
Pilliin puhaltaminen, sananvapaus ja ilmaisunvapautta rajoittavat normit

Sampo Ahokas

TIIVISTELMÄ

Euroopan unioni hyväksyi lokakuussa 2019 whistleblower-direktiivin. Suomessa eduskunta on hyväksynyt 2.12.2022 lain Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022) ja siihen liittyvistä muutoslaeista (1172/2022) – (1181/2022). Lainsäädäntö on tullut voimaan Suomessa 1.1.2023. Lainsäädännöllä tehostetaan Euroopan unionin jäsenmaissa väärinkäytösten ja korruption paljastamista.

Whistleblower-tilanteiden linjaukset ovat olleet osittain epäyhtenäisiä verratessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin jäsenmaiden linjauksia. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin verratessa niitä keskenään on havaittavissa epäyhtenäisyyksiä.

Artikkelissa perehdytään viimeaikaiseen oikeuskäytäntöön sananvapaudesta työ- ja virkasuhteissa erilaisten sananvapautta rajoittavien periaatteiden mukaisesti. Whistleblower-direktiivin myötä on havaittavissa, että epäkohtien ilmiäntämisestä on tullut yleisempää. Yhteiskunnassa tai organisaatiossa vallitseviin epäkohtiin on pystytty puuttumaan matalammalla kynnyksellä.

Vaikka whistleblowing-tilanteet palvelevat yleistä etua, vielä nykyäänkin ilmiäntäjistä tulee usein kustotoimien uhreja tai ilmiäntäjat kokevat muunlaista häirintää. EU:n whistleblower-direktiivi on ensimmäinen EU-tason direktiivi, jossa laki antaa suojaa ilmiäntäjälle ja tarjoaa edellytyksiä yhtenäisemmästä tulkintalinjauksesta sananvapautta koskevassa päätöksenteossa Euroopan unionin jäsenmaissa.

1 Johdanto

Sananvapautta pidetään demokraattisessa yhteiskunnassa tärkeänä arvona. Käsityksemme sananvapaudesta kehittyi osana muuttuvaa yhteiskuntaa. Artikkelissa tutkitaan sananvapauteen liittyviä rajoituksia sekä havainnollistetaan sananvapautta myös kansainvälisestä näkökulmasta. Kansainvälisessä näkökulmassa painotetaan Euroopan ihmisoikeussopimusta (EIS) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) mukaista kantaa. Sananvapautta voi-

daan pitää lähtökohtana myös työ- ja virkasuhteessa.¹ Aihealueesta tekee mielenkiintoisen se, että sananvapaus on jokaisen oikeus. Kuitenkin sananvapautta rajoitetaan eri ihmisillä eri tavoin. Tästä esimerkkinä muun muassa virkamiesten sananvapauteen liittyvät rajoitukset.²

Whistleblower-sääntelyn kehittyminen on ollut merkittävää 2000-luvulla EU:ssa, sillä vielä viime vuosikymmenen alussa Euroopan unionilla ei ollut yhtenäisiä sääntöjä pilliin puhaltajien suojeluun liittyen. Myös jäsenvaltioissa sääntely oli tällöin hajanaista. Tämän vuoksi pilliin puhaltajien oli haasteellista ilmoittaa väärinkäytöksistä ilman rangaistuksen pelkoa. Kuitenkin vuonna 2014 Euroopan unionin komissio julkaisi suosituksen pilliin puhaltajien suojeluun liittyen.³ Tästä seurasi se, että useat Euroopan unionin jäsenvaltiot alkoivat suunnittelemaan omia whistleblower-lakejaan, jotka olivat vielä 2000-luvun alussa todella erilaisia jäsenvaltioiden välillä. Vuonna 2018 Euroopan unionin komissio julkaisi direktiiviehdotuksen, jossa käsiteltiin pilliin puhaltajien suojaa.⁴ Direktiiviehdotuksella haluttiin aikaansaada yhtenäisempiä sääntöjä pilliin puhaltajien suojelulle EU:ssa. Direktiivi hyväksyttiin EU:n parlamentin ja neuvoston neuvotteluissa vuonna 2019.⁵ Direktiivin takia jäsenvaltioiden tulee luoda whistleblower-lakejaan siten, että ne täyttäisivät direktiivin vaatimuksia viimeistään joulukuuhun 2021 mennessä.

Artikkeli on rajattu koskemaan sananvapauden rajoja työ- ja virkasuhteessa ilmaisunvapautta rajoittavien normien mukaisesti. Ilmaisunvapautta rajoittavia normeja ovat muun muassa lojaliteettivelvollisuus, puolueettomuusvaatimus ja vaitiolovelvollisuus. Tässä artikkelissa sananvapauden rajoja työ- ja virkasuhteessa tutkitaan horisontaalisten oikeussuhteiden mukaisesti.⁶ Päätutkimuskysymys kuuluukin: kuinka lojaliteettivelvollisuus rajoittaa sananvapautta työ- ja virkasuhteessa peilaten whistleblowing-tilanteita lainvastaisiin ja -mukaisiin tulkintalinjoihin.⁷ Artikkelissa päätutkimukseen liittyvät alatutkimuskysymykset painottuvat ilmaisunvapautta rajoittavien normien tarkempaan tutkimiseen. Alatutkimuskysymyksiä ovat, kuinka puolueettomuusvaatimus rajoittaa sananvapautta työ- ja virkasuhteessa, kuinka vaitiolovelvollisuus rajoittaa sananvapautta työ- ja virkasuhteessa ja kuinka julkisuuspäätöksiä rajoittaa sananvapautta työ- ja virkasuhteessa. Kyseisten tutkimuskysymysten

¹ Tällä en kuitenkaan viittaa siihen, että sananvapaus perus- ja ihmisoikeutena on absoluuttisesti määriteltä. Asian voisi tulkita jopa päinvastaisesti, sillä sananvapauden määritelmää tarkennetaan lainsäädännön avulla turvataksaan muita oikeushyviä yhteiskunnassamme.

² Periaatteessa henkilöllä on oikeus ilmaista mielipiteitään. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin tilanteet, joissa henkilön tekemät ilmaisut loukkaavat toisen osapuolen oikeuksia, kuten mainetta. Työsuhteessa tämä voisi näkyä tilanteena, jossa työntekijän mielipiteet vahingoittavat esimerkiksi työnantajan mainetta. Virkasuhteen tilanteessa asiaa pohdittaisiin asianmukaisuusvaatimuksen rikkomisena, jolla on vaikutusta esimerkiksi organisaation maineeseen.

³ Ks. tarkemmin suositus CM/Rec(2014)7 ministerikomitean hyväksymä Euroopan neuvoston 30 päivänä huhtikuuta 2014 ja perustelut.

⁴ Ks. tarkemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta {SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final} - {SWD(2018) 117 final}.

⁵ Ks. tarkemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937, annettu 23 päivänä lokakuuta 2019, unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta.

⁶ Horisontaalisilla oikeussuhteilla tarkoitetaan yksittäisten henkilöiden välisiä oikeussuhteita.

⁷ Artikkelissa esitellään myös se, kuinka lainmukaiset ja lainvastaiset whistleblowing-tilanteet määritellään suomalaisessa oikeuskäytännössä ja EIT:n oikeuskäytännössä. Tulkintalinjoissa on eroavaisuuksia, joita esitellään artikkelissa.

perusteella artikkelissa otetaan kantaa siihen, minkälaista sananvapauden ilmaisua työ- ja virkasuhteessa pidetään sallittuna ja mitä ei-sallittuna ilmaisunvapautena.

Julkisuusperiaatteen käsitteleminen artikkelissa perustuu sananvapauden perustavanlaatuisen lähtökohdan tutkimiseen: toteutuuko Euroopan unionin jäsenmaissa vapaa mielipiteen muodostaminen, minkälaisia rajoja vedetään julkisesti käydyissä yhteiskunnallisissa keskusteluissa ja toteutuuko joukkotiedotusvälineiden toiminnan vapaus.⁸ Oikeustapausten avulla saadaan syvyyttä kyseisiin tutkimuskysymyksiin, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) näkökulma sananvapaudesta⁹ ja tätä käsittelevistä rajoituksista määrittelee pitkälti käsitystämme sananvapaudesta ja ilmaisunvapautta koskevista rajoituksista työ- ja virkasuhteessa. Tässä artikkelissa julkisuusperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä peilataan Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisujen mukaisesti.

Artikkeli on lainopillinen kirjoitus, jossa tutkimuksen kohteena on voimassa oleva oikeus.¹⁰ Lainoppi on käsitetty metodiksi, jota hyödyntäen tutkitaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lainoppi voidaan ymmärtää toisaalta laajemmassa merkityksessä, jossa se on jaettu käytännön lainoppiin ja teoreettiseen lainoppiin. Käytännön lainopissa selvitetään oikeussääntöjen sisällöllisiä merkityksiä, ja teoreettisessa lainopissa perehdytään oikeussääntöjen systematisointiin, jolla tarkoitetaan oikeussääntöjen sijoittamista eri oikeudenalojen kentille.¹¹ Artikkelissa kyseiset lainopilliset suuntaukset käyvät vuoropuhelua keskenään.¹²

2 Sananvapauden määrittelyä ja siihen liittyvä perus- ja ihmisoikeuden näkökulma

Sananvapautta pidetään perusoikeutena. PL 12.1 §:n mukaisesti jokaisella on sananvapaus ja sananvapauteen liittyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja ja mielipiteitä kenenkään ennakolta estämättä. Lain esitöiden mukaisesti sananvapautta pidetään poliittisena oikeutena, jonka tehtävänä on edistää avointa julkista keskustelua, vapaata mielipiteen ilmaisua, mahdollistaa median toimintaoikeus ja tehdä mahdolliseksi vallanpitäjien ja vallankäy-

⁸ Kansallisessa lainsäädännössä Suomessa perustuslain 12.1 § käsittelee näitä asioita. Tätä esitellään tarkemmin artikkelin toisessa luvussa.

⁹ Ks. HE 309/1993 vp, s. 57. Hallituksen esityksen mukaisesti sananvapaudella suojataan yksilön oikeutta valmistella viestejään julkaistavaksi. Sananvapautta rajoittavat säännökset ovat poikkeuksia pääsäännöstä, minkä vuoksi sananvapauden ulottuvuutta ei pitäisi havainnoida kapeasti.

¹⁰ Matti Kurkela, Laki ja oikeus. Defensor Legis 3/2009, s. 466.

¹¹ Ks. Aulis Aarnio, Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta, Minun metodini. Helsinki 1997, s. 36–37.

¹² Teoreettisen lainopin piirteitä artikkelissa on nähtävillä sananvapauteen liittyvien käsitteiden määrittelynä kansainvälisen ja kansallisen oikeuden pohdinnan muodossa erityisesti peilaten EIT:n oikeuskäytäntöä Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuskäytäntöön. Artikkelissa kansallisen oikeuden ja kansainvälisen sääntelyn havainnollistaminen ja pohdinta on tärkeässä roolissa. Käytännön lainoppi artikkelissa näkyy sananvapauteen liittyvän lainsäädännön, oikeuskäytännön ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön havainnollistamisena.

tön julkinen kritiikki.¹³ Lain yksityiskohtaisilla perusteluilla havainnollistetaan sananvapauden vertikaalisuhdetta, jolla tarkoitetaan julkisen vallan ja yksilön välistä suhdetta.

