

13.10.2017

EOAK/3092/2016

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

TYÖNTEKIJÄN SANANVAPAUS

1

KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan - - - hyvinvointikuntayhtymän menettelyä. Kantelija katsoi sananvapauttaan loukatun, kun hänen tehtävänkuvaansa oli muutettu ottamalla häneltä osastonhoitajan sijaisen tehtävät pois sen jälkeen, kun hän oli tuossa ominaisuudessa nostanut työpaikallaan esiin työyhteisöön kielteisesti vaikuttaneen kysymyksen henkilökunnan työajoista.

Kantelijan mukaan sisätautien poliklinikan henkilökunta oli tuonut hänelle väsymystään esille, kun hän oli sijaistanut osastonhoitajaa. Väsymisen koettiin johtuvan yleistyöajasta. Kantelija oli kertomansa mukaan ottanut asian esille lähiesimiehen kanssa, joka oli vienyt asian hoitotyön esimiehelle.

Työpaikalla oli järjestetty kokous, jossa kantelija oli vaatinut henkilökuntansa puolesta entisen työajan palauttamista vedoten henkilökunnan jaksamiseen ja työn muuttumiseen jäykäksi. Tämän jälkeen kantelija oli kertomansa mukaan saanut kutsun hoitotyön esimiehen luo ja häneltä oli otettu osastonhoitajan sijaistamistehtävä pois sen vuoksi, että hän oli noussut työnantajan tekemää päätöstä vastaan. Kantelijalla ei kertomansa mukaan kuulemma ollut oikeutta näin tehdä, kun työnantaja oli päätöksen yleistyöajasta tehnyt. Kantelijan olisi päätöksen arvostelemisen sijaan pitänyt saada henkilökunta sopeutumaan tilanteeseen.

Kantelija katsoo, että hänellä oli esimiehenä ollessaan ollut velvollisuus tuoda työntekijöiden ongelmat esille ja yrittää puuttua niihin.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin - - - seudun hyvinvointikuntayhtymän hoitotyön johtajan selvitys ja kuntayhtymän johtajan lausunto. Selvityksistä ilmenee sananvapauden osalta muun muassa seuraavaa.

2.1

Hoitotyön johtajan selvitys

Työnantajan edustajat olivat keskustelleet kantelun tehneen työntekijän yksikössä (sisätautipoliklinikka) kaikkien työntekijöiden kanssa heidän kokemuksestaan liittyen yleistyöajan muutokseen. Keskusteluita oli järjestetty työntekijöiden kuulemiseksi, ja heille oli annettu esteettä mahdollisuus tuoda esille mielipiteensä työaikamuodon muutoksesta.

Keskusteluissa oli noussut väsymisen ja työn jäykäksi muuttumisen lisäksi myös kokemus työyhteisön heikentyneestä ilmapiiristä. Näiden keskustelujen perusteella työnantaja oli käynnistänyt jatkotoimenpiteenä tiiviin yhteistyön työterveyshuollon työpsykologin kanssa.

Kantelun tehneen sairaanhoitajan tehtävänkuvaan kuuluivat ennen tehtävänkuvan muutosta sairaanhoitajan kliinisen työn lisäksi hyvinvointikuntayhtymän diabetespoliklinikan vastuusairaanhoitajan tehtävät ja poliklinikan osastonhoitajan sijaistaminen. Tehtävänkuvan muutoksen perusteena olivat hoitotyön kehittämisen tavoitteet sekä työnantajan edustajana tehtyjen päätösten edellyttämä toiminta.

Tehtävänkuvaa muutettiin siten, että sisätautien poliklinikan osastonhoitajan poissaolojen sijaistaminen siirrettiin kantelun tehneen sairaanhoitajan tehtävänkuvasta pois. Henkilön tehtävänimike pysyi samana eli diabetespoliklinikan vastuusairaanhoitajana. Sisätautipoliklinikalla, joka toimii saman osastonhoitajan alaisuudessa kuin diabetespoliklinikka, oli noussut tarve lisätä resurssia hoitotyön kehittämiseksi ja se toteutettiin osittain ko. tehtävänkuvan muutoksella. Diabetespoliklinikan vastuusairaanhoitaja toimii edelleen osastonhoitajan työparina yksikkönsä osalta, mutta ei sijaista osastonhoitajaa. Vastaavaa toimintatapaa on sovellettu jo muissa hoitotyön yksiköissä.

