶⁰ Toisaalta tapauksesta ei voida vetää universaaleja johtopäätöksiä, sillä kyseessä oli korkeatasoinen suojelupoliisin virkamies, jonka läsnäolo julkaisutilaisuudessa voidaan helposti tulkita osaksi virantoimitusta. Toisenlaisessa organisaatiossa ei välttämättä ole yhtä painavia edellytyksiä rajoittaa virkamiesten esiintymistä julkisesti. Seuraavaksi tarkastelenkin sananvapautta suhteessa tieteen vapauteen eli sellaisiin tilanteisiin nähden, missä ilmaisuvapaudelle on painavat julkiset intressit. Nostan esille yhden eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun sekä yhden korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen tutkijataustaisten ja virkasuhteisten henkilöiden sananvapauden laajuudesta.

¹⁵⁹ KHO 2014:52, 1.5 Johtopäätökset

¹⁶⁰ Korkeamäki – Koskinen 2012 s. 18

6.4. Sananvapauden suhde tieteen vapauteen virkasuhteessa

Kuten edellä on jo tullut selväksi, sananvapautta rajoitetaan muiden oikeuksien sekä oikeushyvien suojaamiseksi. Virkasuhteessa yleensä sananvapautta joudutaan rajoittamaan viranomaisorganisaation maineen ja oikeuksien suojaamiseksi. Oikeuskäytännössä sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisa kuitenkin on jouduttu vähän väliä pohtimaan sellaisia tilanteita, joissa sananvapautta tukee toinen perustavanlaatuinen oikeus, nimittäin perustuslain 16 §:n 3 momentin tieteen vapaus. Ratkaisuisa on jouduttu miettimään, kuinka laaja sananvapaus on virkasuhteisella henkilöllä, joka työskentelee tieteen parissa. Pääsääntöisesti näissä tilanteissa henkilön sananvapaus on laajempaa, sillä tieteen vapauden ydin muotoutuu sen harjoittamisen periaatteellisesta rajoittamattomuudesta. Seuraavat tapaukset konkretisoivat paremmin sananvapauden suhdetta tieteen vapauteen.

Eduskunnan oikeusasiamies päätyi mielenkiintoiseen argumentointiin ratkaisussa, jossa valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (nykyinen teknologian tutkimuskeskus VTT) tutkijoiden sananvapautta rajoitettiin.¹⁶¹ VTT:n tutkijoita kiellettiin lähettämästä kriittisiä mielipidekirjoituksia energiapolitiikasta sanomalehtiin. Heiltä myös kiellettiin VTT:n tutkimusten jälkikäteinen arvostelu, esimerkiksi eduskunnassa yksityisenä asiantuntijana esiintyminen. Lisäksi sisäisten ohjeiden mukaan heidän tuli sopia erikseen, mikäli he halusivat kommentoida laitoksen tutkimukseen liittyviä asioita julkisuudessa. Kyseessä oli siis yleinen kielto esittää yksityisiä asiantuntijalausuntoja VTT:n toimialaan kuuluvissa asioissa. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että tapauksessa oli sananvapauden lisäksi puututtu tieteen ja tutkimuksen vapauteen.¹⁶² Tutkijoilla oli oman alansa erikoistietoa, jota he halusivat tuoda yleiseen tietoon julkisen intressin vuoksi. Rajoittamalla tutkijoiden sananvapautta samalla pyrittiin tyrehdyttämään julkista keskustelua energiapolitiikasta.

EOA:n ratkaisusta ilmenee yleinen pääsääntö sananvapauden ja tieteen vapauden välisestä suhteesta. Tämän pääsäännön mukaan tutkijoiden sananvapaus on laajempaa, sillä heidän toimintaansa suojaa myös perustuslain 16 §:n 3 momentin tieteen vapaus. Samoista lähtökohdista asiaa lähestyy myös EIT, jonka mukaan akateeminen ilmaisuvapaus on korostunutta virkasuhteessa.¹⁶³ Myös Pesosen mielestä lojaliteettivelvollisuus ei estä virkasuhteista henkilöä käymästä oman alansa asiantuntijana ammattialaansa kuuluvaa keskustelua ja esittämistä sitä koskevia kriittisiäkin mielipiteitä, kunhan mielipiteet esitetään

¹⁶¹ EOA 15.12.2011, Dnro 3098/2/10

¹⁶² EOA 15.12.2011, Dnro 3098/2/10 s. 44

¹⁶³ Arai 2014 s. 629

selkeästi yksityishenkilönä eikä lausunnoissa edusteta työnantajaa.¹⁶⁴ Pesosen kanssa samoilla linjoilla on Tuori, jonka mielestä PL 16.3 § suojaa lähtökohtaisesti myös yliopistojen ulkopuolella harjoitettua tutkimusta.¹⁶⁵ Näin ollen VTT:n tutkijoiden toiminta kuuluu tieteen vapauden piiriin, vaikka he eivät tee tutkimustyötä suoraan yliopiston alaisuudessa. Mielestäni tapauksessa ei vain loukattu sananvapautta ja tieteen vapautta, vaan VTT:n sisäisillä ohjeilla rajoitettiin sananvapautta virkasuhteessa yleisellä tasolla. Lisäksi nämä sisäiset määräykset ruokkivat sellaista toimintakulttuuria, jolla sananvapautta rajoitettiin organisaatiossa ennakkollisesti.

Sananvapaudella pyritään nimenomaan suojaamaan vapaa julkinen keskustelu, jossa tuodaan esille myös kriittisiä mielipiteitä. Vaikka sananvapaus yhdessä tieteen vapauden kanssa ovat perustuslailla turvattuja oikeuksia, se ei tarkoita sitä, että tieteenharjoittajat voivat vapaasti loukata toisia ihmisiä ilman seuraamuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa yliopiston virkasuhteinen professori oli lähettänyt kollegoille kirjelmän, jossa hän oli arvostellut heikkoa johtamista ja huonoa esimiestoimintaa.¹⁶⁶ Tällaisella kirjelmällä professori oli heikentänyt työilmapiiriä. KHO katsoi, että professorilla oli oikeus esittää kritiikkiä, mutta hän oli käyttäytynyt asemaansa nähden sopimattomasti loukkaamalla ja halventamalla yliopiston henkilökuntaa kirjoitteluillaan toistuvasti. Näin ollen kirjallinen varoitus ei korkeimman hallinto-oikeuden mielestä loukannut professorin sananvapautta. Tapauksen arviointiin vaikutti myös se, ettei professori toistuvista huomautuksista huolimatta lopettanut kirjoitteluaan, vaan jatkoi loukkaavien tietojen esittämistä laajasti kollegoille. Tapaukseen KHO sovelsi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleen sananvapauden rajoittamisen hyväksyttävää tavoitetta eli toisten oikeuksien ja maineen suojeleminen. Sananvapautta ei siis saa käyttää toisten oikeuksien, tässä tapauksessa toisten kunnian, loukkaamiseen. Epäkunnioittavat ja asiattomat väitteet eivät yksinkertaisesti sovi virkasuhteisen professorin kielenkäyttöön. Kritiikkiä saa esittää, mutta asiallisuusvaatimusten mukaisesti.