Sananvapauskäsityksemme perus- ja ihmisoikeutena on ollut murroksen kohteena viestinnän sijoittuessa nykyään yhä enemmän virtuaaliseen ja sosiaaliseen mediaan.¹⁴ Verkkoviestintä tarjoaa uusia mahdollisuuksia käydä keskustelua eri alustoilla. Luonnollisen henkilön on helpompaa saada viestinsä perille ja samalla viesti kohdistuu usein suuremmalle yleisölle kerralla esimerkiksi sosiaalisessa mediassa.¹⁵ On kuitenkin hyvä tiedostaa se, että verkossa ja sosiaalisessa mediassa käytyjä keskusteluja säädelään ja rajoitetaan. EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytäntö liittyen sananvapauteen työsuhteessa antaa seuraavanlaisia viitteitä nykypäivän haastetekijöistä sananvapauden osalta. Esimerkiksi organisaatiossa esimiehet ovat kieltäneet alaisiaan tuomasta esille mielipiteitään julkisesti käytyyn keskusteluun. Tämän lisäksi organisaatioiden sisällä on havaittavissa vähäistä kritiikin sietokykyä, jolloin jo muutamalla kriittisellä lauseella työntekijä on voitu irtisanoa työsuhteestaan. Tällainen tilanne väistämättä johtaa tietyn tasoiseen pelolla johtamiseen ja pelon ilmapiiriin, jonka seurauksena työntekijät eivät useinkaan viitsi tai uskalla ilmaista mielipiteitään työpaikalla kohdatuista epäkohdista työpaikan ulkopuolisille tahoille.

Whistleblowing-tilanteella viitataan toimintaan, jossa esimerkiksi työpaikalla koettuja vääryyksiä tai epäeettisesti toteutettua toimintaa tuodaan esille organisaation ulkopuolisille tahoille. Tällaista toimintaa on haluttu suojella, sillä sen on nähty edistävän lainvastaisen toiminnan tai muulla tavalla epäasialliseksi koetun toiminnan vähentymistä.¹⁶ Kuitenkin esimerkiksi Suomessa whistleblowing-tilanteet ovat olleet pitkälle sääntelemättömiä ja hajanaisia nykyisen lainsäädännön puitteissa.¹⁷ Sananvapautta rajoittavasta tekijästä esimerkiksi lojaliteettivelvollisuus voi hankaloittaa työntekijän mahdollisuutta ilmoittaa työnantajan tekemistä väärinkäytöksistä. Toisaalta kansainvälisen oikeuskäytännön tarkastelun perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että whistleblowing-toimintaa kohtaan aletaan suhtautua voimistuneemman suojelun mukaisesti.¹⁸

¹³ Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp, s. 56.

¹⁴ Päivi Tiilikka, Sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus työsuhteessa. Lakimies 2/2013, s. 233–234.

¹⁵ Esimerkiksi sosiaalisen median palvelussa, Instagramissa, viime vuosina yleistyneet kelat ja tarinat näkyvät luonnollisten henkilön seuraajille ja mikäli tiliä ei ole rajoitettu vain kavereihin, voivat kyseiset julkaisut näkyä aivan kaikille kyseistä palvelua käyttäville henkilöille. Viestintä on ollut murroksen kohteena 2000-luvulla viestien ollessa helpommin saavutettavissa. Viestien kohdentuminen isommille joukoille lisää vastuullisuuden merkitystä niin luonnollisilla henkilöillä kuin myös oikeushenkilöillä. Twitter on myös erinomainen esimerkki myös siitä, kuinka viestien kohdentaminen suurelle joukolle nykypäivänä on helppoa.

¹⁶ Riku Neuvonen, Pilliinpuhaltajien asema Suomessa. Viestintäoikeuden vuosikirja 2016, s. 241–242.

¹⁷ Neuvonen 2016, s. 248–249. Kuitenkin whistleblower-direktiivillä on pyritty yhtenäistämään linjausta suomalaisen kansallisen lainsäädännön ja EIT:n linjauksen välillä.

¹⁸ Neuvonen 2016, s. 253.

3 Sananvapauteen liittyvät rajoitukset julkisuusperiaatteen ja lojaliteettivelvollisuuden mukaisesti

Viranomaistoimien läpinäkyvyydestä ja julkisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 12.2 §:n mukaisesti.¹⁹ PL 12.2 §:n mukaisesti viranomaisten asiakirjat ja muunlaiset tallenteet ovat lähtökohtaisesti julkisia, mikäli näiden julkisuutta ei välttämättömien syiden takia ole lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tietoa julkisista asiakirjoista ja tallenteista. Julkisuusperiaatetta olisi noudatettava asioiden vireilläolosta ilmoittamisessa, tiedotustoiminnessa, hyvässä tiedonhallinnassa ja muussa viranomaisen toiminnassa, jonka tehtävänä on tuottaa julkisia asiakirjoja tai asiakirjatietoa ja mahdollistaa julkisuusperiaatteen toteutuminen.²⁰ Esimerkiksi virkamiehiin kohdistuu virka-asemansa vuoksi ilmaisunvapauteen liittyviä rajoituksia.

Virkamiesten asemaa pidetään tietyllä tavalla erityisaseman omaavana verrattuna muun muassa työsuhteessa oleviin työntekijöihin, erilaisiin yksityishenkilöihin tai poliittikoihin.²¹ Virkasuhteeseen kuuluu yksipuolisen määräämistoimen luonne, johon edellytetään myös virkamiehen suostumus. Ilmaisunvapauden kaventumista on oikeuskirjallisuudessa pohdittu sen kannalta, pitäisikö virkamiehen virkaa ottaessaan ymmärtää suostuneensa ilmaisunvapauden kaventumiseen myös kansalaisroolin kannalta katsoen.²² Toisaalta virkamiehen tulisi tehdä selväksi, käyttäkö hän sananvapauttaan kansalaisen asemassa vai virkamiehen asemassa. Kuitenkin nämä erilaiset roolit helposti sekoittuvat keskenään.²³ Virkamiesaseman hierarkialla voidaan nähdä myös vaikutusta esimerkiksi julkisen esiintymisen tilanteissa. Korkeamman hierarkian virkamiehet usein mielletään organisaation suunnannäyttäjiksi, jolloin kyseisten virkamiesten esiintymistä ja julkisia väittämiä seurataan tarkasti.²⁴

Lojaliteettivelvollisuus on laaja käsite, joka on esillä erityisesti työoikeudellisissa ja sopimus oikeudellisissa ongelmissa.²⁵ Työoikeuden lisäksi työntekijän sananvapautta rajoitetaan

¹⁹ Julkisuusperiaatetta ei ole sanallisessa muodossa mainittu perustuslaissa.

²⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp, s. 12.

²¹ Erilaisia työntekemisen muotoja ovat muun muassa vakinainen työsuhte, toistaiseksi voimassa oleva työsuhte, osa-aikatyö, yrittäjyys, itsensä työllistäminen, määräaikainen työ ja vuokratyö. Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkamiehen virkavastuusta. Virkavastuusta puhuttaessa sillä viitataan työsuhdetta laajempaan vastuuseen, jotka liittyvät työssä toteutettuihin virheisiin. Virkavastuulla on vahingonkorvausoikeudellisen ja rikosoikeudellisen vastuun merkitys. Ks. tähän liittyen KHO 2014:98. Kyseisessä ratkaisussa ongelmatilanteeksi muodostui se, että kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välisen palvelusopimuksen järjestelytilanteessa palveluntuottajan eli työntekijän ja julkisyhteisön välillä ei ollut aidoksi todettua virkasuhdetta. Kyseisessä tilanteessa viranhaltija oli työnantajana toimivan julkisoikeudellisen yhteisön johdon ja valvonnan alaisuudessa, jossa julkisyhteisö vastasi viranhaltijan virkasuhteen johtuvista oikeuksista. Järjestelyä pidettiin lainsäädännön kiertämisenä ja lainvastaisena.

²² Ilmaisunvapauden rajoittamista virka-aseman vuoksi voidaankin katsoa valtiosääntöoikeudellisena ongelmana, johon liittyy tiettyjen perusoikeuksien kaventuminen.

²³ Timo Konstari, Virkamiehen ilmaisuvapaus. Lakimiesliiton Kustannus 1986, s. 46 ja 115.

²⁴ Riitta Ollila, Sananvapaus. Tietosanoma 2004, s. 24.

²⁵ Sananvapautta tutkiessa työ- ja virkasuhteessa pääpainotus tässä artikkelissa liittyy julkisuusperiaatteen muodostamaan näkökulmaan, joka enemmän liittyy informaatio-oikeuteen kuin työoikeuteen. Kuitenkin sananvapaudesta puhuttaessa työ- ja virkasuhteessa lojaliteettivelvollisuudella on väistämättä tärkeä rooli tutkittavassa aiheessa. Tämän vuoksi tässä kappaleessa lojaliteettivelvollisuutta käsitellään ytimekkäästi sananvapauden näkökulmasta.

sopimusoikeudellisen lojaliteettivelvollisuuden mukaisesti.²⁶ Sopimusoikeudelliseen lojaliteettivelvollisuuteen liittyy läheisesti ajatusmalli, jonka mukaan työnantajan tulisi huomioida omien intressiensä lisäksi työntekijän etu.²⁷ Lojaliteettivelvollisuuden sisältöä pidetään suhteellisen tulkinnanvaraisena ja hankalasti tulkittavana. Kuitenkin lojaliteettivelvollisuutta pidetään vakiintuneessa asemassa siviilioikeudellisena periaatteena.²⁸ Lojaliteettivelvollisuutta tulkitaan indispositiivisena säännöksenä, jolla tarkoitetaan sitä, ettei sopimussopimuksen osapuoli pysty luopumaan ennakolta oikeuksistaan määritellä toisen sopimussopimuksen lojaliteettivelvollisuutta.²⁹ Yksinkertaisemmin ilmaistuna tällä tarkoitetaan sitä, että sopimussuhteessa osapuolten välillä tulisi vallita lojaliteettivelvollisuus, joka tietyissä tilanteissa tulkitaan laajemmin kuin toisissa tilanteissa, joissa lojaliteettivelvollisuus ei ole niin korostuneessa asemassa muun muassa sopimuksen luonteen takia.