Työnantajan näkemyksen mukaan jokaisella on oikeus sananvapauden nojalla esittää mielipiteitään. Työnantajalla on oikeus määritellä tehtäviä sellaisille henkilöille, joilla työnantaja katsoo olevan parhaat edellytykset toimia tehtävässään.

2.2

Kuntayhtymän johtajan lausunto

Kuntayhtymässä oli toteutettu marraskuussa 2015 yli 400 henkilöä koskeva työaikajärjestelmien muutos, jonka valmistelun yhteydessä kuultiin henkilöstöä laajasti. Sen jälkeen, kun päätös työaikajärjestelmän muutoksesta tehtiin, asian täytäntöönpanoon liittyen keskustelua oli käyty esimiesten ja henkilöstön kesken niissä yksiköissä, joita muutos koski. Kaikki eivät ole kokeneet muutosta hyväksi ja ovat sen myös tuoneet esille sekä yhteisissä keskusteluissa että kirjallisesti. Työaikajärjestelmän muuttaminen on kuitenkin lopulta työnantajan päätösvaltaan kuuluva asia.

Muutoksella pyrittiin saamaan lisää työaika varsinaiseen asiakastyöhön. Kantelun tehnyt henkilö on voinut vapaasti ilmaista mielipiteensä tehdyn työaikajärjestelmän muutoksen johdosta, mutta se ei ole voinut estää työnantajaa toteuttamasta päätettyä muutosta. Kantelun tehnyttä henkilöä ei ole missään vaiheessa estetty esittämästä mielipidettään. Kantelun tehneen henkilön työtehtävien muutoksella ei ole haluttu millään tavoin rajoittaa hänen sananvapauttaan, vaan varmistaa asetettujen tavoitteiden ja tehtävien tarkoituksenmukainen ja tuloksellinen hoitaminen. Kantelun tehneen henkilön sananvapautta ei ole missään tilanteessa loukattu, ja työntekijöitä kohdellaan työyhteisössä tasapuolisesti noudattaen solmittuja työ sopimuksia ja voimassa olevia työehtosopimuksia.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

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

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on niin ikään sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi.

Saman artiklan 2 kappaleen mukaan, koska näiden vapauksien käyttöön liittyy velvollisuuksia ja vastuuta, se voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, josta on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi, luottamuksellisten tietojen paljastamisen estämiseksi, tai tuomioistuinten arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Työsopimuslain 3 luvussa säädetään työntekijän velvollisuuksista. Luvun 1 §:ssä säädetään työntekijän yleisistä velvollisuuksista. Säännöksen ensimmäisen virkkeen mukaan työntekijän on tehtävä työnsä huolellisesti noudattaen niitä määräyksiä, joita työnantaja antaa toimivaltansa mukaisesti työn suorittamisesta. Säännöksen toisen virkkeen mukaan työntekijän on toiminnassaan vältettävä kaikkea, mikä on ristiriidassa hänen asemassaan olevalta työntekijältä kohtuuden mukaan vaadittavan menettelyn kanssa.

3.2

Periaatteellisia lähtökohtia sananvapaudesta ja lojaalisuusvelvollisuudesta

3.2.1

Sananvapaus lähtökohtana

Perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille, eikä sananvapautta ole perustuslaissa sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon (HE 309/1993 vp, s. 56).

Ihmisoikeussopimuksen 10 artikla soveltuu sen 2 kohdassa mainituin rajoituksin paitsi myönteisiin, vaarattomiin tai yhdentekeviin myös loukkaaviin, järkyttäviin tai levottomuutta herättäviin tietoihin tai ajatuksiin. Tämä johtuu pluralismin, suvaitsevuuden ja vapaamielisyyden vaatimuksista, joita ilman demokraattista yhteiskuntaa ei ole olemassa. Välttämättömyys 2 kohdan mielessä tarkoittaa pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen olemassaoloa (esim. Fuentes Bobo vs. Espanja, 29.2.2000).

Yleisesti tärkeästä kysymyksestä käydyn keskustelun alaan kuuluvat kirjoitukset ja mielipiteet saavat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viranomaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on erityisen ahdas (esim. Renaud vs. Ranska, 25.2.2010).