Teoriassa virkamiehellä on kritiikkivapaus omaa viranomaisorganisaatiotaan kohtaan ja muutoinkin oikeus esittää omia mielipiteitä. Tämä vapaus ei kuitenkaan oikeuta loukkaamaan muiden kunniaa ja mainetta. Arvioinnissa on otettu hyvin huomioon virkasuhteisen professorin oma suhtautuminen tekoonsa. Hän jatkoi kirjoitteluaan toistuvista huomautuksista huolimatta, mikä osoittaa välinpitämättömyyttä johdon käskyjä kohtaan. Jos hän ei olisi tiennyt, että työnantaja ei hyväksy hänen menettelyään, perusteita kirjalliseen varoitukseen ei ehkä olisi

¹⁶⁴ Pesonen 2017 s. 280-281

¹⁶⁵ Tuori 2011 s. 622–623

¹⁶⁶ KHO 2011:19

ollut. Sen sijaan monet huomautukset varmistivat sen, että professori oli hyvinkin tietoinen, millaisia tunteita hänen menettelynsä organisaatioissa herättää. Hänelle oli annettu mahdollisuus muuttaa toimintatapansa. Korkeimman hallinto-oikeuden tapaus on monella tapaa merkittävä, sillä tuomion arviointiin on otettu mukaan vahvasti EIT:n arviointikriteerejä. Kyseinen tapaus tarjosi KHO:lle tilaisuuden tehdä suomalaisessa oikeus- ja viranomaisyhteisössä tunnetuksi niitä kriteerejä, joita EIT käyttää virkamiehen sananvapauden tarkastelussa.¹⁶⁷ EIT tavallisesti lähtee tutkimaan virkasuhteisten henkilöiden sananvapauten puuttumista hyväksyttävyyden ja puuttumisen välttämättömyyden näkökulmista.¹⁶⁸ Näistä arviointilähtökohdista onkin hyvä jatkaa tarkastelua yksityiskohtaisemmin, miten EIT mieltää sananvapauden laajuuden virkasuhteessa. Seuraavaksi käyn läpi tätä hieman tarkemmin EIT:n ratkaisujen valossa.

7. Sananvapaus virkasuhteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan

7.1. Sananvapaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä

Edellä olen käynyt läpi kansallista oikeuskäytäntöä sananvapauden laajuudesta virkasuhteessa. Seuraavaksi esittelen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkökantoja lojaliteettivelvollisuuden sekä sananvapauden välisestä suhteesta. Nostan esille erikseen EIT:n ratkaisukäytäntöä aiheesta, sillä se eroaa huomattavasti suomalaisesta sananvapauskäsityksestä virkasuhteessa. Meillä Suomessa virkamiehillä ja viranhaltijoilla on lähtökohtaisesti laajempi sananvapaus kuin yksityisen sektorin palveluksessa olevilla työntekijöillä.¹⁶⁹ Tähän syynä on yksinkertaisesti se, että yksityisen työnantajan toimien, tuotteiden tai palveluiden arvostelun vapaus on lähtökohtaisesti suppeampaa kuin viranomaistoiminnan arvostelun vapaus.¹⁷⁰ Viranomaistoimintaa rahoitetaan julkisin verorahoin, joten on yhteiskunnallisesti tärkeää, että epäkohtia tuodaan esille ja niistä käydään keskustelua. Yksityisellä puolella kritiikki sekä suorasanaisten arvostelu voidaan helposti tulkita työntäjä vahingoittavaksi toiminnaksi ja näin ollen laittomaksi sananvapauden käytöksi. Mielenkiintoista on myös se, että EIT on ratkaisukäytännössä linjannut päinvastoin. EIT:n mielestä lojaalisuusvelvollisuus on

¹⁶⁷ Korkeamäki – Koskinen 2012 s. 15

¹⁶⁸ Korkeamäki – Koskinen 2012 s. 15

¹⁶⁹ Tiilikka 2013 s. 239

¹⁷⁰ Tiilikka 2013 s. 239

korostuneempi julkisoikeudellisessa virkasuhteessa kuin yksityisoikeudellisessa työsuhteessa.¹⁷¹ Taustalla vaikuttaa myös eurooppalainen käsitys tiedon julkisuudesta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltioiden välillä ei ole olemassa yhteistä konsensusta siitä, kuinka laaja sananvapaus on virkasuhteessa olevilla henkilöillä.¹⁷² Esimerkiksi Saksassa julkishallinnon palveluksessa olevilta vaaditaan tietynlaisten arvojen sekä arvomaailman omaksumista kaikessa toiminnassaan.¹⁷³ Tällaisen vaatimuksen taustalla vaikuttaa Saksan oma historia. Vaikka jäsenvaltioiden välillä on huomattaviakin eroja, on täysin selvää, että virkasuhteessa oleva henkilö on hieman eri asemassa sananvapauden laajuuden suhteen kuin yksityisen palveluksessa oleva työntekijä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsityksen mukaan virkasuhteessa olevan henkilön sananvapautta ei voida suoraan verrata työntekijän sananvapauteen. Yleiseurooppalaisen käsityksen mukaan virkasuhteessa sananvapautta on tarkoituksenmukaista rajoittaa yleisen edun vuoksi.¹⁷⁴ Toisin sanoen samaan aikaan, kun meillä Suomessa virkasuhteessa sananvapaus on laajempi, jotta yleinen etu voitaisiin toteuttaa mahdollisimman parhaalla tavalla, suurin osa EIS:n jäsenvaltioista rajoittaa virkasuhteisten henkilöiden sananvapautta, jotta yleinen etu ei vaarantuisi. Tässä suhteessa meidän kansallisen ja yleiseurooppalaisen standardin välillä on selvä ristiriita. Virkasuhde ei kuitenkaan ole mikään peruste rajoittaa henkilön oikeutta sananvapautta kokonaan, edes yleiseurooppalaisessa kontekstissa.

On olemassa kaksi selkeää syytä, minkä takia virkasuhteessa olevien henkilöiden sananvapautta halutaan rajoittaa tiukemmin kuin tavallisten työntekijöiden. Nämä syyt liittyvät myös suoraan siihen, miksi sananvapautta rajoitetaan yleisen edun nimissä. Ensinnäkin virkasuhteessa olevan henkilön esittämät ilmaisut voivat vahingoittaa henkilösuhteita viranomaisorganisaation sisällä.¹⁷⁵ Ilmaisut siis saattavat tulehduttaa työilmapiirin ja haitata tällä tavalla viranomaisorganisaation työskentelyä sekä tuloksellisuutta. Toiseksi virkasuhteessa olevan henkilön esittämät mielipiteet sekä ilmaisut voivat vahingoittaa viranomaisen julkisuuskuvaa.¹⁷⁶ Tällöin luottamus viranomaistoimintaan saattaa laskea ja lopulta johtaa pahoihin legitimitettiongelmiin. Nämä ovat ne keskeisimmät syyt, minkä takia sananvapauden rajoittamista virkasuhteessa pidetään hyvänä asiana ja yleisen edun mukaisena niin kansainvälisesti kuin eurooppalaisellakin tasolla.

¹⁷¹ Arai 2014 s. 685

¹⁷² Verpeaux 2010 s. 86

¹⁷³ Arai 2014 s. 686

¹⁷⁴ Verpeaux 2010 s. 86

¹⁷⁵ Alexander 2005 s. 104

¹⁷⁶ Alexander 2005 s. 104

Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintojen mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee taata sananvapaus niin yksityisoikeudellisissa työsuhteissa kuin julkisoikeudellisissa viroissa.¹⁷⁷ Sananvapaus on siis myös EIT:n mukaan lähtökohta virkasuhteessa, mutta josta voidaan poiketa muiden ihmisten maineen ja oikeuksien suojelemiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on erityisesti painottanut, että etenkin virkasuhteessa olevien henkilöiden on osoitettava työnantajaansa kohtaan erityistä lojaalisuutta, pidättyvyyttä ja harkintakykyä.¹⁷⁸ Erityisesti virkasuhteessa olevalta henkilöltä odotetaan korostunutta neutraaliutta, etenkin poliittisessa keskustelussa.¹⁷⁹ Lojaliteettivelvollisuus on siis hyvin painava velvoite virkasuhteessa. Kuten edellä onkin jo tullut selväksi, EIT arvioi virkasuhteisen henkilön sananvapauden laajuutta hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden kriteerein. Lisäksi sananvapautta arvioidaan myös siitä näkökulmasta, kuinka laajalle yleisölle mielipide on osoitettu ja minkä ”laatuisia” ilmaistut mielipiteet ovat.¹⁸⁰ Mitä laajempi yleisö, sen ankarammin sananvapauden käyttämiseen suhtaudutaan. Jos viesti on sisältöön herjaava tai sopimaton, suhtaudutaan siihen myös tällaisessa tilanteessa erityisen ankarasti. Tosin kun lähden seuraavaksi avaamaan EIT:n ratkaisuja virkasuhteisten henkilöiden sananvapaudesta, on tärkeää muistaa, että lähes kaikki sananvapautta koskevat EIT:n ratkaisemat tapaukset ovat tosiseikastoltaan hyvin toisistaan poikkeavia.¹⁸¹