4 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä sananvapaudesta ja sen rajoituksista työ- ja virkasuhteessa

Euroopan ihmisoikeussopimuksella on sananvapautta turvaava vaikutus.³⁰ Sananvapautta on rajoitettu EIS 10 artiklan 2 kappaaleen mukaisesti muiden oikeuksien ja maineen suojaamiseksi. Tässä artikkelissa EIS 10 artiklan 2 kappaletta voidaan tulkita työnantajan maineeseen ja oikeuksien suojaan viitaten. Kansallisia tuomioita tulkittaessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllä on merkittävä rooli. Toisaalta, jos suomalainen tuomioistuin olisi antanut tietynlaisen tuomion, EIT ei pystyisi muuttamaan tai kumoamaan kyseistä tuomiotaan tilanteessa, jossa kansallinen tuomioistuin loukkaa kantajan ihmisoikeuksia. EIT:n tehtäväksi muodostuu tällaisessa tilanteessa ratkaista, voidaananko kyseistä tapausta pitää ihmisoikeusloukkauksena ja päättää mahdollisista vahingonkorvauksellisista seikoista kantajaa kohtaan. Euroopan ihmisoikeussopimukseen

²⁶ Työsopimuksella tarkoitetaan useimmiten kahden sopimussopimuksen, työnantajan ja työntekijän, välille tehtyä sopimusta.

²⁷ Martti Kairinen – Seppo Koskinen – Kimmo Nieminen – Vesa Ullakonoja – Mika Valkonen, Työoikeus. Helsinki 2002, s. 91.

²⁸ Ks. Tähän liittyen muun muassa ratkaisu KKO 1993:130. Kyseisessä ratkaisussa käsitellään sopimussopimuksiin kohdistuvaa lojaliteettivelvollisuutta sopimussuhteessa. Sopimussopimuksen pitäisi lähtökohtaisesti ottaa huomioon toisen osapuolen edut ja oikeudet. Lojaliteettivelvollisuuden tärkeyttä on korostettu erityisesti pitkäaikaisissa sopimuksissa. Yksinkertaisimmillaan lojaliteettivelvollisuus voitaisiin tiivistää toisen sopimussopimuksen etujen huomioimiseksi.

²⁹ Jukka Mähönen, Lojaliteettivelvollisuus ja tiedonantovelvollisuus. Teoksessa Vesa Annola – Mika Hemmo – Juha Karhu – Leena Kartio – Ari Saarnilehto – Eva Tammi-Salminen – Juha Tolonen – Jarmo Tuomisto – Mika Viljanen (toim.), Varallisuus-oikeus. Helsinki 2001, s. 121.

³⁰ Suomen perustuslailla on samanlainen sananvapautta suojaava vaikutus Suomessa.

liittyy nykypäivän ylikansallisia sananvapauden tilanteita tulkittaessa korostunut asema perusoikeuksien sisällön määrittämisessä.³¹

EIT on viime aikoina pyrkinyt omassa ratkaisutoiminnassaan muokkaamaan tulkintaansa ihmisoikeussopimuksesta etsien tulkintaohjeita kansallisen tason oikeudesta.³² EIT:n ja kansallisen oikeusjärjestyksen välille on muodostunut viime aikoina avoimempi kulttuuri, jossa dialogin avulla pyritään yhdenmukaistamaan EIT:n ja jäsenvaltioiden linjauksia muun muassa sananvapautteen liittyvissä kysymyksissä.³³ Artikkelit on rajattu sananvapauden punnintaan työ- ja virkasuhteessa olevien yksittäisten henkilöiden välisissä oikeussuhteissa.³⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapausten valinnassa on kiinnitetty huomiota ilmaisunvapautta rajoittavien normien sisällön havainnollistamiseen. Täten EIT:n oikeustapaukset antavat näkemyksiä erilaisiin ilmaisunvapautta rajoittaviin normeihin³⁵ painottaen julkisuusperiaatetta, lojaliteettivelvollisuutta, puolueettomuusvaatimusta ja vaitiolovelvollisuutta.³⁶ Tarkastellaan seuraavaksi oikeustapauksia.

4.1 Vaitiolovelvollisuus

Virkamiehen sananvapautta turvataan perustuslaissa. Tämän vuoksi virkamiehen sananvapauden rajoittamiselle tulisi löytyä päteviä perusteita. Connolly v. Euroopan yhteisöjen komissio -tapauksessa³⁷ sananvapautteen liittyvät rajoitukset tulkitaan suhteelliseksi eivätkä täten rajoita perus- ja ihmisoikeuksien sisältöä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EUT) päätti, että Euroopan komissio toimi laillisesti, kun se erotti taloustieteilijä *Bernard Connollyn*, joka johti Euroopan valuuttajärjestelmän analysoinnista vastaavaa yksikköä vuosina 1989–1996.³⁸ Connolly erotettiin komissiosta vuonna 1996 sen jälkeen, kun hän oli julkaissut kirjansa ”The Rotten Heart of Europe”.³⁹ Kirjassaan Connolly huomauttaa useista vaaroista, jotka liittyvät tiiviimpään rahapoliittiseen yhdentymiseen ja väittää, että talous- ja rahaliitolle (EMU) ei ole taloudellista perustaa.⁴⁰ Kirja kyseenalaistaa myös Euroopan komission rehellisyyden, min-
kä vuoksi komission kurinpitolautakunta katsoi, että heillä oli oikeus erottaa hänet ja väitti tuomiossaan, että Connollylla oli velvollisuus palvella työnantajaansa tunnollisesti.⁴¹ Bernard

³¹ Riku Neuvonen – Pauli Rautiainen, Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015, s. 45. Tähän liittyen kansallisten tuomioistuinten tulee huomioida ihmisoikeustuomioistuimen kantaa, sillä ihmisoikeustuomioistuimen tehtävänä on toteuttaa ihmisoikeussopimuksen tulkintaa.

³² Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa koskevasta vuoropuhelusta. Teoksessa Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro (toim.), Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen. Vantaa 2012, s. 93.

³³ Sananvapautteen liittyviä EIT:n oikeustapauksia käsittelemme tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

³⁴ Kyseinen raja-
³⁵ Vielä tarkennuksena, että ilmaisunvapautta rajoittavia normeja ovat muun muassa julkisuusperiaate, lojaliteettivelvollisuus, puolueettomuusvaatimus ja vaitiolovelvollisuus.

³⁶ Vaitiolovelvollisuuden alaisuuteen kuuluu artikkelissa tutkittu whistleblowing-ilmiö.

³⁷ Asia C-274/99.

³⁸ Asia C-274/99, kohta 2.

³⁹ Asia C-274/99, kohta 5.

⁴⁰ Asia C-274/99, kohta 19.

⁴¹ Asia C-274/99, kohdat 40 ja 168.

Connolly menetti työpaikkansa komissiossa. Brysselin komissio erotti Connollyn virastaan, koska hänen kirjoittamansa kirja oli komission mukaan liian paljastava.⁴² Toisaalta hänen kirjaansa on ylistetty syvällisenä, vakuuttavana ja paljastavana teoksena. Hänen rohkeasta uhmauksestaan tuli kansainvälinen uutinen ja hänen kirjastaan kansainvälinen bestseller.

Connolly-tapauksessa korostuu EUT:n linjaus, jonka mukaisesti sananvapaus on perusoikeus ja sitä ei voida ääritapauksia lukuun ottamatta loukata muilla säännöillä. Tämä samanlainen kanta vahvistettiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen aiemmassa tuomiossa vuonna 1988 Oyowe ja Traore v. komissio.⁴³ Kyseisessä tuomiossa keskeinen EUT:n tekemä linjaus liittyy siihen, että henkilöstösääntöjä ei voida tulkita tavalla, joka olisi ristiriidassa sananvapauden kanssa. Connolly-tapauksessa EUT oli hyödyntänyt samanlaisia virkamiehen sananvapauteen liittyviä periaatteita sen perustellessaan tuomiota Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 11 artiklan⁴⁴, henkilöstösääntöjen 12 artiklan⁴⁵ ja henkilöstösääntöjen 17 artiklan mukaisesti⁴⁶. EUT perusteli päätöksessään, että Euroopan yhteisöjen virkamiehillä ja muulla henkilökunnalla on sananvapaus. Sananvapaus käsittää vapauden ilmaista kirjallisesti tai suullisesti mielipiteitä, jotka voivat poiketa muiden toimielimien mielipiteistä. Kuitenkin demokraattisessa yhteiskunnassa on lain mukaista sisällyttää virkamiehille asemasta riippuen henkilöstösääntöjen 11 ja 12 artiklan mukaisia velvollisuuksia, joilla pyritään edistämään luottamussuhdetta tiettyyn toimielimeen, virkamieheen tai muuhun henkilöstöön. EUT:n linjauksen mukaisesti luottamussuhdetta oli rikottu kirjan paljastamien tietojen perusteella.

Virkamiehiin kohdistuu lähtökohtaisesti samantyylinen perustuslaissa edellytetty sananvapaus kuin muillekin. Kuitenkin virkamieslainsäädäntö on työntekijöitä koskevaan lainsäädäntöön nähden tiukemman linjauksen lainsäädäntöä. Tällä on vaikutusta siihen, että virkamiesten sananvapaus on rajoitetumpaa.⁴⁷ Virkamiehen vaitiolovelvollisuuteen liittyen ei Suomessa ole erillistä lainsäädäntöä.⁴⁸ Muun muassa virkamiehen virantoimitusvelvolli-

⁴² Ks. Asia C-274/99, kohta 11. Viranomaislainen päätti 27. syyskuuta 1995 henkilöstösääntöjen 88 artiklan mukaisesti erottaa Connollyn tehtävistään 3 päivä lokakuuta 1995 ja pidättää puolet hänen peruspalkastansa erottamisen aikana.

⁴³ Asia C-100/88.

⁴⁴ Kyseisen artiklan mukaisesti virkamiehen on suoritettava tehtävänsä ja toimittava ainoastaan yhteisöjen edun mukaisesti. Virkamies ei saa pyytää eikä ottaa vastaan ohjeita miltään hallitukselta, viranomaiselta, organisaatiolta tai toimielimensä ulkopuoliselta henkilöltä.

⁴⁵ Kyseisen artiklan mukaisesti virkamiehen on pidättäydyttävä sellaisista teoista ja erityisesti sellaisten julkisuudessa esitettyjen mielipiteiden ilmaisemisesta, jotka voisivat heikentää hänen asemaansa kohdistuvaa arvonantoa.

⁴⁶ Kyseisen artiklan mukaisesti virkamies ei saa ilman nimittävän viranomaisen lupaa yksin eikä yhdessä muiden kanssa julkaista eikä antaa julkaistavaksi tekstiä, joka liittyy yhteisöjen toimintaan. Lupa evätään ainoastaan, jos suunniteltu julkaiseminen saattaa vaarantaa yhteisöjen edun.

⁴⁷ Timo Silenti, Virkamiehen ilmaisuvapaus on rajoitetumpi kuin muiden kansalaisten, Lakimies 1983:5, s. 19–20.

⁴⁸ Virkamiehen ilmaisuvapautta rajoittava normi, vaitiolovelvollisuus, on säädetty julkisuuslain 23 §:ssä. Julkisuuslain 23.1 §:n mukaisesti viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

suudella voi olla vaikutusta tähän.⁴⁹ Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluu lisäksi tietoja koskeva hyväksikäyttökielto.⁵⁰ Vaitiolovelvollisuuden alaisuuteen kuuluu whistleblowing-ilmiö, joka tarkoittaa väärinkäytöksestä ilmoittamista. Whistleblowing-tilanteessa henkilö tiedottaa joko omaa organisaatiotaan, organisaation ulkopuolista henkilöä tai valvontaviranomaisia organisaation sisällä tapahtuneesta toimesta, joka olisi lainvastainen, epäeettinen tai muulla tavalla paheksuttava. Guja v. Moldova -ratkaisu on tunnettu whistleblowing-tapaus.