Kirjallisessa muodossa esitettyä mielipidettä koskevassa päätöksessäni dnro 3793/2/12 olen todennut, että myös kirjoituksen yksittäisten kohtien arvioinnissa oli otettava huomioon kirjoituksessa esiin nostetun asian tärkeys kokonaisuudessaan. Tuossa tapauksessa opettajan kirjoituksella oli korotettu sananvapauden suoja, koska se käsitteli yleisesti tärkeää asiaa eli lasten etua ja oppilaiden sijoittamista kouluihin. Suullisessa muodossa esitettyä mielipidettä koski ratkaisemani tapaus dnro 285/4/14, jossa liikunnanopettaja oli koulun

vanhempainillassa esittänyt koululiikuntaa puolustavia kannanottoja. Katsoin kyseen olleen ensi sijassa lasten edun nimissä käytetystä lasten hyvinvointiin liittyvästä puheenvuorosta, jolla oli ollut yleistä merkitystä ainakin paikallisesti.

Sananvapaus kuuluu myös virkamiehelle ja julkisyhteisön työntekijälle. Heidän sananvapauttaan voidaan kuitenkin rajoittaa tietyin edellytyksin sen lisäksi, että heihin pätevät myös yleiset kaikkia koskevat sananvapauden käytön rajoitukset.

Työntekijän ja virkamiehen sananvapauden rajoja on arvioitu muun muassa seuraavissa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa: Raichinov vs. Bulgaria (20.4.2006), Frankowicz vs. Puola (16.12.2008), Guja vs. Moldova (12.2.2008), Marchenko vs. Ukraina (19.2.2009), Wojtas-Kaletka vs. Puola (17.6.2009), Rose vs. Saksa (14.9.2009), Poyraz vs. Turkki (7.12.2010), Heinisch vs. Saksa (21.7.2011), Sanchez ym. vs. Espanja (12.9.2011), Sosinowska vs. Puola (18.10.2011) ja Antonescu vs. Romania (21.2.2012).

Virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän sananvapauden käyttöön liittyy siten monenlaisia velvollisuuksia ja vastuita. Selkeät yksityishenkilöihin nähden poikkeavat lisärajoitukset virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän sananvapauden käytölle asettavat esimerkiksi salassapitovelvoite ja työturvallisuusvelvoitteisiin kuuluva häirinnän kieltä. Sananvapautta ei saa käyttää muiden työntekijöiden häirinnän ja työilmapiirin rapauttamisen välineenä. Toisaalta työyhteisön epäkohdistakaan kirjoittaminen tai muu mielipiteiden esittäminen ei sinänsä ole kiellettyä virkamiehiltä ja työntekijöiltä.

3.2.2

Sananvapauden ja lojaalisuusvelvollisuuden suhde

Sekä virkamiehen että julkisyhteisön työntekijän on oltava lojaali työnantajalleen, mikä on sinänsä tunnustettu myös edellä mainitse-massani Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Olen arvioinut sananvapauden ja lojaaliteettivelvoitteen suhdetta esimerkiksi päätöksissäni dnro:t 3793/2/12, 4842/4/12, 5342/4/13 ja 609/4/15.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on havaintojeni mukaan lojaalisuusvelvollisuudesta huolimatta kuitenkin sallittu sananvapauden nimissä hyvinkin pitkälle menevää työnantajan arvostelua tai muunlaista voimakkaan kritiikin esittämistä työnantajan toimintaa kohtaan, kuten esimerkiksi työyhteisössä ilmenneiden epäkohtien esiin nostamista julkisuudessa. Toisaalta esimerkiksi työtehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa työntekijältä voidaan sananvapauden käyttämisessä vaatia tehtävän laadun edellyttämää asianmukaisuutta ja asiallisuutta. Asiallisuusvaatimuksen vastaisuutta voi osoittaa esimerkiksi väitteiden paikkansapitämättömyys tai perättömyys taikka arvostelun jyrkkyys, yksipuolisuus tai hyvän tavan vastaisuus. Merkitystä on myös sillä, onko arvostelu kohdistettu yleisesti työnantajaan vai henkilökohtaisesti työnantajan yksittäiseen edustajaan.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä onkin katsottu, että vaikka työntekijältä ei voida vaatia ehdotonta lojaalisuutta työnantajaansa kohtaan, tietyt ilmaisut, jotka voisivat olla hyväksyttäviä muissa yhteyksissä, eivät välttämättä ole sellaisia työelämän piirissä. Ihmisoikeustuomioistuin on siten punninnut myös sananvapauden käyttöä suhteessa työelämän häiriintymiseen todeten, että varsinkin toisten henkilöiden halventaminen törkeästi solvaavin tai loukkaavin ilmaisun on työympäristössä niihin liittyvän työelämän häiriintymisen vuoksi erityisen vakava muoto huonoa käyttäytymistä, joka on omiaan oikeuttamaan ankarat seuraamukset. Jopa työ sopimuksen purkua on pidetty suhteellisuusperiaatteen mukaisena seuraamuksena sananvapauden käytöstä. Tässä tarkoitettussa Palomo Sanchez ym. -