EIT:n tapaus Langner vs. Saksa (17.9.2015) kertoo hyvin, kuinka tärkeässä asemassa lojaliteettivelvollisuus virkasuhteessa on eurooppalaisessa kontekstissa. Rolf-Udo Langner työskenteli pormestarin alaisuudessa Dresdenin kaupungin asuntovirastossa vastuualueenaan huolehtia vuokrattujen huoneistojen sopimuskensvastaisesta käytöstä. Langner moitti pormestaria eräässä henkilöstökokouksessa siitä, että tämä oli oikeudenvastaisesti hyväksynyt erään asuinrakennuksen purkamisen. Langner toisti vielä kertaalleen moitteen oikeuden väärinkäytöstä eräässä kirjoituksessa, minkä jälkeen hänet irtisanottiin tehtävästään. Tämän jälkeen Langner kirjoitti kriittisen artikkelin sanomalehteen, jossa hän moitti pormestaria. Saksassa tuomioistuimet katsoivat, että Langner oli henkilöstökokouksessa ja myöhemmin kirjallisesti tekemässään moitekirjeessä loukannut pormestaria väittäen tämän syyllistyneen oikeuden väärinkäyttöön. Sen sijaan sanomalehdessä myöhemmin kirjoitetut arvostelut nauttivat sananvapauden suojaa. Langner vei tapauksen lopulta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, joka myös katsoi, ettei irtisanomainen merkinnyt suhteetonta

¹⁷⁷ Arai 2014 s. 617

¹⁷⁸ Guja vs. Moldova (suuri jaosto, 12.2.2008), kohta 52 ja Kudeshkina vs. Venäjä (26.2.2009), kohta 85

¹⁷⁹ Arai 2014 s. 685

¹⁸⁰ Cucereanu 2008 s. 109

¹⁸¹ Anttila 2011 s. 9

puuttumista sananvapauteen eikä Dresdenin kaupunki ollut rikkonut ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa.

EIT kiinnitti huomiota etenkin siihen, ettei kyseessä ollut whistle blower-tilanne, sillä pormestarin oikeuden väärinkäytöstä koskevan väitteen taustalla oli ennen kaikkea Langnerin henkilökohtainen pelko tulla irtisanotuksi rakennuksen purkamisen seurauksena. Tapaukseen ei siis liittynyt yleistä intressiä paljastaa työpaikan epäkohtia taikka pormestarin väärinkäytöstä. Tätä käsitystä vahvistaa myös se tosiasia, ettei Langner vienyt asiaa eteenpäin esimerkiksi tutkintaviranomaiselle tai pormestarin esimiehelle. Langnerin väitteillä vahingoitettiin pormestarin mainetta ja tämän uskottavuutta viraston henkilöstön silmissä. Langner oli siis menetellyt lojaliteettivelvoitteen vastaisesti. EIT viittasi perusteluissaan myös Euroopan neuvoston suosituksen nro. 10 liitteenä olevien viran- ja toimenhaltijoiden käyttäytymissääntöjen artikloihin 4 ja 5.¹⁸² Kyseisen liitteen viidennen artiklan mukaan julkishallinnon palveluksessa olevien virkamiesten ja viranhaltijoiden tulee olla lojaaleja paikallisia ja alueellisia viranomaisia kohtaan (5.1 artikla). Lisäksi heidän velvollisuuksiin kuuluu kohtelias käytös palvelemissaan kansalaisia, esimiehiään, kollegojaan ja alaisiaan kohtaan (5.3 artikla). Kyseisistä artikloista huomaa helposti, kuinka esimerkillistä ja kuuliaista käytöstä julkisoikeudellisessa virkasuhteessa olevilta henkilöiltä odotetaan. Tämä on siis yleiseurooppalainen näkemys, josta meidän suomalainen käsitys poikkeaa.

Meillä Suomessa tuskin olisi irtisanottu vastaavassa tilanteessa virkasuhteessa olevaa henkilöä tämän esittämien kriittisten mielipiteiden takia. Jos henkilö olisikin irtisanottu virkasuhteestaan, niin uskon vahvasti, että suomalaiset tuomioistuimet olisivat edellyttäneet muunlaisia toimia ennen irtisanomiseen turvautumista. Myös Korkeamäen ja Koskisen mielestä Suomessa asetetaan virkasuhteen irtisanomiselle erittäin tiukat rajat.¹⁸³ Heidän mukaansa irtisanomista harkittaessa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, eikä näin ollen pelkkä viranomaistoiminnan arvosteleminen sellaisenaan ja laillisissa rajoissa muodosta erityisen painavaa irtisanomisperustetta.¹⁸⁴ Suulliselle tai kirjalliselle varoitukselle voi tällaisella tilanteella toki syntyä asiallinen peruste. He eivät myöskään koe, että yksittäinen kriittinen mielipide esimiestä kohtaan vaarantaisi keskinäisen luottamussuhteen, vaan kyseessä tulisi olla enemmänkin pitkäaikaisesta epäluottamusta synnyttävien ilmaisujen tai mielipiteiden sarjasta, jotta irtisanomiskynnys selkeästi ylittyisi.¹⁸⁵ Toisaalta Korkeamäki ja Koskinen tiedostavat, että

¹⁸² The model code of conduct for public officials appended to recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member states on codes of conduct for public officials

¹⁸³ Korkeamäki – Koskinen 2012 s. 19

¹⁸⁴ Korkeamäki – Koskinen 2012 s. 19

¹⁸⁵ ks. tarkemmin Korkeamäki – Koskinen 2012 s. 19

erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa yksittäinen lausunto tai kirjoitus voi muodostaa irtisanomisperusteen, mutta tällöin ilmiänsun tulee olla kokonaisuutena arvioiden erittäin törkeä ja aiheuttaa vakavaa haittaa työnantajalle.¹⁸⁶ Langnerin mielipiteitä olisi tuskin suomalaisessa tuomioistuimessa nähty pitkäaikaisena epäluottamusta synnyttävien ilmaisujen sarjana taikka erittäin törkeinä ja vakavina kirjoituksina. EIT suhtautuu siis huomattavasti tiukemmin virkasuhteessa olevan henkilön sananvapauteen kuin suomalainen oikeuskäytäntö. Tuomioistuin ei selkeästi hyväksy virkasuhteessa olevalta henkilöltä sellaista kritiikkiä omaa esimiestään ja viranomaisorganisaatiota kohtaan, mikä ei täytä whistle blower –tilanteen kriteerejä.¹⁸⁷ Tällainen mielipiteenvapaus ei lähtökohtaisesti tuomioistuimen mielestä nauti sananvapauden tarjoamaa suojaa, vaan tulkitaan herkästi loukkaavan toisten oikeuksia ja mainetta.