Ratkaisussa Guja v. Moldova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että Moldova rikkoi Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklaa 10, kun se erotti virkamiehen⁵¹, joka oli paljastanut yleistä etua koskevia tietoja korkean tason poliitikkojen yrityksistä vaikuttaa oikeuslaitokseen⁵². Tuomioistuin katsoi, että artikla 10 koskee sekä virkamiehiä että työpaikkaan liittyviä asioita. Tuomioistuin kuitenkin korosti, että tapauskohtainen analyysi tietojen luovuttamisen kontekstista oli tarpeen.⁵³ Tapauksessa Guja väitti, että irtisanominen työstään kirjeiden julkistamisen vuoksi loukkasi hänen oikeuttaan ilmaisunvapauteen ihmisoikeussopimuksen artiklan 10 mukaisesti. Myös hänen oikeuttaan paljastaa tietoja kolmannelle osapuolelle oli loukattu eikä hänen täytynyt olla kirjeiden kirjoittaja, jotta artiklaa 10 voitaisiin soveltaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korosti, että artikla 10 ulottuu sekä virkamiehiin että työpaikalla tapahtuviin asioihin. EIT katsoi, että Gujan irtisanominen työstään kirjeiden julkaisemisen vuoksi merkitsi julkisen viranomaisen työhön puuttumista.⁵⁴

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ottanut kantaa siihen, oliko Moldovan tekemät rikkomukset lailla määrättyjä⁵⁵ ja totesi, että legitiiminä tavoitteena oli estää luottamuksellisten tietojen paljastaminen tulevaisuudessa.⁵⁶ Tähän liittyen EIT:n suuri jaosto totesi tuomiossaan, että Moldova oli loukannut Gujan oikeutta sananvapauteen ja katsoi, että Gujan erottaminen oli ollut perusteetonta puuttumista tiedonvälitysoikeuteen.⁵⁷ Päätöksessä tunnustettiin myös, että vaakalaudalla olevat kysymykset, kuten oikeuslaitoksen riippumattomuus ja tärkeän poliittisen hahmon väärinkäytökset herättivät suurta yleistä mielenkiintoa. Gujalle määrättyä seuraamusta eli irtisanomista pidettiin kohtuuttomana.⁵⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi siten, että Moldovan puuttumista hakijan sananvapauteen ei voitu perustella demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömäksi.⁵⁹

⁴⁹ Silenti 1983:5, s. 19.

⁵⁰ Julkisuuslain 23.3 §:n mukaisesti edellä 1 tai 2 momentissa tarkoitettu henkilö [23.1 § ja 23.2 §] ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisten tiedonsaantioikeus on perustunut.

⁵¹ Guja v. Moldova, kohta 3.

⁵² Guja v. Moldova, kohta 10.

⁵³ Guja v. Moldova, kohta 2.

⁵⁴ Guja v. Moldova, kohta 48.

⁵⁵ Guja v. Moldova, kohta 9.

⁵⁶ Guja v. Moldova, kohta 57.

⁵⁷ Guja v. Moldova, kohta 3.

⁵⁸ Guja v. Moldova, kohta 49.

⁵⁹ Guja v. Moldova, kohta 10.

Virkamiesten sananvapautta voidaan pitää rajoitetumpana, sillä virkamieslainsäädäntö on tiukempaa.⁶⁰ Voidaankin väittää, että virkamiehen sananvapaus ei liity salassa pidettävien asioiden ilmiantamiseen asioissa, joissa virkamies on vaitiolovelvollinen virka-asemansa takia.⁶¹ Lähtökohtaisesti virkamiehille kuuluu kuitenkin samanlainen perustuslaissa ilmaistu sananvapaus kuin muillekin ihmisille.⁶² EIT:n ratkaisukäytännöstä vaitiolovelvollisuuteen liittyen Guja v. Moldova -ratkaisu on perustavanlaatuinen esimerkki tämän hetken tulkintalinjauksesta. Ratkaisussa korostetaan sitä, ettei virkamies ollut tehnyt rikettä ilmiantaessaan tiedossaan olevia salassapidon alaisia tietoja. Kyseisessä ratkaisussa EIT painotti, että yleisön tiedon tarpeen näkökulma on korkeammalla kuin virkamiehen vaitiolovelvollisuuden tarve.⁶³ Näin ollen EIT totesi ratkaisussaan, että virkamiehen sananvapautta on loukattu, koska hänet on erotettu virastaan näiden mediaan vuotamiensa asiakirjojen julkistamisen myötä.

4.2 Lojaliteettivelvollisuus

Guja v. Moldova -ratkaisu havainnollistaa myös lojaliteettivelvollisuutta virkasuhteessa. EIT:n mukaisesti valtioilla on velvollisuus edistää sananvapautta myös yksityishenkilöiden välisissä suhteissa.⁶⁴ Toisaalta EIT:n ratkaisu on käytännössä painottanut sitä, että työntekijöillä on ilmaisuissaan harkitsemisvelvollisuus ja lojaliteettivelvollisuus suhteessa työnantajaansa. Työntekijälle kuuluu täten EIT:n linjauksen mukaan ennakoitu velvollisuus toteuttaa harkintaa, onko tietynlainen ilmaisutapa tai mielipide työnantajaa loukkaavaa.⁶⁵ Työntekijän tulisi välttää sellaista toimintaa, joka voisi vaarantaa keskinäistä luottamussuhdetta. Muun muassa Guja v. Moldova -ratkaisussa EIT on linjannut erilaisia arviointikriteereitä, joita käytettiin työntekijän sananvapauden laajuuden punnintaan. Yleisellä tasolla EIT:n suhtautuminen sananvapauteen on ollut liberaalimpaa⁶⁶ verrattuna suomalaisten tuomioistuinten näkökantoihin sananvapaudesta ja sen laajuudesta.⁶⁷ EIT:n sananvapauteen liittyvät ratkaisut ovat olleet suvaitsevan tulkintalinjauksen kannalla. Tämä on ollut nähtävillä EIT:n tulkintalinjauksena, jossa todella loukkaaviakin tiedon ilmaisumuotoja on pidetty sallittuina.⁶⁸ Kuitenkin EIT:n

⁶⁰ Silenti 1983:5, s. 19–20.

⁶¹ Silenti 1983:5, s. 19.

⁶² Poyraz v. Turkki (7.12.2010). Ratkaisussa EIS 10 artiklaa sovellettiin virkatoimintaan ja täten virkamiehiin.

⁶³ EIT:n ratkaisua voidaan pitää tietyllä tavalla merkillisenä ratkaisuna, sillä virkamiehen vaitiolovelvollisuutta on tulkittu laajemmaksi kuin asiakirjojen salaisuutta. Vaitiolovelvollisuus käsittelee asiakirjojen lisäksi myös tietoja. Ks. Tähän liittyen muun muassa Silenti 1983:5, s. 19–21.

⁶⁴ Mauri Saarinen, Työnantajan oikeus irtisanoa työntekijä tämän loukkaavan kielenkäytön perusteella – EIT:n tuomio Langner/Saksa 17.9.2015. Edilex 2017/29, s. 2.

⁶⁵ Yutaka Arai, Article 10 Freedom of Expression. Teoksessa David Harris – Michael O’Boyle – Colin Warbrick (toim.), Law of the European Convention on Human Rights. Third edition. Oxford 2014, s. 616–617.

⁶⁶ Termi, liberaalimpaa, olisi voitu ilmaista myös toteamalla vähemmän ankaraa.

⁶⁷ Tarkennuksena edelliseen kommenttiin ”EIT:n suhtautuminen sananvapauteen on ollut liberaalimpaa verrattuna tätä suomalaisten tuomioistuinten kantoihin” voidaan todeta, että tietyissä tilanteissa EIT on suhtautunut ankarammin sananvapauden käsittelyyn virkasuhteessa. EIT on muokannut sananvapautensa oikeustilaa vastaamaan tätä enemmän Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia.

⁶⁸ Tiilikka 2013, s. 232–233.

linjaus virkamiesten sananvapaudesta on erilainen. EIT:n mukaisesti voidaan katsoa suotavaksi rajoittaa henkilön sananvapautta virkasuhteessa.

Guja v Moldova -tapaus on esimerkki whistleblowing-tilanteesta, jossa asioiden epäkohtien esille tuomisella on ollut julkisen edun parantamisen kannalta perustellut syyt. Whistleblowing-tilanteesta, jolla on tavoiteltu oman edun parantamista julkisen edun kustannuksella, pätevänä esimerkkinä toimii Langner-tapaus. *Rolf-Udo Langner* oli Saksan Dresdenin kunnan asuntoviraston työntekijä. Hän oli kerennyt työskennellä Dresdenin kaupungin asuntovirastossa vuodesta 1993 alkaen.⁶⁹ Langnerin esimiehenä talous- ja asuntoasioista vastasi pormestari, ja työntekijöille tarkoitettussa henkilökunnan kokouksessa Langner syytti julkisesti talous- ja asuntoalan apulaispormestaria oikeuden vääristämisestä myöntämällä laittoman purkuluvan tietyille asunnolle vuosien 1995–1996 välisenä aikana. Langner moitti pormestaria vielä toisenkin kerran toistamalla syytökset oikeuden väärinkäytöstä (*Rechtsbeugung*) yhdessä kirjoituksessaan viikkoa myöhemmin.⁷⁰ Näiden lausumien seurauksena Dresdenin kunta erotti Langnerin kunnan asuntoviraston työntekijän tehtävästään 24.3.1999. Langnerin työsopimus päättyi 30.6.1999.

Merkittävä syy Langnerin erottamiselle liittyi siihen, että lausunnon koettiin vahingoittavan apulaispormestarin mainetta. Saksan työtuomioistuimien hyväksyi irtisanomisen sillä perusteella, että Langnerin lausunto ja hänen myöhemmät kirjalliset huomautuksensa olivat loukkaavia ja herjaavia. Irtisanomiskirjeen mukaisesti hakijan syytteet pormestaria kohtaan olivat perusteettomia. Esittämällä nämä syytökset suuren henkilöstön ja henkilöstökomitean edustajien edessä Langner oli vahingoittanut esimiehensä mainetta ja oli siten tuhonnut peruuttamattomasti tehokkaan yhteistyön edellyttämää keskinäistä luottamussuhdetta.⁷¹ Kuitenkin vielä erottamisen jälkeen asuntoviraston työntekijän tehtävästään Langner kirjoitti paikalliseen sanomalehteen artikkelin, jossa hän julkisesti kritisoi pormestaria pätemättömäksi liittyen asuntoasioiden hoitamiseen Dresdenin kaupungissa.⁷² Langner jatkoi asiaa nostamalla kanteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, jossa hän väitti, että hänen työsuhteensa irtisanominen loukkasi hänen oikeuttaan sananvapauteen, joka taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan nojalla.