tapauksessa (12.9.2011) kritiikin kohteet olivat tunnistettavissa ja heistä käytetyt ilmaisut olivat olleet hyvin julkeita ja sisältäneet peittelemättömiä syytöksiä.

Julkisen sektorin työntekijä voi saada lojaalisuusvelvollisuudesta huolimatta tietyissä oloissa suojaa myös tilanteissa, joissa hän saattaa työpaikkansa karkeita epäkohtia julkisuuteen. Näin on erityisesti silloin, kun työntekijä tai virkamies on ainoa henkilö tai kuuluu pieneen henkilöryhmään, joka on tiennyt, mitä on tapahtumassa, ja jolla siten on parhaimmat edellytykset toimia julkisen intressin mukaisesti tiedottamalla asiasta työnantajalle tai yleisölle. Työntekijän lojaalisuusvelvollisuuden johdosta ilmoitus työpaikan puutteista tulee kuitenkin ensisijaisesti tehdä esimiehelle tai muulle toimivaltaiselle elimelle, ja vain niissä tapauksissa, joissa se on selvästi epätarkoituksenmukaista, tietoja voidaan paljastaa viimesijaisena keinona yleisölle. Tapauksessa Heinisch vs. Saksa (21.7.2011) ihmisoikeustuomioistuin katsoi jääneen näyttämättä, että sisäisten kantelujen jatkaminen olisi enää ollut tehokas keino tutkia ja korjata työpaikalla ilmenneitä puutteita. Siten rikosilmoituksen tekeminen työpaikan epäkohdista eli vanhusten hoidon puutteista oli ollut oikeutettua.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella lojaali-uuden ulottuvuudesta on mielestäni kaiken kaikkiaan vaikea tehdä ainakaan kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä tai yleistyksiä. Hyvin usein lojaalisuuden olemassaolo sinänsä tunnustetaan, mutta se, mikä merkitys sille on lopulta annettu asian arvioinnissa, ei aina ole kovin yksiselitteistä. Havaintojeni mukaan lojaalisuusvelvoite saa sisältöä ainakin siten, että työpaikan epäkohdista tulee lähtökohtaisesti ensin ilmoittaa työnantajalle ja varata tälle tätä kautta tilaisuus korjata menettelyä ennen asian julkisuuteen viemistä. Kansallisen työ-turvallisuuslainsäädännön nojalla työntekijällä puolestaan on velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan epäkohdista työnantajalleen. Olen aiemmissa sananvapautta koskevissa ratkaisuisani korostanut esimerkiksi sitä, että virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän tulee mielestäni kiinnittää sananvapautta käyttäessään huomiota siihen, ettei hänen sanomisistaan voi verhotusti jäädä paikkansapitämätön ja työnantajaa ja työyhteisöä vahingoittava kuva jonkin menettelyn tai päätöksen asianmukaisuudesta.

Olen aiemminkin jo tuonut esiin, että sananvapaus ja lojaalisuusvelvoite eivät mielestäni ole Suomen lainsäädännössä yhteismitallisia, koska ensiksi mainittu oikeus on turvattu perustuslaissa perusoikeutena jälkimmäisen velvollisuuden perustuessa lähinnä tavallisen lain säännöksiin tai niistä tehtyihin vakiintuneisiin tulkintoihin. Virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden sananvapauden rajoja on siten arvioitava perusoikeusmyönteisesti (esim. OA dnro 3793/2/12). Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että virkamiehen tai työntekijän lausumalta pitää edellyttää riittävää yksiselitteisyyttä, jotta sitä ylipäätään voitaisiin käyttää perusteena sananvapauteen puuttumiselle. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa tulee siten omaksua sananvapausmyönteinen lähestymistapa, ja työnantajan on perusteltua pidättäytyä sananvapauden käyttöön puuttumiselta, jos virkamiehen lausuma on monimerkityksinen tai muuten tulkinnanvarainen.