7.2. Virkasuhteessa olevan henkilön oikeus nostaa esille yhteiskunnallisesti merkittäviä epäkohtia

Kuten edellisten lukujen perusteella on jo tullut selväksi, sananvapaus on EIT:n mielestä laajempaa niissä tilanteissa, joissa henkilö pyrkii nostamaan esille yhteiskunnallisesti merkittäviä epäkohtia ja väärinkäytöksiä. Poliittinen ilmaisuvapaus on sananvapauden ydinaluetta, johon ei saa kajota. Siitä huolimatta, että EIT:n mukaan lojaliteettivelvollisuus on korostuneempi virkasuhteessa kuin työsuhteessa ja että julkishallinnon palveluksessa työskenteleviltä virkasuhteisilta henkilöiltä edellytetään korostetumpaa hienotunteisuutta, kuuliaisuutta sekä lojaalisuutta, tuomioistuin puolustaa vahvasti sananvapautta virkasuhteessa, kun tilanteeseen liittyy yhteiskunnallisesti merkittävien väärinkäytösten paljastaminen. EIT siis haluaa selkeästi antaa pilliinpuhaltajille (ns. whistle blower) erityistä suojaa etenkin niissä tilanteissa, joissa paljastetaan yhteiskunnallisesti merkittäviä epäkohtia. Tätä whistle blowerien puolustavaa ratkaisukäytäntöä vahvistaa tapaus Guja vs. Moldova (12.2.2008), jota esittelen seuraavaksi hieman tarkemmin.

Kantelija (Guja) työskenteli oikeuskanslerinviraston lehdistöosaston päällikkönä ja päätti kiinnittää median huomion poliisin toimia koskevaan tutkintaan, josta oli kesken kaiken luovuttu. Kantelija lähetti useille sanomalehdille kirjeitä tästä kyseisestä asiasta. Yksi

¹⁸⁶ Korkeamäki – Koskinen 2012 s. 23

¹⁸⁷ Tiilikka 2010 s. 45

epäillyistä poliiseista oli jo kertaalleen tuomittu virka-aseman väärinkäytöstä sekä väkivallasta sakkoihin, mutta myöhemmin armahdettu ja otettu takaisin töihin poliisin tehtäviin. Kantelijan lähettämät kirjeet liittyivät laajempaan julkiseen keskusteluun, joka koski virkamiesten väärinkäytöksiä sekä korruptioepäilyjä. Moldovan presidentti pyrki kitkemään tätä ilmiötä korruption vastaisilla toimilla, kun taas samaan aikaan parlamentin varapuhemies painosti muun muassa oikeuskansleria sekä lukuisia syyttäjiä lopettamaan viranomaisten toimiin kohdistuvia tutkintoja. Kantelijan lähettämät kirjeet koskivat ensisijaisesti tätä ristiriitaa ja niiden tarkoituksena oli saada julkiseen tietoon varapuhemiehen painostus viranomaisia kohtaan. Kantelija erotettiin salaisten tietojen vuotamisesta, jonka jälkeen hän vei asian oikeuteen. Moldovan ylimmän oikeusasteen päätöksen mukaisesti salaisten asiakirjojen vuotamisesta rankaiseminen ei loukannut sananvapautta. Kantelija vei asian Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tutkittavaksi sananvapauden loukkauksena.

EIT:n yksimielisen tuomion mukaan kantelijan sananvapautta oli loukattu. Ratkaisussa korostettiin, kuinka suuren riskin kantelija otti paljastamalla epäkohtia julkisuuteen. Kantelijan mukaan hänen toimintaansa motivoi ainoastaan halua taistella korruptiota ja väärinkäytöksiä vastaan. Tätä väitettä hänen työnantajansa ei kyseenalaistanut.¹⁸⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei tapaukseen liittynyt henkilökohtaista kosta taikka hyötymistä. Ratkaisulla haluttiin suojata pilliinpuhaltajaa (whistle blower) hänen toimittuaan hyvässä uskossa ja paljastettuaan merkittäviä yhteiskunnallisia epäkohtia. Kantelija toi esille, kuinka räikeästi oikeuslaitosta painostettiin ja kuinka vallankolmijako oli hämärtynyt Moldovassa. Näin merkittävässä asiassa keskustelut esimiehen kanssa tuskin olisivat tuottaneet tulosta. Kantelijan ainoaksi mahdollisuudeksi vaikuttaa asiaan oli olla yhteydessä median edustajiin.

Tapaus osoittaa jälleen kerran hyvin, kuinka vakavasti EIT suhtautuu demokraattisten arvojen suojelemiseen. EIT on aina tunnetusti puolustanut sananvapautta, kun sitä on käytetty vallanpitäjien ja poliitikoiden kritisointiin. Tässä tapauksessa kritiikille olivat selkeät ja todella painavat perusteet. Olisi ollut täysin yleisen edun vastaista, jos kantelija olisi jättänyt lähettämättä kirjeitä tiedotusvälineille. Tällöin yleinen etu olisi ollut todellakin vaarassa. Tapauksesta voidaan siis päätellä, että virkasuhteessa olevan henkilön sananvapaus on laajaa niissä tilanteissa, joissa hän pyrkii ilmaisuillaan tuomaan esille lainvastaisia ja epäeettisiä käytäntöjä. Sananvapaus on erityisen korostunutta, kun näiden lainvastaisten käytäntöjen paljastaminen liittyy demokraattisten arvojen turvaamiseen. Jätän kuitenkin nyt EIT:n

¹⁸⁸ Guja vs. Moldova (kohta 92)

ratkaisukäytännön tähän ja siirryn seuraavaksi tarkastelemaan sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen välistä suhdetta Ruotsissa.

8. Sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus Ruotsissa

8.1. Sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen välisestä suhteesta Ruotsissa

Sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen väliset kollisiotilanteet ovat tulleet toistuvasti esille myös naapurissamme, Ruotsissa. Siellä tuomioistuimet ovat joutuneet ratkomaan työntekijöiden ja virkasuhteessa olevien henkilöiden sananvapauden laajuutta eri oikeusasteissa. Erityisesti kiperiä kysymyksiä on herättänyt sananvapaus sosiaalisessa mediassa. Onhan kyseessä suhteellisin uusi viestintäväline, jota voidaan käyttää työnantajan ja oman työorganisaation kritisointiin. Sananvapaus on perusoikeus myös Ruotsissa. Ruotsin hallitusmuodossa säädetään niin sananvapaudesta kuin informaationvapaudesta. Ruotsissa on siis olemassa kaksi perusoikeutta, joita käytetään arvioinnin lähtökohtana työ- ja virkasuhteessa. Sananvapauteen perusoikeutena sisältyy oikeus suullisesti, kirjallisesti, kuvallisesti tai muulla tavoin välittää tietoja sekä ilmaista ajatuksia, mielipiteitä ja tunteita (Regeringsformen 2:1.1:n 1 kohta). Ruotsin hallitusmuodossa säädetty informaationvapaus käsittää oikeuden hankkia ja vastaanottaa tietoja ja muutoin ottaa osaa muiden ilmaisuihin (Regeringsformen 2:1.:n 2. kohta). Sananvapaus ja informaationvapaus täydentävät toisiaan. Ne ovat pysyvämpiä perusoikeuksia, sillä niistä säädetään hallitusmuodossa. Sananvapauden käyttöä ja informaation vapaata kulkua kuitenkin konkretisoidaan muilla säännöksillä tarkemmin. Myös työsopimuksella voidaan sopia työnteon keskeisistä ehdoista ja sopimusosapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Ruotsissa seurataan tarkoin EIT:n tuomiota ja niille annetaan huomattava merkitys sananvapauden laajuutta tarkasteltaessa.¹⁸⁹ Ruotsin lainsäädäntöä sekä oikeusjärjestystä kokonaisuutena on kuvailtu kaikin puolin sananvapausmyönteisenä.¹⁹⁰

Työnantajalla on työsuhteessa direktio-oikeus eli työnjohto-oikeus. Ruotsin työtuomioistuin on joutunut arvioimaan muun muassa sitä, milloin työnantaja selkeästi rajoittaa sananvapautta ja