Langner-tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa painotetaan aikaisemman oikeuskäytännön mukaisesti kantaa, jossa jokaisessa jäsenvaltiossa pitäisi pystyä takaamaan sananvapaus niin yksityisoikeudellisessa työsuhteessa kuin myös julkisoikeudellisessa virassa.⁷³ Sananvapauden periaatteesta voidaan kuitenkin poiketa, mikäli esimerkiksi maineen tai oikeuksien suojaaminen nähdään tarpeelliseksi. EIT on korostanut myös virkasuhteessa olevilla henkilöillä erityistä lojaalisuutta työnantajaansa kohtaan.⁷⁴ Virkasuhteessa olevilta henkilöiltä odotetaan korostunutta neutraalisuutta, jonka odotetaan heijastuvan myös poliittiseen keskusteluun.⁷⁵ Langner-tapauksen keskeiseksi perus- ja ihmisoikeudelliseksi ky-

⁶⁹ EIT:n tuomio *Langner v. Germany*, 14464/11, 17.9.2015. Hänen työtehtäviinsä kuului selvittää Dresdenin kaupungin vuokraamien vuokrahuoneiden sopimuksenvastaista käyttöä.

⁷⁰ *Langner v. Saksa* 2015, kohta 7.

⁷¹ *Langner v. Saksa* 2015, kohta 10.

⁷² *Langner v. Saksa* 2015, kohta 11.

⁷³ *Arai* 2014, s. 617.

⁷⁴ *Guja v. Moldova*, kohta 52.

⁷⁵ *Arai* 2014, s. 685.

symykseksi nousee lojaliteettivelvollisuus, jota voidaan aikaisemman EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti pitää vahvasti velvoittavana virkasuhteessa. Peilaten kyseisiä EIT:n kantoja Langnerin tapaukseen hän on toiminut EIT:n aikaisemman oikeuskäytännön vastaisesti. Sillä vaikka sananvapautta voidaan pitää oletusarvona virkasuhdetta harjoittavilla henkilöillä, on Langner poikennut sananvapauden periaatteesta, koska hän on tietoisesti aiheuttanut lausumillaan mainehaittaa Dresdenin pormestarille. Langner ei ole myöskään noudattanut virkasuhteessaan korostunutta neutraalisuutta työnantajaansa kohtaan. Sananvapauden arvioinnissa painotetaan myös sitä, kuinka suurelle kuulijajoukolle mielipide on saatu tietoon sekä millaisia mielipiteet ovat olleet laadultaan.⁷⁶

Langnerin tuomiota Saksan tuomioistuimesta voidaan pitää poikkeavana, sillä hänen kirjoittamansa arvostelu pormestaria kohtaan sanomalehdessä ei ollut Saksan työtuomioistuimen mukaan sananvapautta loukkaavaa. Kuitenkin voitaisiin olettaa, että sanomalehdessä on huomattavasti enemmän kuulijoita tai lukijoita kuin henkilöstökokouksessa, jolloin sanomalehden kirjoitus aiheuttaisi enemmän mainehaittaa. Saksan työtuomioistuin ei nähnyt asiaa tällä tavalla. Toisaalta EIT päätyi lopputulokseen, jonka mukaisesti irtisanominen ei vaikuttanut suhteettoman suurena puuttumisena hänen sananvapautensa. EIT:n mukaisesti Dresdenin kaupunki ei ollut rikkonut ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa, jonka mukaisesti jokaisella on oikeus sananvapauteen. Oikeus sananvapauteen tarkoittaa mahdollisuutta mielipiteenilmaisuun sekä tiedon ja ajatusten ilmaisun välittämiseen ilman viranomaisten puuttumista. Näiden vapauksien käyttämiseen liittyy velvollisuuksia ja vastuita, joita viranomaiset arvioivat tapauskohtaisesti.⁷⁷ Tuomioistuin näkee ja muotoilee ongelman siten, että hakijan toimintaan oli puututtu yleissopimuksen 10 artiklan oikeuksien mukaisesti, mutta piti puuttumista oikeutettuna tekona suojella muiden mainetta tai oikeuksia ja estää luottamuksellisten tietojen leviämisen.⁷⁸

EIT päätyikin seuraavanlaiseen lopputulokseen, jossa se toteaa, että liittovaltion työtuomioistuin katsoi, että Langnerin lausunnon tarkoituksena ei ollut paljastaa epäoikeudenmukaista tilannetta asuntovirastossa, mutta hänen lausumansa olivat ajaneet pormestarin tukalaan tilanteeseen. Langner-tapausta olisikin suotavaa tulkita erillään whistleblowing-tapauksista, jotka ansaitsevat erityisen suojan yleissopimuksen 10 artiklan mukaisesti, joissa työntekijä ilmoittaa rikoksesta kiinnittääkseen huomion työnantajan väitettyyn lainvastaiseen toimintaan.⁷⁹ Sananvapautta on mahdollista soveltaa Langnerin tapauksessa myös tämän henkilöstökokouksessa antamasta kritiikistä pormestaria kohtaan. Langner oli irtisanottu juuri hänen henkilöstökokouksessa ilmaisemansa kritiikin vuoksi. Kuitenkin EIT havainnollistaa, että henkilöstökokouksessa ilmaistuun kritiikkiin voidaan soveltaa EIS 10.2 artiklan mukaisia sananvapaudelle laissa säädettyjä rajoituksia. Langnerin tapauksessa rajoituksia perusteltiin julkisen sektorin työehtosopimuksen 53 §:n⁸⁰ ja Saksan irtisanomissuojalain 1.1 §:n

⁷⁶ Dragos Cuceranu, *Aspects of Regulating Freedom of Expression on the Internet*, Utrecht 2008, s. 109.

⁷⁷ Langner v. Saksa 2015, kohta 28.

⁷⁸ Langner v. Saksa 2015, kohta 35.

⁷⁹ Langner v. Saksa 2015, kohta 47.

⁸⁰ Julkisen sektorin työehtosopimuksen 53 §:n mukaisesti työntekijä, joka on työskennellyt julkisessa palveluksessa vähintään viisi vuotta, voidaan irtisanoa kolmen kuukauden irtisanomisajalla.

mukaisesti⁸¹. EIT täydensi myös, että Dresdenin kaupungin irtisanomiselle nähtiin oikeutettu peruste suojella pormestarin kunniaa ja vaalia asuntovirastossa työilmapiiriä, joka tällä tavalla vaikuttaisi myös muiden osapuolien maineeseen ja oikeuksiin.

EIT on antanut Langner-tapauksessa lojaliteettivelvollisuudelle suurta painoarvoa. EIT perustelee, että pormestarin oikeuden väärinkäyttöä koskeva väite liittyi Langnerin pelkoon joutua irtisanotuksi, joka johtui pormestarin toiveesta purkaa eräs rakennus. Langner-tapaukseen ei täten suoranaisesti liity motiiveja paljastaa epäkohtia työpaikalla tai pormestarin väärinkäytöksen epäilyjä, sillä Langner ei käsitellyt asiaa tutkintaviranomaisten tai pormestarin esimiehen kanssa. Hän kuitenkin halusi väitteillään aiheuttaa hallaa pormestarin maineelle ja hänen uskottavuudelleen viraston henkilöstön keskuudessa. Langner on täten toiminut lojaliteettivelvollisuuden vastaisesti. *Pellonpää ym.* esittää laajentavan näkökannan, joka voi heijastella myös EIT:n päätöksentekoa Langner-tapauksessa, sillä poliittiset mielipiteet ja yleisiä asioita koskeva julkinen keskustelu on valtion harkintamarginaalissa korostetun kapea, mitä tulee poliittisten mielenilmausten ja yleisiä asioita koskevan keskustelun osalta asetettaviin sananvapauden rajoituksiin.⁸² EIT toisaalta perustelee linjastaan Euroopan neuvoston suosituksen No. R (2000) 10 kannan mukaisesti.⁸³ Euroopan neuvoston suosituksessa No. R (2000) 10 painotetaan sitä, että virkamiehen tulee suorittaa tehtävänsä lain mukaisesti (4.1 artikla), virkamiehen tulee toimia poliittisesti neutraalisti (4.2 artikla), virkamiehellä on velvollisuus palvella uskollisesti laillisesti perustettua kansallista, paikallista tai alueviranomaista (5.1 artikla) ja virkamieheltä edellytetään rehellisyyttä, puolueettomuutta sekä suoriutumista parhaan kykynsä mukaisesti huomioon ottaen yleinen etu ja tapauksen kannalta merkitykselliset olosuhteet (5.2 artikla).⁸⁴

Työntekijälle kuuluu perustuslaissa havainnollistettu ilmaisunvapaus, vaikka työntekijän näkemys ei olisikaan työnantajan näkemyksen kanssa saman linjainen. Langner-tapauksessa merkittävänä tekijänä voidaan pitää periaatetta, jonka mukaisesti Langner on oikeutettu ilmaisemaan mielipiteensä pormestarin pätemättömyydestä työtehtävänsä. Toisaalta tällöin työnantajan näkökulmasta työnantaja olisi oikeutettu miettimään Langnerin sopivuutta hänelle määrättyyn työtehtävään. Langner on ollut oikeutettu puolustamaan syytöksiään, mutta tätä mahdollisuutta hän ei halunnut käyttää, jolloin liittovaltion ja osavaltion työtuomioistuinten ovat nähneet irtisanomisille perusteet, joita työnantaja on perustellut tarpeeksi vakuuttavasti. Langner ei perustellut syytöksiään vaan päinvastoin jatkoi syytöksiään, jolloin myös EIT on nähnyt Langnerin irtisanomiselle perusteet.

Birgitte Heinisch v. Saksa -ratkaisu tähdentää EIT:n viimeaikaista linjausta arviointikriteereistään, joita se on käyttänyt arvioidessaan työntekijän sananvapautta työsuhteessa perustellessaan linjaustaan whistleblowing-tapauksissa. Birgitte Heinisch v. Saksa -ratkaisussa sairaanhoitaja *Heinisch* oli nostanut esille työpaikan henkilöstöpulan. Hänen mukaansa tä-

⁸¹ Saksan irtisanomissuojalain 1.1 §:n mukaisesti työsopimuksen irtisanomista voidaan pitää lainvastaisena, jos irtisanominen olisi tapahtunut sosiaalisesti epäoikeudenmukaisin perustein. Saksan irtisanomissuojalaki tunnetaan Saksassa nimellä Kündigungsschutzgesetz (KSchG). Kündigungsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1317), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl. I S. 1762) geändert worden ist.

⁸² Matti Pellonpää – Monica Gullans – Pasi Pölönen – Antti Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018, s. 878.

⁸³ Suositus ministerikomitean nro R (2000) 10 jäsenvaltioille käytännössännöistä virkamiehille.