Asian arvioinnissa on merkitystä myös työntekijän motiiveilla, eli henkilökohtaisen hyötymisen tai koston tarkoituksessa tehty paljastus julkisuuteen nauttii vähäisempää suojaa kuin yleisesti merkittävän epäkohdan esille tuomista koskeva keskustelunavaus. Työnantajaan kohdistuvaa sananvapauden käyttämistä arvioitaessa on merkitystä edelleen sillä, aiheuttaako se työnantajalle vahinkoa ja miten ilmeistä vahingon aiheutuminen on. Lojaalisuusvelvollisuuden kannalta olennaista on myös vahingoittamistarkoitus, vaikka vahinkoa ei yksittäistapauksessa olisi aiheutunut tai sen aiheutumista ei pystyttäisi riittävästi näyttämään.

Edelleen työntekijän asemalla ja tehtävän työn laadulla on merkitystä lojaalisuutta arvioitaessa. Johtavassa asemassa olevilta henkilöiltä voidaan odottaa lojaalimpaa toimintaa kuin suorittavan työn tekijöiltä. Tiettyihin ammatteihin tai työtehtäviin taas voi liittyä erityisiä käyttäytymisvaatimuksia, jotka johtuvat esimerkiksi työn luonteesta tai tavoitteesta. Lojaliteettiperiaate ulottuu myös vapaa-aikaan, jolloin menettelyn vahingollisuuden kannalta ei välttämättä ole merkitystä, onko ilmaisu lausuttu työ- vai vapaa-aikana.

Arviointiin vaikuttaa vielä käytetyn kielenkäytön muoto. Asiallinen arvostelu voi muuttua epälojaaliksi kielenkäytöksi, jos arvostelua esitettäessä käytetään loukkaavaa tai halventavaa muotoa. Olennaista on myös, vaarantaako käytetty ilmaisu keskeisesti työnantajan toimintaedellytyksiä.

3.3

Sananvapausasioiden arvioinnin vaiheet

3.3.1

Yleistä

Arvioitaessa sitä, onko kysymys sallitusta sananvapauden rajoittamisesta, tulee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti arvioida seuraavia kysymyksiä. Ensiksi huomiota on kiinnitettävä siihen, onko sananvapauteen ylipäätään puututtu, ja toiseksi, onko puuttuminen perustunut lakiin. Jos niin on, tämän jälkeen on kolmanneksi arvioitava, onko puuttumisella pyritty hyväksyttävään tavoitteeseen ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetulla tavalla. Jos tällainen hyväksyttävä tavoite on löydettävissä, on vielä neljänneksi arvioitava, onko puuttuminen ollut välttämätöntä pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi ja onko se ollut oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa.

3.3.2

Oliko kantelijan sananvapauteen puututtu?

Virkamiesten ja julkisyhteisön työntekijöiden sananvapautta koskevassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, kansallisessa oikeuskäytännössä ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä sananvapauteen puuttuminen on havaintojeni mukaan ollut yleensä hyvin ilmeistä ja konkreettista, kun sananvapauden käytöstä on seurannut virasta tai työstä erottaminen, rikos- tai vahingonkorvaustuomio taikka kirjallinen varoitus tai huomautus (ks. esim. päätökseni dnro 3098/2/10 jaksoissa 3.1.4 ja 3.4 selostetut tapaukset sekä päätökseni dnro:t 285/4/14, 5342/4/13, 4842/4/12 ja 3793/2/12).

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä on kuitenkin löydettävissä tapauksia, joissa on esikysymyksenä nimenomaan jouduttu arvioimaan sitä, onko sananvapauteen ylipäätään puututtu. Myös oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä on löydettävissä tätä kysymyksenasettelua valottavia ratkaisuja.

Esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa Wille vs. Liechtenstein (28.10.1999) tuomarin sananvapauteen katsottiin puututun, kun hänen esitettyään julkisesti pitämässään luennossa tietyn tulkinnan perustuslaista valtion päämies oli kirjeitse ilmoittanut tuomarille, ettei hän aikonut enää nimittää kyseistä tuomaria julkiseen virkaan. Ratkaisussa Mesut Yurtsever ym. vs. Turkki (20.1.2015) puuttumisena sananvapauteen pidettiin sitä, että vankilaviranomaiset olivat kieltäytyneet jakamasta päivälehdien tiettyjä painoksia vangeille.