¹⁸⁹ Tiilikka 2010 s. 71

¹⁹⁰ Tiilikka 2010 s. 136

milloin työnantaja käyttää hänelle kuuluvaa työnjohto-oikeuttaan työtehtävien uudelleen järjestämiseksi. Ruotsin työtuomioistuimen tapauksessa AD 2011:15 sairaalan teho-osastolla työskennellyt apuhoitaja oli televisio-ohjelmassa väittänyt, että osaston työntekijät olivat vihamielisiä ulkomaalaistaustaisia potilaita kohtaan. Tällaisen julkisen ulostulon jälkeen apuhoitaja siirrettiin työskentelemään sairaalan geriatriiselle osastolle. Työtuomioistuin joutui ratkomaan kysymystä siitä, että oliko siirrolle olemassa hyväksyttävä peruste vai oliko kyseessä työntekijän painostaminen tämän tukeuduttua ilmaisuvapauteensa. Työtuomioistuin katsoi, että työntekijällä oli oikeus sananvapautensa puitteissa nostaa asia esille ajankohtaisohjelmassa. Samaan aikaan työnantajalla oli oikeus käyttää omaa direktio-oikeutteen. Siirrolle oli olemassa tuomioistuimen mukaan olemassa painava peruste, sillä apuhoitajan julkisesti lausutut mielipiteet loivat epäluottamusta sekä työriitoja teho-osaston henkilökunnan keskuuteen. Jos apuhoitaja oli jäänyt teho-osastolle, olisi tulehtunut työilmapiiri saattanut vaarantaa potilasturvallisuuden. Näin ollen tapauksessa työntekijällä oli oikeus sananvapauteen ja työnantajalla oli oikeus käyttää työnjohto-oikeuttaan niin, että työilmapiiri ei vaaranna potilasturvallisuutta.

Sananvapaus ja sananvapauden käyttäminen voivat monesti johtaa työyhteisössä ikäviin riitoihin ja työilmapiiriongelmiin. Tällöin työnantajan työjohdollisena ja työsuojelullisena velvollisuutena on puuttua näihin erimielisyyksiin ja ratkaista ne.¹⁹¹ Teho-osastolla välejä kiristi ennen kaikkea se tosiasia, etteivät muut työntekijät hyväksyneet apuhoitajan esittämiä mielipiteitä. He kokivat, että heitä ja heidän työnjälkeään julkisesti loukattiin televisio-ohjelmassa, mikä oli omiaan tulehduttaman työilmapiirin osastolla. Joka tapauksessa apuhoitajan julkisesti esitetyt mielipiteet eivät johtaneet irtisanomiseen, joten seuraus sananvapauden käytöstä ei ollut kohtuuton, pikemminkin välttämätön toimenpide, joka kuului työnantajan velvollisuuksiin. Seuraavaksi esittelen, millaisia punnintatilanteita Ruotsin työtuomioistuin on joutunut käsittelemään tarkastellessaan sananvapauden suhdetta lojaliteettivelvoitteeseen sosiaalisen median toimintaympäristössä. Tapaukset ovat saaneet paljon julkisuutta myös tiedotusvälineissä.

¹⁹¹ Pesonen 2013 s. 200

8.2. Sananvapaus ja sosiaalinen media

Ruotsissa tuomioistuimet ovat siis joutuneet pohtimaan sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen välistä suhdetta erityisesti sosiaalisen median toimintaympäristössä. Ruotsin punnintatilanteista ehkä kaikkein mielenkiintoisin on niin sanotun Facebook-rehtorin tapaus.¹⁹² Ruotsin työtuomioistuimessa AD 2012:25 käsiteltiin tapausta, jossa Luulajassa yksityisen lukion rehtori irtisanottiin työstään hänen Facebook-sivujensa takia. Irtisanomisen syyksi ilmoitettiin se, että rehtorin kuvat yhteisöpalvelussa olivat epäasiallisia ja rehtori oli liittynyt seksiin viittaaviin ryhmiin avoimesti. Rehtorin sivut oli kokonaan julkiset ja niille pääsi kuka tahansa lukion nettisivuilla olevan linkki kautta. Lukion virallisilla sivuilla siis selkeästi kerrottiin oppilaitoksen rehtorista ja tämän Facebook-sivuista. Rehtori oli myös monen opiskelijan kanssa kaveri ja lähetti viestejä kavereina oleville opiskelijoille Facebookin välityksellä. Työnantaja katsoi, että rehtori oli rikkonut lojaliteettivelvoitteen ja keskinäisen luottamuksen epäasiallisilla julkisilla sivuilla. Tapausta puitiin niin käräjäoikeudessa kuin työtuomioistuimessa. Oikeus kuitenkin katsoi, ettei Facebookissa oleva kuva-aineisto sekä palvelun sisältö muodostanut riittävää syytä irtisanomiseen. Perusteluissa viitattiin myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaan eli sananvapausartiklaan. Työnantaja velvoitettiin maksamaan rehtorille laittomasta irtisanomisesta korvauksena 19 kuukauden palkka, yleistä korvausta 100 000 kruunua sekä korvausta oikeudenkäyntikuluista.

Arviointiin vaikutti erityisesti rehtorin erinomainen maine koulumaailmassa ja nuhteeton työhistoria. Yhteistyökykyä osoitti myös se, että rehtori poisti kaikki epäasialliset kuvat Facebookista saatuaan työnantajaltaan ensimmäisen huomautuksen. Rehtori oli liittynyt yli 500 ryhmään, joista yhdeksän ryhmää viittasivat seksiin. Ryhmät eivät olleet varsinaisia seksiryhmiä, vaan niiden nimissä oli vihjauksia seksiin. Näihinkin ryhmiin rehtori kertoi liittyneensä pilailutarkoituksessa. Rehtorin voidaan sanoa toimineen ajattelemattomasti ottaen huomioon hänen asemansa ja profiilinsa julkisuus. Tuomioistuin katsoi, että Facebook-viestittely opiskelijoiden kanssa oli tavanomaista yhteydenpitoa opiskelijoihin eikä siinä ollut mitään väärää. Rehtorin irtisanominen loi pohjan käsitteelle ”Facebook-pokut”.¹⁹³ Rehtorin käytös muodostui ongelmalliseksi ennen kaikkea sen takia, että yksityinen ja julkinen sekoittuivat keskenään. Rehtorin rooli yksityishenkilönä sekoittui rehtorin rooliin oppilaitoksen johtajana ja lukion rehtorina. Tämä aiheutti ristiriitaisia tunteita kouluympäristössä. Rehtorin

¹⁹² Ruotsissa tiedotusvälineet nimesivät tapauksen Facebook-rehtoriksi. Ks. esim. SVT:n uutisointi aiheesta 28.3. 2012 <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbottn/facebook-rektor-vann-i-ad>

¹⁹³ Ks. tarkemmin käsitteestä Pesonen 2013 s. 201,

olisi alun perin pitänyt luoda kaksi erillistä profiilia, yksi julkinen rehtorin ammatillisia työtehtäviä varten ja toinen yksityinen omaa henkilökohtaista elämää varten.