⁸⁴ Ks. Langner v. Saksa 2015, kohta 27.

mänhetkinen tilanne vaarantaisi potilaat.⁸⁵ Heinisch erotettiin kyseisten sanomisiensa takia.⁸⁶ Hän riitautti päätöksen oikeudessa väittäen, että hänen irtisanomisensa oli toteutettu laittomasti. Saksan tuomioistuimet hylkäsivät hänen vaatimuksensa ja katsoivat, että irtisanomisen oli laillista.⁸⁷ EIT:n mukaisesti oli kiistatonta, että Heinischin tekemää rikosilmoitusta oli pidettävä whistleblowing-toimintana ja täten EIS 10 artiklan soveltamisalaa kuuluvana. Hänen irtisanomisensa ja siihen liittyvät kansallisten tuomioistuinten päätökset olivat perusteettomia, sillä hänen oikeuttaan sananvapauteen rajoitettiin perusteettomasti. EIT:n mukaan Heinischin ilmianto koski merkittävää yleistä etua koskevaa kysymystä. Hänen irtisanomisensa olisi voinut vaikuttaa vakavasti muihin, jotka ilmoittivat puutteista laitoshoidossa. Saksan viranomaiset eivät olleet puolustaneet hänen oikeuttaan ilmoittaa väärinkäytöksistä työpaikalla. Tämä oli loukannut hänen oikeuttaan sananvapauteen.⁸⁸

Birgitte Heinisch v. Saksa -ratkaisussa käsitellään arviointikriteereitä, joita EIT on käyttänyt myös muissa samantyyppisissä sananvapauteen ja lojaliteettivelvollisuuteen liittyvissä tapauksissa. Tästä esimerkkinä Guja v. Moldova -ratkaisu, jossa EIT sananvapautta ja lojaliteettivelvollisuutta punnitessaan perehtyy tiedon yleiseen merkittävyyteen, tutkii erilaisia tapoja ongelmanratkaisussa, tutkii julkaistussa viestissä olevia totuuksia, oikeutta ja kielenkäyttöä sekä punnitsee työntekijän ja työnantajan erilaisia motiiveja.⁸⁹ EIT:n ratkaisukäytännöstä voidaan huomata, että se haluaa suojella julkisesti käytyä keskustelua. EIT:n ratkaisukäytäntöä on kuvattu myös liberaalimpänä kuin muissa kansallisissa tuomioistuimissa toteutettua ratkaisukäytäntöä.⁹⁰ EIT:n ratkaisuja tulkittaessa huomataan sallittuina myös poliittikkoihin ja hallitukseen kohdistuneet kritiikit, jotka voivat olla loukkaavia. Näitä EIT perustelee yhteiskunnallisella merkittävyydellä, mikä näkyy sen sallivampana lähestymistapana kyseisiin tilanteisiin.⁹¹

4.3 Puolueettomuusvaatimus

Pecknik⁹² v. Slovenia -ratkaisussa on havaittavissa puolueettomuusvaatimukseen liittyvää EIT:n linjausta. Puolueettomuusvaatimuksella viitataan siihen, ettei asianosainen pystyisi vaatimaan eikä sopimaan asian käsittelemisestä, oli sitten kyseessä subjektiivinen tai objektiivinen kokoonpano. Vaatimus käsittelyn oikeudenmukaisuudesta ja objektiivisuudesta eli puolueettomasta kokoonpanosta saa perustansa yksilön perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ja yhteiskunnallisesta velvollisuudesta toteuttaa lainkäyttö oikeusvaltiossa hyväksytyllä tavalla.⁹³ Pecknik v. Slovenia -ratkaisussa EIT katsoi, että asianomistajalla, todistajalla, syyttäjällä ja tuomarilla tehtävät olivat sekaantuneet. Kyseisessä tapauksessa tuomariin kohdistui välitöntä

⁸⁵ Birgitte Heinisch v. Saksa, kohta 7.

⁸⁶ Birgitte Heinisch v. Saksa, kohta 17.

⁸⁷ Birgitte Heinisch v. Saksa, kohta 31.

⁸⁸ Birgitte Heinisch v. Saksa, kohta 93.

⁸⁹ Ks. Guja v. Moldova.

⁹⁰ Tiilikka 2013, s. 244–245.

⁹¹ Tiilikka 2013, s. 245.

⁹² Oikeinkirjoitettuna Pecknik-nimi kirjoitetaan PEČNIK. Suomen kielen aakkosissa ei ole kyseistä kirjainta, joten tämän vuoksi kirjoitan kyseisen nimen ”suomennettuna”.

⁹³ Toisin sanoen yksilöillä on oikeus saada asiansa käsiteltyä oikeudenmukaisesti ja demokraattisin perustein.

kritiikkiä. Tuomari tuomitsi välittäjänä toimineen asianajajan sakkoihin oikeuden törkeän halventamisen takia. Tapauksessa asianajaja oli päämiehensä puolesta laaditussa valituskirjelmässä väittänyt, ettei tuomari ollut tehnyt kirjauksia tietyistä menettelypäättöksistään. Välittäjänä toiminut asianajaja moitti myös tuomarin käyttäytymistä todeten, että kyseinen käytös polkee tuomarien käytösnormeja alas hänen toimiessaan ylimielisesti ja syöden purukumia istunnon aikana.⁹⁴ Kyseisten lausumien perusteella tuomari kirjoitti valittajalle sakon oikeuden törkeästä halventamisesta.

Pecknik v. Slovenia -ratkaisussa EIT totesi, että tuomarin väittäessä lausumia häntä solvaaviksi on kyseistä ilmaisua mahdollista tulkita tuomarin subjektiivisena eli puolueellisenä ilmauksena. EIT:n mukaan voitiin pitää selvänä, että tuomariin kohdistetut lausumat olivat tuomariin henkilökohtaisesti kohdistettuja. EIT:n mukaisesti asianomistajan, todistajan, syyttäjän ja tuomarin tehtävät olivat sekaisin, sillä kritiikin väitön kohde tuomitsi valittajan. Tällä perusteltiin näkemyksiä oikeuden puolueettomuudesta ja EIT totesi, ettei kyseinen menettely täyttänyt EIS 6 artiklassa ilmaistuja vaatimuksia.⁹⁵ EIT myönsi aineettomista vahingoista 4 000 euron korvaukset valittajalle.⁹⁶ EIT:n perustelut havainnollistavat puolueettomuusvaatimuksen sijoittumista asianosaisiin ja heidän asioihinsa. Puolueettomuusvaatimus on läheisessä yhteydessä yhteiskunnassa vallitsevaan demokraattiseen tilanteeseen ja yhteiskunnan oikeusvaltioajatuksen. Käytännössä voidaan pitää mahdottomana ja oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisena toteuttaa puolueettomuusvaatimuksen periaatetta sekä tähän läheisesti liittyvää teemaa, tuomarin esteellisyyksivaatimusta, tahdonvaltaisena ja asianosaisen sopimusvaltaan liittyvänä kysymyksenä.

4.4 Julkisuusperiaate

Sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden suhde on nykypäivän yhteiskunnassa korostuneessa roolissa. Tällöin kysymyksessä ovat läheisesti julkisuusperiaatteeseen viittaavat seikat. EUT:n ratkaisuja liittyen julkisuusperiaatteen on viime aikoina tehty paljon yleisen tietosuoja-asetuksen ympärille. Tietosuoja-asetuksella⁹⁷ halutaan ensinnäkin edistää henkilötietojen suojaamista. Toiseksi tällä pyritään tietojen vapaampaan liikkuvuuteen. EUT:n oikeuskäytännössä näkyy linjauksia, joissa henkilötietojen suojaamiseen on keskitytty enemmän ja tietojen vapaa liikkuvuus on ollut vähäisemmällä huomiolla.⁹⁸ Julkisuusperiaatteen ja tietosuoja-asetuksen yhtenäisyys liittyykin oikeuteen saada tietoa viranomaistoiminnasta sekä tietoja itsestään, mikä on mahdollista nähdä kehittyväksi ihmisoikeudeksi. Tällä tuetaan myös muita ihmisoikeuksia, kuten sananvapauteen liittyviä asioita. Tiedonsaanti viranomaisten toiminnasta edistää sananvapautta. Tämä mahdollistaa myös kaikkien oikeuden

⁹⁴ Istunto toteutettiin inkvisitorisen järjestelmän, ei siviiliprosessin mukaisesti.

⁹⁵ Pecknik v. Slovenia, kohdat 47 ja 56.

⁹⁶ Pecknik v. Slovenia, kohta 56.

⁹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

⁹⁸ Purtova Nadezhda, Default entitlements in personal data in the proposed – Regulation: Informational self-determination off the table and back on again? Computer Law & Security Review, The International Journal of Technology Law and Practice February 2014, Vol. 30(1), s. 23.

vaikuttaa viranomaisten toimintaan esimerkiksi oikeusturvan toteutumiseksi.⁹⁹ Tiedonsaanti viranomaisten toiminnasta antaa lisäksi kontrollonin mahdollisuuden siihen, kuinka viranomaisena pystyy käsittelemään yksilöön liittyviä tietoja.¹⁰⁰

EUT:n ajankohtaisista ratkaisuista on rajat ylittävissä tilanteissa havaittavissa hankaluuksia myös tulkintaan liittyvissä kysymyksissä. Tietosuojasääntelyyn liittyy ongelmia, kuten se, ettei EU:ssa pystytä vaikuttamaan sen rajojen ulkopuolella tapahtuviin asioihin tietosuojassa, josta esimerkkinä toimii EUT:n ratkaisu C-362/14. Asiassa C-362/14 oli kyse henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin ja tietosuojan riittämättömästä tasosta. Luonnollinen henkilö, jonka tietoja oli siirretty Euroopan unionista Yhdysvaltoihin, oli tehnyt kantelun liittyen kansallisten valvontaviranomaisten toimivaltaan.¹⁰¹ Yksityiselämän suojan ja sananvapauden välistä punnintaa käsitellään myös asiassa C-131/12, jossa otetaan kantaa yksilöiden suojeluun henkilötietojen käsittelyssä, internethakuvuustoilla olevien tietojen käsittelyyn, tietojen hakemiseen, hakukoneen ylläpitäjän vastuuseen sekä hakukoneen ylläpitäjän velvollisuuksien ja rekisteröidyn oikeuksien ulottuvuuteen. Unionin tuomioistuimien painotti ratkaisussaan, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan mukaisesti tietoja ei tulisi asettaa saatavaksi suurelle yleisölle näiden tietojen ollessa saatavilla hakutulosten luettelossa.¹⁰² Mielenkiintoinen tapaus yksityiselämän suojaan ja sananvapauden liittyen on myös asia C-507/17. Tapauksessa Ranskan tietosuojaviranomaisen määräyksestä Googlea vaadittiin poistamaan sen hakutuloksista sellaiset hakutulokset, jotka liittyisivät henkilöön, jonka oikeuksia pidetään loukattuna. Kyseinen tapaus eteni Euroopan unionin tuomioistuimeen asti¹⁰³, jossa katsottiin, ettei EU-lainsäädännössä edellytettäisi hakutuloksia poistettavaksi automaattisesti, vaan kaikki tapaukset tulisi käsitellä yksilöllisesti.