Olen pitänyt taiteilijan sananvapauteen puuttumisena sitä, että luvallinen graffiti oli kaupungin toimenpitein osittain peitetty ja poistettu (EOAK/1206/2016). Samoin tietynasteisena ennakkollisena sananvapauteen puuttumisena olen pitänyt sitä, että ministeriö oli asettanut toimittajille tarkoitettuun taustatilaisuuteen osallistumisen ehdoksi kuvaamista ja virkamiesten siteeraamista koskevia rajoituksia (OA dnro 4663/4/15). Edelleen olen katsonut työnantajan puuttuneen terveydenhuollon toimialan viranhaltijoiden sananvapauteen, kun heidän kirjoitettuaan sanomalehteen leikkaussalitoiminnasta oli sosiaali- ja terveystieteiden päätöksen mukaisesti järjestetty tilaisuus, jossa mainituille virkamiehille oli ”huomautettu virkatien käytöstä” ja todettu virkamiesten toiminta kaupungin viestintäohjeiden vastaiseksi. Katsoin näiden toimien yhdessä merkinneen sellaista sananvapauden käyttöön kohdistettua moitetta, joka oli voinut olla omiaan estämään kantelijoita esittämään samanlaisia lausumia tulevaisuudessa (OA dnro 364/4/15).

Apulaisoikeusasiamies (AOA) puolestaan on pitänyt sananvapauteen puuttumisena – joskin lievänä – sitä, että valtakunnansyyttäjänvirasto oli pyytänyt syyttäjältä selvitystä siitä, miksi tämä oli osallistunut julkiseen keskusteluun ja puuttunut vireillä olleeseen oikeudenkäyntiin, johon kyseisellä syyttäjällä ei ollut virkansa kautta minkäänlaista yhteyttä (AOA dnro 2793/4/05). Myös kirjastoon hyväksytyyn taidenäyttelyyn keskeyttäminen taideteokset näyttelytilasta poistamalla on ollut puuttumista taiteilijan ilmaisuvapauteen (AOAS dnro 3410/4/14; ks. myös AOK dnro 256/1/06). Edelleen sananvapauden kannalta on pidetty ongelmallisina koulutoimenjohtajan julkisuudessa esittämiä kannanottoja, koska ne voitiin ymmärtää niin, että koulutoimi toivoi opettajien vaikenavan yleensäkin ajankohtaisesta asiasta ja pidättäytyvän ilmaisemasta mielipidettään kiistanalaisesta asiasta (AOA dnro 2367/2/11).

Kantelijan mukaan sisätautien poliklinikan henkilökunta oli tuonut hänelle väsymystään esille, kun hän oli sijaistanut osastonhoitajaa. Kantelija oli kertomansa mukaan ottanut asian esille lähiesimiehen kanssa, joka oli vienyt asian hoitotyön esimiehelle. Työpaikalla oli järjestetty kokous, jossa kantelija oli vaatinut henkilökuntansa puolesta entisen työajan palauttamista vedoten henkilökunnan jaksamiseen ja työn muuttumiseen jäykäksi. Tämän jälkeen kantelija oli kertomansa mukaan saanut kutsun hoitotyön esimiehen luo ja häneltä oli otettu osastonhoitajan sijaistamistehtävä pois sen vuoksi, että hän oli noussut työnantajan tekemää päätöstä vastaan.

Kuntayhtymän mukaan kantelija oli saanut vapaasti ilmaista mielipiteensä työaikajärjestelmän muutoksesta, mutta se ei ollut voinut estää työnantajaa toteuttamasta päätettyä muutosta. Kantelijan työtehtävien muutoksella ei ollut haluttu millään tavoin rajoittaa kantelijan sananvapautta vaan varmistaa asetettujen tavoitteiden ja tehtävien tarkoituksenmukainen ja tuloksellinen hoitaminen. Tehtävänkuvan muutoksen perusteiksi kuntayhtymä on esittänyt hoitotyön kehittämisen tavoitteet sekä työnantajan edustajana tehtyjen päätösten edellyttämän toiminnan. Tehtävänkuvan muutoksella oli myös haluttu varmistaa asetettujen tavoitteiden ja tehtävien tarkoituksenmukainen ja tuloksellinen hoitaminen.