Hieman tuoreemmassa tapauksessa päädyttiin päinvastaiseen ratkaisuun. Ruotsin työtuomioistuin katsoi ratkaisussaan AD 2015:61, että julkinen Facebook-kirjoittelu oikeutti työnantajan antamaan työntekijälle varoituksen ja muuttamaan tämän toimenkuvaa määräajaksi. Esimiestasolla työskentelevä televisiotoimittaja-juontaja otti kantaa Ruotsin sote-uudistukseen ja käsitteli poliittisia virkanimityksiä omalla Facebook-seinällään. Hän myös selkeästi otti kantaa, millaisia päätöksiä sote-uudistukseen liittyen tulisi tehdä päätöksiä. Toimittajan Facebook-tili oli kokonaan julkinen, ja toimittajan profiilissa näkyi selvästi hänen työnantajansa nimi (SVT) sekä työnantajan logo. Profiilista oli siis helppo päätellä, kenen palveluksessa henkilö työskentelee ja mikä on hänen asemansa kyseisessä organisaatiossa. Työnantaja soitti työntekijälle ja käski tämän poistaa kirjoituksen. Työntekijä ei suostunut tähän, vaan kirjoitus pysyi yhä edelleen Facebookissa. Työntekijän mielestä kyseessä oli yksityinen mielipide. Lopulta työntekijä siirrettiin esimiestehtävien ja poliittisten ohjelmien parista pois määräajaksi. Hän myös sai kirjoituksestaan varoituksen. Työntekijän katsottiin rikkoneen yhtiön linjaa sekä public service –sopimusta, jossa lojaliteettivelvoitteesta oli vielä erikseen sovittu.

Tapausta käsiteltiin Ruotsin työtuomioistuimessa, jonka tehtäväksi jäi määritellä, oliko työ- sekä työehtosopimuksen ehtoja rikottu. Työtuomioistuimen tuli arvioida tapausta myös sananvapauden puuttumisen näkökulmasta, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta. Työtuomioistuimen perustelujen mukaan työntekijän olisi pitänyt toimia työnantajan ohjeiden mukaisesti. Toimittajan tehtävissä korostuu puolueettomuus ja työnantajalla on oikeus vaatia alaisiltaan sellaista käytöstä, joka ei vaaranna yhtiön uskottavuutta. Olihan mahdollisena vaarana se, että laajempi yleisö olisi voinut tulkita työntekijän julkisen Facebook-kirjoituksen televisioyhtiön viralliseksi kannaksi ja mielipiteeksi. Olihan toimittaja-juontaja avoimesti lisännyt profiiliinsa työnantajansa nimen ja pitänyt seinää julkisena. Työtuomioistuin katsoi, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamaa sananvapautta rikottu, vaan työntekijä siirrettiin määräajaksi pois sellaisten aihepiirien parista, mihin työntekijä otti kantaa julkisessa keskustelussa. Toimittajan siirto ja varoitus eivät olleet lainvastaisia eivätkä rikkoneet työntekijän sananvapautta.

Ruotsissa tuomioistuimet ahkerasti viittaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartiklaan. Kuitenkin EIT on profiloitunut sananvapauden ahkerana puolustajana,

varsinkin toimittajien ja median sanavapauden puolustajana.¹⁹⁴ On siis hieman ristiriitaista, että ruotsalainen työtuomioistuim ei nähnyt tapausta toimittajan sananvapauteen puuttumisena. On selvää, että toimittajan olisi kannattanut pitää oma Facebook-profiilinsa yksityisenä ja suljettuna suurelta yleisöltä. Mielestäni kuitenkin laajempi yleisö ymmärtää, että kyseessä on toimittajan oma henkilökohtainen mielipide eikä televisioyhtiön virallinen kanta. Toimittaja-juontajan Facebook-kirjoitus keräsi vain muutaman tykkäyksen ja pari kommenttia. Tästä voidaan päätellä, että julkisesti kirjoitettu mielipide ei herättänyt suurta kiinnostusta taikka kohua. Se ei myöskään tavoittanut kovin laajaa yleisöä. Ruotsin työtuomioistuimen ratkaisu viittaa siihen, että toimittajat olisivat jollain tavalla ”jäävejä” käymään ajankohtaista yhteiskunnallista keskustelua, sillä he ovat valinneet itsellensä sellaisen ammatin, joka koskettaa kaikkea yhteiskunnallista toimintaa sekä päätöksentekoa. Toimittajat ovat aktiivisia kansalaisia ja heillä on omia mielipiteitä ajankohtaisista asioista. Heillä on oikeus, niin kuin kaikilla ihmisillä, demokraattisessa yhteiskunnassa osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Mielestäni on väärä tapa pitää tiedotusvälineitä ja toimittajia jotenkin täysin puolueettomina kaikesta poliittisesta. Jokainen televisioyhtiö, jokainen toimittaja joutuu työssään tekemään valintoja ja nämä arvovalinnat heijastuvat työn sisältöön. Joten täysin neutraalia ja puolueetonta mediaa ei ole olemassakaan. Mielestäni on jopa tervetullutta, että toimittaja rohkeasti avaa oman taustansa sekä ne tekijät, jotka vaikuttavat viestinnän sisältöön. Tällöin median kuluttajalle avautuu mahdollisuus tarkastella viestinnän sisältöä hieman laajemmasta, ehkä jopa kriittisemmästä näkökulmasta. Joka tapauksessa ongelmilta olisi taas kerran vältytty, jos toimittaja-juontaja olisi luonut kaksi erillistä Facebook-sivua, yksi julkinen profiili televisioimittajan ammatillista viestintää varten ja toinen yksityinen profiili omia mielipiteitä varten rajatummalle yleisölle.

Ruotsin työtuomioistuimessa puidut tapaukset osoittavat meille jälleen kerran sen, kuinka meidän työkuultuurimme ja erilaiset organisaatiot eivät ole vielä kerenneet sopeutua sosiaalisen median toimintaympäristöön. Muutos on tapahtunut nopeasti, mutta käytännöt laahaavat vielä jokseenkin perässä. Selkeitä rajoja, hyväksyttäviä suuntaviivoja sekä oikeanlaisia käytäntöjä vielä selvästikin haetaan. Niiden vakiintuminen vie vielä huomattavasti enemmän aikaa. Käytännöistä olisi kuitenkin hyvä käydä keskustelua työnantajan kanssa ja sopia millaista käytöstä työnantaja odottaa omilta alaisiltaan, myös vapaa-ajalla sekä sosiaalisessa mediassa. Jos sosiaalisen median sisältö tai kirjoitukset eivät miellytä työnantajaa, on niistä hyvä keskustella työnantajan kanssa hyvässä hengessä ja miettiä yhdessä, mitä asialla voitaisiin tehdä. Toisaalta on hyvä asia, että aika ajoin sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen välistä

¹⁹⁴ Hallberg – Virkkunen 2017 s. 169

suhdetta punnitaan tuomioistuimissa. Tällöin päästään eroon lainvastaisista käytännöistä ja toimintatavoista. Tuomioistuimen ratkaisukäytäntö käytännössä osoittaa, millainen sananvapauden rajoittaminen on lainvastaista ja millainen sananvapauden rajoittaminen on hyväksyttävää lojaliteettivelvoitteen näkökulmasta. Maailma muuttuu, sen mukana myös sananvapauden ulottuvuudet sekä rajat.

9. Yhteenveto ja johtopäätökset

9.1. Yhteenveto ja johtopäätökset nykytilanteesta

Työntekijöiden sananvapauden laajuuden osalta kansallinen oikeuskäytäntö on hyvin pitkälle yhteneväinen EIT:n ratkaisukäytännön kanssa. Niin kansalliset tuomioistuimet kuin EIT:kin hyväksyvät sen, että sananvapaus on työsuhteessa aina lähtökohta. Työntekijällä on oikeus sananvapauteen, mutta myös vastuu ilmaisuistaan. Erityisen korostunut vastuu on niiden ilmaisuiden osalta, jotka jollain tavalla koskettavat työnantajaa. Työntekijän tulee nimittäin huomioida kaikessa toiminnassaan työnantajan etu ja tämän intressit. Tätä velvollisuutta kutsutaan vakiintuneesti lojaliteettivelvoitteeksi. Lojaliteettivelvoite rajoittaa työntekijän sananvapautta niin työpaikalla kuin vapaa-ajallakin. Sananvapaus ja lojaliteettivelvoite ovat kuitenkin hyvin liukuvia käsitteitä, jotka ovat avoimia erilaisille tulkinnoille. Lojaliteettivelvoitteesta on vain muutama lyhyt maininta työsopimuslaissa. Mihinkään vahvasti velvoittavaan oikeuslähteeseen ei ole tarkasti avattu sitä, mitä lojaliteettivelvoite tarkalleen ottaen tarkoittaa. Lojaliteettivelvoite onkin jäänyt yleisvelvoitteeksi, jonka laajuus määräytyy tapauskohtaisesti. Tämä puolestaan aiheuttaa erilaisia kollisiotilanteita, joissa joudutaan punnitsemaan sananvapautta suhteessa lojaliteettivelvoitteeseen, usein tapauskohtaisesti. Erityisen hankalia kollisiotilanteita on alkanut syntyä sosiaalisen median toimintaympäristössä.