KHO 2018:112-ratkaisu täydentää asiaa C-131/12, missä todetaan, että hakutulosten poistamisella ei nähty vaikutuksia, jotka rajoittaisivat yleisön mahdollisuutta käydä yhteiskunnallista keskustelua eikä se nähnyt muitakaan vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen liittyen. Edellä tuotujen Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisujen perusteella on nähtävillä suuntauksia, kuten se, että sananvapaus aiheuttaa erilaisia jännitteitä perusoikeuksimme. Yksityiselämän suojaa lähellä olevat aiheet, kuten henkilötietojen yksityisyys ja henkilötietojen suoja ovat usein punninnan kohteena sananvapauden liittyvissä asioissa. Myös yksityis-

⁹⁹ Tietosuojan liittyvä sääntely uudistui 25.5.2018. Tähän vaikuttavia tekijöitä olivat erityisesti Euroopan unionin uuden tietosuojasetuksen soveltaminen henkilötietojen käsittelyssä niin Suomessa kuin muissakin Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

¹⁰⁰ Cheryl Ann Bishop, *Access to Information as a Human Right*. LFB Scholarly Publishing LLC. El Paso. 2012, s. 204–205.

¹⁰¹ Ks. Asia C-362/14, kohta 44. Kyseisen kohdan mukaisesti direktiivin 95/46 28 artiklan 1 ja 6 kohdasta tosin ilmenee, että kansallisten valvontaviranomaisten toimivalta koskee jäsenvaltion, johon nämä viranomaiset kuuluvat. Henkilötietojen käsittelyyn liittyen heillä ei ole mainitun 28 artiklan nojalla toimivaltaa siltä osin kuin kyse on kolmannen maan alueella toteutetusta henkilötietojen käsittelystä.

¹⁰² Ks. Asia C-131/12, kohta 100. Myös KHO 2018:112 ratkaisussa on otettu kantaa asiaan C-131/12, jossa korkein hallinto-oikeus toteaa, että intressipunninnassa tulisi ottaa huomioon se, että poistetuksi määrätyt hakutulokset ja näiden avulla saadut tiedot liittyen terveyteen ja mielentilaan kuuluvat yksityiselämän suojan alueelle. KHO:n mukaisesti hakutulosten poistamisella ei nähty vaikutuksia, jotka rajoittaisivat yleisön mahdollisuutta käydä yhteiskunnallista keskustelua tai nähnyt muitakaan vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen. Täten yleisön intressi saada hakijan terveyteen tai mielentilaan liittyvät arkaluontoiset tiedot eivät syrjäytä hakijan oikeuksia yksityiselämään ja henkilötietojen suojaan.

¹⁰³ Unionin tuomioistuimen tuomio annettiin 24.9.2019.

elämän suojaa käsittelevät perusoikeudet ovat useimmissa tilanteissa joutuneet väistymään, sillä sananvapautta tulkitaan merkittävänä perusoikeutena varsinkin sellaisissa tilanteissa, joissa sananvapautta on pyritty rajoittamaan yksityiselämän suojaa käsittelevien perusoikeuksien mukaisesti.

Sananvapauden keskeisenä tehtävänä voidaan nähdä kaikenlainen viestintään liittyvä vapaus. Sananvapauden ydin nähdään poliittisena oikeutena, johon liittyy tiedonvälitysfunktio ja julkisen keskustelun mahdollistava tehtävä. Tässä yhteydessä sananvapaudella on nähtävissä demokratiaa ylläpitävä rooli, joka on havaittavissa kotimaaisessa ja EU-tason lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä.¹⁰⁴ Sananvapaus on meidän jokaisen oikeus, mutta toisaalta mediassa ja journalistisessa toiminnassa sananvapautta hyödynnetään osana laajempaa yleisöä. Sananvapaus ja tiedotusvälineiden vapaus ovatkin läheisesti yhteydessä toisiinsa. EIT on viime vuosina puhunut laajasti journalismista ja journalististen instituutioiden roolista osana demokraattista yhteiskuntaa sekä näiden vallankäyttöä valvovasta toiminnasta.¹⁰⁵

Julkisuusperiaatteen, tiedonvälityksen vapauden ja median roolin yhteydessä määritelmä, yksityiselämän suojan piiri, on edellä mainittuihin aihealueisiin läheisesti liittyvä. Yksityiselämän suojan piiri on mahdollista jakaa asemaoppiin, tilanneoppiin, paikkaoppiin ja viestillä nähtävän yhteiskunnallisen merkityksen oppiin.¹⁰⁶ Asemaopilla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö on yhteiskunnallisesti merkittävässä asemassa, jolloin hänen yksityisyyden suojansa on myös kapeampaa. Muun muassa Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi -ratkaisun kannalta merkittävä seikka liittyy siihen, että henkilöt, joista oli julkaistu henkilökohtaisia tietoja, olivat yhteiskunnallisesti merkittävässä asemassa. Täten heihin kohdistui myös suurempi mielenkiinto.¹⁰⁷ Toisaalta hieman erilainen tulkintalinjaus on nähtävillä Von Hannover v. Saksa -ratkaisussa, jossa Monacon prinsessaa *Carolinea* ei voitu pitää julkisuuden henkilöinä samassa mittakaavassa kuin poliitikkoja, sillä Carolinen tehtäviin ei kuulunut suoranaista valtaa poliittisella tasolla.¹⁰⁸ EIT perusteli ratkaisua myös sillä, ettei Caroline ollut hakeutunut asemaansa, vaan oli syntynyt tähän. Tapaus eroaa tältä osin Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi -ratkaisusta, koska *Karhuvaara* oli poliitikko ja hakeutunut asemaansa.

Von Hannover v. Saksa -ratkaisu selkeyttää tilanneopin tulkintalinjausta. Tilanneopin mukaisesti yksityisyyden suoja voi kaventua julkisissa tapahtumissa, joihin yksityiset henkilöt osallistuvat. Von Hannover v. Saksa -ratkaisussa EIT totesi, etteivät prinsessa Carolinen arjes-

¹⁰⁴ Sami Manninen, *Sananvapaus ja Julkisuus* (PL 12 §). Teoksessa Pekka Hallberg (toim.) ym. *Perusoikeudet*, WSOYpro Oy, Helsinki 2011, s. 463.

¹⁰⁵ EIT on korostanut esimerkiksi seuraavissa ratkaisuissaan median vallankäyttöä valvovan roolin tärkeyttä. Ks. *Guardian v. Iso-Britannia*, kohta 14 (hakemusnumero 13585/88, päätös 26/11/1991). *Barthold v. Saksa*, kohdat 21–22 ja 42 (hakemusnumero 8734/79, päätös 25/3/1985).

¹⁰⁶ Neuvonen 2016, s. 224–225.

¹⁰⁷ *Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi* –ratkaisussa uutisoitiin kansanedustajan aviomieheen riehuneen ravintolassa ja samalla syöllistyneen pahoinpitelemään poliisia. EIT:n mukaisesti kansanedustaja ei olisi voinut olettaa, että julkinen mielenkiinto kohdistuu myös hänen yksityiselämäänsä, johon hänen aviopuolisonsa kuuluu. Toisaalta kansanedustajan aviomiehen oikeudenkäynnillä voitaisiin nähdä olevan merkitystä äänestäjien käyttäytymisessä, jolloin uutisoinnille nähtiin oikeutukset. Ks. *Karhuvaara ja Iltalehti v. Suomi* –ratkaisu, kohdat 44–50 ja 52.

¹⁰⁸ EIT:n näkemyksen mukaisesti prinsessan roolilla tarkoitetaan sitä, ettei Caroline pystyisi kulkemaan julkisilla paikoilla ilman valokuvatuksi tulemistä. Kuitenkin hänelle kuuluu yksityisyyden suoja, joka on vahvaa erityisesti yksityisissä paikoissa. Ks. *Von Hannover v. Saksa* –ratkaisu, kohdat 71–74.

sa tekemät toimet ole yhteiskunnallisesti merkittäviä tapahtumia, jolloin näiden seikkojen ei tulisi kaventaa hänen yksityisyytensä suojaa.¹⁰⁹ Toisaalta paikkaopilla tarkoitetaan tilannetta, jossa asian tapahtumapaikka voi kaventaa yksityisyyden suojaa tapahtumapaikalla. Muun muassa Saaristo ja muut v. Suomi -ratkaisussa henkilön keskusteleminen julkisessa paikassa vähensi henkilön yksityisyyden suojaa julkisella paikalla. Neljäs oppii viittaa siihen, että viestillä tulisi olla yhteiskunnallinen merkitys. EIT on kuitenkin linjannut, ettei yhteiskunnallisella merkityksellä voida tarkoittaa tilannetta, jossa viestin julkaisemisella haluttaisiin tai pyritäisiin tyydyttämään mahdollisimman monen ihmisen uteliaisuutta. Tällainen tilanne on nähtävillä Société Prisma Presse v. Ranska -ratkaisussa. Kyseisessä tapauksessa julkaistiin sanomalehdessä artikkeli, jota voitiin pitää yksityisyyttä loukkaavana. EIT:n mukaisesti, vaikka artikkelin pariskunnalla oli julkinen rooli, oli artikkelin julkaisemisen tarkoitus nimienomaisesti vain tyydyttää tietyn yleisön uteliaisuutta kyseisen pariskunnan yksityiselämään liittyen. Tällöin sanomalehdessä julkaistulla artikkelilla ei ollut yleiseen etuun liittyviä piirteitä, jotka voisivat tehdä julkaisemisesta sallittua.¹¹⁰

5 Johtopäätökset

Artikkelissa on tutkittu työ- ja virkasuhteessa koettuja sananvapauden rajoja. Punaisena lankana ovat olleet ongelmatilanteiden havainnollistaminen sananvapauden osalta perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta sekä perehtyä sananvapautta rajoittaviin periaatteisiin, kuten julkisuusperiaatteeseen ja lojaliteettivelvollisuuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkökulma sananvapaudesta ja tätä käsittelevistä rajoituksista työsuhteessa antaa artikkeliin näkemyksiä erilaisista ilmaisunvapautta rajoittavista normeista painottaen julkisuusperiaatetta, lojaliteettivelvollisuutta, puolueettomuusvaatimusta ja vaitiolovelvollisuutta. Kansalliset tuomioistuimet ovat hyväksyneet sen, että sananvapautta on työsuhteessa pidettävä lähtökohtana. Tämä tarkoittaa sitä, että työntekijällä tulisi olla oikeus sananvapauteen. Sananvapaudesta puhuttaessa on kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, että työntekijällä on vastuu omasta ilmaisustaan. EIT:n oikeuskäytännöstä on havaittavissa korostunut vastuu työntekijän ilmaisusta tilanteissa, jotka koskettavat työnantajaa. Työntekijän olisi huomioitava toimissaan ja sanomisissaan työnantajan etu ja intressit. Toisaalta myös työnantajalle kuuluu velvollisuus huomioida työntekijän etuja ja intressejä.