Kuitenkin oikeuskäytännöstä voidaan ottaa muutamia keskeisiä periaatteita sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen välisen suhteen punnintaan. Työnantajaa ei saa vahingoittaa omilla ilmaisuillaan, mutta tämä ei tarkoita sitä, etteikö työnantajaa ja tämän toimintaa saisi ollenkaan kritisoida. Jossain tilanteissa työntekijä saa suojaa, vaikka hän rikkookin työsuhteessa noudatettavaa lojaliteettivelvollisuuttaan. Kaikista epäkohdista ja ongelmista tulee ensisijaisesti keskustella työpaikan sisäisesti työnantajan tai esimiehen kanssa. Asiasta ei kuitenkaan vielä

tämän jälkeenkään kannata suoraan kertoa ulkopuolisille, vaan kannattaa miettiä onko tiedolla yleistä merkitystä. Yleistä etua palveleva tieto saa suuremman suojan kuin henkilökohtaiseen koston tai hyötyyn tähtäävä sananvapauden käyttö. Yleisen edun mukaista on kertoa lainvastaisista sekä epäeettisistä toimintatavoista joko viranomaiselle tai julkisuuteen. Yleisen edun mukaista ei sen sijaan ole pelkkä työnantajan pilkkaaminen julkisesti. Kun työntekijä tuo asian julkisuuteen, on hänen kiinnitettävä huomio siihen, millä tavalla hän ilmaisee tiedon. Toistuvasti herjaavat sekä epäasialliset ilmaisut saavat vakiintuneesti vähemmän suojaa kuin perustellut ja asianmukaiset kannanotot.

Kun puhutaan virkasuhteessa olevien henkilöiden sananvapaudesta, kansallinen käsitys eroaa hyvinkin paljon EIT:n näkemyksestä. Tässä asiassa kansallisen tason ja EIT:n välillä on selkeä ristiriita. Meillä Suomessa virkamiehille ja viranhaltijoille on haluttu taata huomattavasti laajempi sananvapaus kuin työsuhteessa oleville, sillä virkasuhteessa oleva henkilö täyttää työssään lakisääteisiä velvoitteita ja toteuttaa yhteiskunnan yleistä etua. Suomalaisen käsityksen mukaan on yleisen edun mukaista turvata virkasuhteessa oleville henkilöille laajempi sananvapaus, sillä viranomaistoiminta ei niinkään suuntaudu työantajan taikka esimiehen intressien toteuttamiseen, vaan kansalaisten hyvinvointiin ja oikeuksien sekä velvollisuuksien toteuttamiseen. Näin ollen Suomessa epäkohtien nostaminen esille ja suoranainen kritiikki on sallittua ja toivottavaa, ainakin teoriassa. EIT suhtautuu taas virkamiesten ja viranhaltijoiden sananvapauteen päinvastaisella tavalla. EIT:n mukaan virkasuhteessa sananvapaus on huomattavasti rajoitetumpaa kuin yksityisen palveluksessa työskentelevillä. Yleiseurooppalaisen käsityksen mukaan on yleisen edun mukaista rajoittaa sananvapautta virkasuhteessa ja edellyttää virkamiehiltä sekä viranhaltijoilta korostunutta lojaliteettia organisaatiossa kohtaan. Varsinkin poliittisessa keskustelussa ilmaisuiden kuuluu olla korostuneen neutraaleja.

Suomessa pääsääntöisesti viranhaltijan sekä virkamiehen lojaliteettivelvoitteen laajuutta pohdittaessa arviointikriteereinä toimivat henkilön asema ja tehtävät organisaatiossa. Mitä ylempänä henkilö on organisaatioissa, sitä esimerkillisempää käytöstä häneltä odotetaan. Kansallisen oikeuskäytännön mukaan virkasuhteessa on myös erityisen tärkeä erotella, missä roolissa esittää julkisesti mielipiteitä. Lojaliteettivelvoite ja asianmukaisuusvaatimus ovat korostuneempia silloin, kun virkasuhteessa oleva henkilö esiintyy oman organisaationsa edustajana. Tällöin häneltä voidaan odottaa tietynlaista käytöstä ja harkintakykyä. Myös hallinnon sisäisillä ohjeilla voidaan asettaa vaatimuksia virkasuhteessa olevan henkilön käytökselle. Sen sijaan vapaa-ajalla yksityishenkilönä esiintyessä sananvapaus on laajempaa. Tosin tällöin henkilön on tehtävä selväksi, että hän esittää mielipiteitään puhtaasti

yksityishenkilönä eikä viranomaisorganisaation edustajana. Hyvin usein näitä kahta roolia on vaikea erottaa toisistaan.

Vaikka EIT on halunnut rajoittaa sananvapautta virkasuhteessa, ei tuomioistuin ole ollut tässä asiassa ehdottoman kategorinen. EIT on vakiintuneesti halunnut antaa whistle blower –suojaa eli suojata pilliinpuhaltajia niissä tilanteissa, joissa henkilö tuo ulkopuolisten tietoon lainvastaisia sekä epäeettisiä toimintatapoja. Erityisen tärkeää tällaisen suojan antaminen on virkamiehille ja viranhaltijoille, jotka käsittelevät työssään sellaista tietoa, joka koskee vallanpitäjien sekä poliitikoiden lainvastaisia menettelyjä. Tämän lisäksi EIT on vahvasti puolustanut akateemista ilmaisuvapautta eli tieteen harjoittajien sananvapautta.¹⁹⁵ EIT on halunnut taata tällaisella linjauksella tieteen vapauden. Myös meillä Suomessa virkasuhteessa olevilla tutkijoilla on laaja sananvapaus, joka kumpuaa tieteenharjoittamisen periaatteellisesta rajoittamattomuudesta.

Sananvapaus työ- ja virkasuhteessa ei ole aiheuttanut kollisiotilanteita ainoastaan Suomessa, vaan näihin asioihin on törmätty niin EIT:ssa kuin Ruotsissakin. Naapurissamme tuomioistuimet ovat joutuneet pohtimaan sananvapauden laajuutta työsuhteessa erityisesti sosiaalisen median toimintaympäristössä. Tapaukset ovat saaneet paljon huomiota mediassa, mikä kertoo taas puolestaan siitä, että aihe on mielenkiintoinen ja se herättää laajasti kiinnostusta yhteiskunnassa. Ruotsissa tuomioistuimet ovat kuitenkin arvioineet sananvapautta työsuhteessa samoista lähtökohdista kuin suomalaiset tuomioistuimet. Sananvapaus on siis aina pääsääntö. Pääsääntö, jota kuitenkin rajoitetaan muiden oikeuksien suojaamiseksi, tässä tapauksessa työnantajan ja viranomaisorganisaation oikeuksien suojaamiseksi. Lopuksi kerron vielä lyhyesti sananvapauden tulevaisuuden kehityksestä.