EIT:n linjaus korostaa sitä, ettei työntekijä saisi vahingoittaa omilla lausumillaan, toimillaan tai ilmaisullaan työnantajaa. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta, etteikö työntekijä tai virkamies voisi kritisoida työnantajansa toimintaa. Kritisointi, jossa työntekijä ilmiantaa työpaikoilla havaittuja epäkohtia, tunnetaan terminä whistleblowing. Tämän artikkelin alussa esitettiin seuraavanlainen väite, jonka mukaisesti Suomessa whistleblowing-tilanteet ovat pitkälle sääntelemättömiä ja hajanaisen oloisia nykyisen lainsäädännön puitteissa. Kuitenkin tuoreessa hallituksen esityksessä, HE 147/2022, luodaan suomalaiseen kansalliseen lainsäädäntöön yhtenäisyyttä EIT:n oikeuskäytännön kanssa whistleblowing-tilanteisiin. Whistleblowing-direktiivin¹¹¹ keskeisenä tavoitteena on kannustaa henkilöitä, jotka ovat saa-

¹⁰⁹ Von Hannover v. Saksa, kohdat 77–79 (hakemusnumero 59320/00, päätös 24/06/2004).

¹¹⁰ Neuvonen 2016, s. 226.

¹¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937, annettu 23 päivänä lokakuuta 2019, unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta.

neet tietoja tai havainneet yleisen edun loukkauksista työhön liittyvissä asioissa, raportoit-
maan havainnoistaan. Tätä on edistetty ottamalla käyttöön uusi keskitetty ilmiintokanava
viranomaisten keskuudessa ja velvoittamalla useimmat julkisen ja yksityisen sektorin organi-
saatiot perustamaan luottamuksellisia sisäisiä ilmiintokanavia.

EIT:n oikeuskäytännöstä havaitaan tilanteita, joissa työntekijä voi saada suojaa ilmaisul-
leen, vaikka hän olisi rikkonut työsuhteessa vaadittuja velvollisuuksiaan. Erityisesti yleistä
etua palvelevat tiedot saavat enemmän suojaa kuin koston tai henkilökohtaiseen hyötyyn
tähtäävät ilmaisut. Yleisen edun mukaisena pidetään tilanteita, joissa ilmiannetaan lainvas-
taista tai epäeettistä toimintaa joko antamalla näitä viranomaisille tai julkisuuteen. Yleisen
edun mukaisena ei voida pitää tilanteita, joissa työnantajaa pilkataan julkisilla alustoilla.
Näin ollen työntekijän tulisi huomioida tuodessaan tietoja julkisuuteen, kuinka hän ilmai-
see epäkohdan. EIT:n oikeuskäytännössä epäasiallisesti ilmaistut viestintätavat ovat saaneet
vähemmän suojaa kuin asianmukaisesti perustellut kannanotot. Toisaalta virkasuhteessa
olevien henkilöiden sananvapautta voidaan pitää tiukemman kontrollin alaisena kuin nor-
maalissa työsuhteessa olevien henkilöiden. Yhtenä selityksenä tälle voidaan antaa Suomen
kansallista lainsäädäntöä peilaten sananvapautta rajoittavat periaatteet. Työntekijöiden sa-
nanvapautta rajoittaa periaatteessa vain lojaliteettivelvollisuus työnantajaansa kohtaan. Vir-
kasuhteessa virkamiehen sananvapautta rajoitetaan muun muassa lojaliteettivelvollisuuden
ja vaitiolovelvollisuuden mukaisesti. Virkasuhteessa olevan henkilön sananvapauden käsitys
eroaa joillakin tavoin Suomen kansallisella tasolla ja EIT:n näkemyksessä. Tästä esimerkkinä
tilanne, jossa suomalainen lainsäädäntö antaisi virkamiehelle laajempaa sananvapautta kuin
normaalissa työsuhteessa olevalle henkilölle, koska virkasuhteessa työskentelevä henkilö to-
teuttaa virkasuhteessa veloitteitaan ja tällä tavalla toteuttaa yhteiskunnan etua. Toisaalta EIT
näkee virkamiesten sananvapauden erilaisella tavalla, sillä EIT:n mukaisesti virkasuhteessa
olevalla henkilöllä sananvapauden tulisi olla rajoitetumpaa. EIT:n kanta on ollut virkamies-
ten ja virkasuhteessa olevien henkilöiden sananvapauden osalta tiukka, sillä EIT:n käsityksen
mukaan voidaan pitää yleisen edun kannalta suvaittavana rajoittaa henkilön sananvapautta
virkasuhteessa. Erinomaisena esimerkkinä EIT:n ja suomalaisen linjauksen eroavaisuuksista
toimii Langner-tapaus.

Peilaten Langner-tapauksen samantyylistä whistleblowing-tilannetta eli työntekijän työn-
antajalle ilmaisemaa epäkohtaa, joka voisi osoittautua lainvastaiseksi, olisi tällaisessa tilan-
teessa suomalaisen virkaa tekevän työntekijän asema parempi, koska Suomessa irtisanomis-
perusteesta tulee harkita myös suhteellisuusperiaatetta, jolloin vain viranomaistoiminnan
arvostelu ei ole tarpeeksi painava syy irtisanomiselle.¹¹² Kuitenkin suullinen tai kirjallinen
varoitusta voisi synnyttää asiallisen perusteen irtisanomiselle.¹¹³ EIT ei ole päätöksessään ha-
vainnollistanut, että Dresdenin kunta eli Langnerin työnantaja olisi ilmoittanut kirjallisesti
tai suullisesti Langnerille hänen käytöksestään ja sen arkaluontoisuudesta. Kuitenkin verrat-
taessa Langnerin irtisanomisperusteita EIT:n aikaisemman oikeuskäytännön ja suomalaisen
oikeuskäytännön mukaisesti, havaitaan, että perusteet irtisanomiselle Langner-tapauksessa
ovat eroavaisuuksiltaan ”hiuksen hienoja”, koska Suomessa irtisanomisperuste tarvitsisi li-
säksi vain suullisen tai kirjallisen varoituksen. Toisaalta päätöksen lopputuloksen kannalta

¹¹² Marika Korkeamäki – Seppo Koskinen, Sananvapautta vai sopimatonta ”ilmiantoa”? Edilex 2012/27,
s. 21.

¹¹³ Korkeamäki – Koskinen 2012 s. 22.

ero voisi olla merkittävä, sillä Saksan työtuomioistuimet ja EIT lopulta perustelivat Langnerin tapauksessa, ettei työnantajalla ollut mitään tahansa lievempiä keinoja käytössään. Kyseisessä tilanteessa katsottiin, että varoitus ja työntekijän siirtäminen toiseen tehtävään ei olisi tarpeeksi painava toimenpide. Toisaalta Suomessa varoitus ja huomauttaminen olisi voitu nähdä riittävänä toimenpiteenä.

Lähtökohtaisesti Suomessa ei voida irtisanoa työntekijää ennen kuin hänelle on annettu varoitus ja tilaisuus korjata menettelyään. Mikäli kyseessä olisi vakava rikkomus, varoitusta ei tarvittaisi. Kuitenkaan Langnerille ei annettu varoitusta. Saksan tuomioistuimen oikeuskäytännön ja EIT:n ratkaisun mukaisesti Langnerin pormestarin syyllistämisen jatkuminen ja sanomalehteen julkaistu kirjoitus ovat riittäneet irtisanomisperusteiksi.¹¹⁴ Tulkinnanvaraiseksi jää, pitäisikö työntekijän EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti itse tiedostaa sanoneensa arkaluontoisia asioita ja tajuta lopettaa sanomisensa. Suomessa irtisanomiseen vaadittaisiin erikseen ilmoitettu varoitus työnantajalta suullisesti tai kirjallisesti. KHO 2014:52-ratkaisu kuvastaa Suomessa vaadittavan irtisanomisperusteen, kirjallisen varoituksen, merkitystä, sillä kyseisessä tapauksessa suojelupoliisin päällikkö oli antanut osastopäällikölle kirjallisen varoituksen. Korkein hallinto-oikeus oli ratkaisussaan lisäksi täydentänyt, että sananvapauden sisältöön kuuluu arvostelun sietäminen, jolloin viranomaisen arvosteluun eivät ole oikeutettuja vain viraston ulkopuoliset henkilöt.

Suomalaisen irtisanomiskulttuurin eroavaisuus verrattuna eurooppalaiseen irtisanomiskulttuuriin liittyy työntekijän suojeluun liittyvänä painotuksena, sillä työoikeuden lainsäädännöllisessä historiassa työntekijän suojelun periaatetta on pidetty työsopimuslain sääntelyn merkittävänä oikeuspoliittisena tekijänä. Irtisanomissuojaan vaikuttaa myös yhteiskunnallinen painotus työntekijän työehtojen ja työolojen korostamisessa. Esimerkiksi Suomessa PL 18 §:n mukaisesti julkisen vallan tulisi edistää työllisyyttä.¹¹⁵ Yhteiskunnallisella painotuksella työntekijän työehtojen ja työolojen korostamisessa on havaittu vaikutuksia siihen, millaisia säännöksiä ja käytäntöjä irtisanomissuojasta on olemassa. Esimerkiksi suomalaisessa irtisanomiskulttuurissa painotetaan vahvasti työntekijän oikeuksia. Tällaisten irtisanomiskulttuurien maissa on todennäköisempää havaita vahvempi ja laajempi työntekijän irtisanomissuoja. Mikäli yhteiskunnassa olisi korostuneemmassa asemassa yrityksen vapaus ja joustavuus, olisi taas todennäköisempää, että irtisanomissuoja on työntekijöiden näkökulmasta heikompaa ja rajoittuneemmassa asemassa.¹¹⁶

Suomessa tasavaltaisen valtiosäännön peruseriaatteisiin on kuulunut myös ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilönvapaus ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa.¹¹⁷ Kyseiset kohdat osoittavat suomalaista historiallista, poliittista, sosiaalisista, retorista ja oikeudellista arvomaailmaa irtisanomiskulttuurissa, joka on osin yhtenäinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkökannan kanssa, osin erilainen.

¹¹⁴ Tarkentavana huomiona tähän vielä se, että Saksan työtuomioistuin ei nähnyt edes sanomalehteen Langnerin julkaisemaa kirjoitusta loukkaavana tekona. Kuitenkin EIT ratkaisussaan piti sanomalehteen tehtyä julkaisua Dresdenin pormestaria loukkaavana.

¹¹⁵ Irtisanomissuoja on useimmiten lakisääteinen ja sen tarkoituksena on pyrkiä suojelemaan työntekijöitä perusteettomilta irtisanomisilta.

¹¹⁶ On tärkeää huomioda se, että lopullisia päätöksiä irtisanomissuojan laajuudesta toteutetaan poliittisella päätöksenteolla. Tämän vuoksi irtisanomissuojan sisältö voi olla hyvinkin erilaista eri maiden välillä.

¹¹⁷ Ks. PL 1.2 §.

Suomessa whistleblower-lainsäädäntö on tullut voimaan 1.1.2023, joten vielä on aikaista ottaa kantaa siihen, kuinka merkittävästi uudella lainsäädännöllä on pystytty yhtenäistämään EIT:n ja suomalaisen kansallisen lainsäädännön tilanteita whistleblower-tilanteissa. Kuitenkin nykyistä suuntausta direktiivin avulla saavuttaa yhtenäisempää eurooppalaista linjausta whistleblower-tilanteisiin voidaan pitää merkittävänä toimenä yhtenäisemmän tulkintalinjauksen puolesta sananvapauden määrittelytilanteisiin.