9.2. Tulevaisuuden näkymiä sananvapaudesta työ- ja virkasuhteessa

Sananvapaus perus- ja ihmisoikeutena yrittää tällä hetkellä löytää uutta muotoansa virtuaalisessa ja sosiaalisen median muuttuvassa maailmassa. On kuitenkin täysin selvää, että verkko tarjoaa sananvapauden käyttämislle aivan uudenlaisen alustan. Sananvapautta voidaan käyttää paljon laajemmin, nopeammin ja kohdistaa se huomattavasti suuremmalle yleisölle

¹⁹⁵ Arai 2014 s. 629

sosiaalisessa mediassa kuin perinteisin viestintävälinein.¹⁹⁶ Sananvapauden merkitys siis kasvaa ja sitä voidaan käyttää ennennäkemättömällä voimalla. Valitettavasti kuitenkin hyvin usein unohdetaan, että myös sosiaalisessa mediassa ja verkossa tapahtuvaa sananvapauden käyttöä säännellään ja rajoitetaan. Meillä on olemassa ennestään paljon lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä, jotka osoittavat selkeät rajat sananvapaudelle. Nämä rajat pätevät myös virtuaalimaailmassa. Meidän ei siis tarvitse läheta luomaan täysin uudenlaista sananvapauden sääntelyä, joka on luotu ja suunniteltu nimenomaan verkossa tapahtuvalle viestinnälle. Kaikki tarvittava lainsäädäntö on olemassa jo tällä hetkellä. Sen sijaan huomiota tulisi kiinnittää siihen, kuinka opettaa niin työnantajat kuin työntekijätkin oikealla tavalla toimimaan ja viestimään virtuaalitodellisuudessa. Toisin sanoen kysymys kuuluu, kuinka kauan menee ennen kuin sananvapaus vakiinnuttaa paikkansa uudessa toimintaympäristössä.

Edellä mainitut asiat pätevät myös sananvapauden virkasuhteessa. Tosin sananvapauden käyttöä koskien tietyille virkamiehille ollaan jo tarjoamassa selkeää sosiaalisen median koulutusta. Vuonna 2017 poliisien nettikirjoittelu Facebook-ryhmässä koettiin epäasialliseksi ja tämän takia päätettiin siitä, että kaikki poliisit joutuvat käymään verkkokoulutuskokonaisuuden sekä osallistumaan poliisin arvoihin liittyviin kehityskeskusteluihin.¹⁹⁷ Poliisihallituksen mukaan poliisin sananvapauden piiriin ei kuulu vihapuhe eivätkä rasistiset mielipiteet. Koen, että tällaisella ohjeistuksella halutaan konkretisoida lojaliteettivelvollisuutta, virkamiehen asianmukaisuusvaatimusta sekä käyttäytymisvelvollisuutta. Tällaisia ohjeita ja koulutuksia laadittaessa on kuitenkin huomioitava, etteivät kiellot ja ohjeet rajoita sananvapautta liiakseen, etenkin sananvapauden ytimeen kuuluvaa julkista keskustelua ei saa tukahduttaa, edes virkamiesten osalta. Tosin tällaisessa julkisessa keskustelussa ei saa loukata toisten kunniaa. Sananvapautta voidaan käyttää asiallisesti niin, että sitä ei voida luokitella vihapuheeksi. Maltti on valttia kaikessa, myös omissa ilmaisuissa sekä mielipiteissä.

Sananvapaus voi kehittyä ja elää ainoastaan demokraattisessa yhteiskunnassa. Toisin sanoen vain vapaa ja demokraattinen yhteiskunta mahdollistaa sananvapauden. Toisaalta sananvapaus on demokraattisen yhteiskunnan edellytys. Ilman sananvapautta ei voi olla demokratiaa, ja ilman demokratiaa ei voi olla sananvapautta. Vaikka sananvapaudelle on avautunut aivan uudenlainen ja laaja alusta verkossa, ei sananvapauden tulevaisuus näytä pelkästään positiiviselta. Kansallinen turvallisuus on sellainen arvo, joka nyky-yhteiskunnassa nousee

¹⁹⁶ Ks. esim. Cucereanu 2008 s. 137

¹⁹⁷ Savon Sanomat 11.03.2018 ” Seuraus FB-ryhmän kohusta: Poliisien osallistuttava arvokeskusteluun esimiehen kanssa”

useasti sananvapauden yläpuolelle.¹⁹⁸ Tämän on aivan ymmärrettävää, sillä valtion ensisijaisena tehtävänä on turvata kansalaistensa turvallisuus sekä elämä. Näin ollen informaation kulun vapautta sekä sananvapautta ollaan valmiita rajoittamaan kansallisen turvallisuuden nimissä. Tämä on näkynyt lisääntyneenä valvontana sekä verkkosensuurina, länsimaissa erityisesti Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa.¹⁹⁹ Kehitys, jossa sananvapautta rajoitetaan turvallisuuden nimissä, on globaali ja tulee näkymään myös meillä Suomessa.

Myös sananvapaus työsuhteessa on haasteiden edessä tulevaisuudessa. Jo vuonna 2013 Julkisen sanan neuvosto kiinnitti huomion kannanotollaan työntekijöiden sananvapauden kaventumiseen. Julkisen sanan neuvosto harvoin antaa tämän tyyppisiä lausuntoja, joten sille on annettava painoarvoa. Neuvosto oli kannanotossaan erityisen huolissaan siitä, että organisaatioiden esimiehet kieltävät alaisiaan ilmaisemasta mielipiteitään julkisuuteen.²⁰⁰ Tilanne on johtanut pelon ilmapiiriin, jossa työntekijät eivät enää uskalla kertoa edes työpaikan epäkohdista ulkopuolisille. Näin moni sananvapauteen itse asiassa sisältyvä mielipide jää lausumatta rangaistuksen pelossa. Monenlaisia ongelmia aiheuttavat myös epätarkat organisaation viestintäsäännöt, jotka saattavat rajoittaa sananvapautta ennakkollisesti ja sellaisissa asioissa, joissa henkilöllä on oikeus esittää oma mielipiteensä. Ohjeiden ja kieltojen tulisi olla yksiselitteisen tarkkoja, selkeitä ja ennen kaikkea lain mukaisia. Sananvapaus näyttää kaventuvan lähitulevaisuudessa entisestään, sillä hallitus valmistelee tällä hetkellä lakia, jolla rajataan työntekijän oikeutta kertoa tietoja ammattiliiton lakimiehelle työpaikan ristiriitatilanteessa.²⁰¹ Lakiesitys toteutuessaan heikentäisi huomattavalla tavalla työntekijän sananvapautta.

Tällainen sääntely liittyy EU:n liikesalaisuusdirektiivin täytäntöönpanoon. Näyttäisikin siis silti, että EU-sääntely tulee vaikuttamaan tulevaisuudessa yhä enenevässä määrin sananvapauteen työ- ja virkasuhteessa. EU:n tavoitteena on taata toimivat yhteismarkkinat, ja toimivat yhteismarkkinat taas puolestaan vaativat yhteisiä pelisääntöjä muun muassa työvoiman osalta. EU-oikeudellinen sääntely on siis varmasti vaikuttamassa meidän kansalliseen työläinsäädäntöön tulevaisuudessa. Sen sijaan nähtäväksi jää, kuinka käy suomalaisten virkamiesten ja viranhaltijoiden sananvapauden laajuudelle. Supistuuko se yleiseurooppalaiselle tasolle vai pysyykö se yhtä laajana kuin ennenkin?

¹⁹⁸ Hallberg – Virkkunen 2017 s. 27

¹⁹⁹ Hallberg – Virkkunen 2017 s. 27

²⁰⁰ JSN:n kannanotto 19.06.2013

²⁰¹ TEM:n tiedote 18.10.2017