Kuntayhtymän selvitys tehtävänkuvan muutoksen perusteista on verraten ylimalkainen siltä osin kuin perusteena on käytetty ”työnantajan edustajana tehtyjen päätösten edellyttämää toimintaa”. Toisaalta kuntayhtymän selvityksessä ei ole kiistetty kantelijan esittämää tapahtumainkuvausta tai esitetty siitä poikkeavia näkemyksiä.

Ainakin edellä todetun perusteella kantelijan työtehtävien muutoksella on siten havaittavissa selkeä ajallinen kytkentä hänen sananvapautensa käyttöön eli osastonhoitajan sijaisuutta koskeva tehtävänkuvan muutos oli ollut seurausta siitä, että kantelija oli sananvapautta käyttäen nostanut esiin työyhteisönsä ongelmia, joista hänelle oli kerrottu hänen ollessaan esimiehen roolissa. Osastonhoitajan sijaisuuden pois ottamista kantelijalta voidaan siten tästä näkökulmasta tarkastella sellaisena kantelijan sananvapauden käyttöön liittyvänä kantelijan

näkökulmasta kielteisenä seurauksena, että kyseessä voisi perustellusti olla kantelijan sananvapauteen puuttuminen. Näin on siitä huolimatta, että kantelijan varsinainen tehtävänimike oli esimiestehtävän poisotosta huolimatta pysynyt samana eli diabetespoliklinikan vastuusairaanhoidajana.

Toisaalta kuntayhtymä on perustellut tehtävänkuvan muuttamista sillä, että sisätautipoliklinikalla, joka toimii saman osastonhoitajan alaisuudessa kuin diabetespoliklinikka, oli noussut tarve lisätä resursseja hoitotyön kehittämiseksi, mikä oli osittain toteutettu kantelijan tehtävänkuvan muutoksella. Edelleen kuntayhtymän selvityksestä on ymmärrettävissä, että toimenpiteen taustalla olisi jonkinlainen yleisempi toimintatapojen yhdenmukaistaminen. Selvityksessä on nimittäin tuotu esiin, että ”diabetespoliklinikan vastuusairaanhoidaja toimii edelleen osastonhoitajan työparina yksikkönsä osalta, mutta ei sijaista osastonhoitajaa” ja ”vastaavaa toimintatapaa on sovellettu jo muissa hoitotyön yksiköissä”.

Kirjallisessa kantelumenettelyssä ei ole saatavissa täyttä varmuutta siitä, onko kantelijan tehtävänkuvan muutos ollut suora seurausta kantelijan sananvapauden käytöstä, vai onko – ja missä määrin – tehtävänmuutoksen syynä ollut yleisempi toimintatapojen yhtenäistäminen. Tämän vuoksi katson jääneen tulkinnanvaraiseksi, oliko kantelijan sananvapauteen puututtu.

Edellä todetusta huolimatta katson kuitenkin aiheelliseksi tarkastella esillä olevaa tapausta vielä muiden sananvapausasioissa keskeisten kriteerien näkökulmasta.

3.3.3

Oliko sananvapauteen puuttuminen perustunut lakiin?

Olen Teknologian tutkimuskeskus VTT:n työsopimussuhteisten tutki-joiden sananvapautta koskevassa päätöksessäni dnro 3098/2/10 katsonut, että työsopimuslain 3 luvun säännökset työntekijän velvollisuuksista ja etenkin 1 §:n toisen virkkeen sisältämä yleisluontoinen säännös työntekijän lojaalisuusvelvollisuudesta täyttävät niin perustuslain kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksenkin lain täsmällisyydelle asettamat vähimmäisvaatimukset sananvapauteen puuttumisen näkökulmasta.

3.3.4

Oliko sananvapauteen puuttumisen tavoite ollut hyväksyttävä?

Puuttumiseen oikeuttava sallittu poikkeusperuste tai oikeushyvä, jota puuttumisella voidaan suojata, on muun muassa – ja esillä olevassa tapauksessa lähinnä kyseeseen tuleva – ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan toisessa kappaleessa tarkoitettu muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaaminen. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella tämä poikkeusperuste pätee myös muihin kuin luonnollisiin henkilöihin (esimerkiksi Uj vs. Unkari, 19.7.2011). Näin ollen myös työnantajana toimivan viranomaisen mainetta ja muita intressejä voidaan suojata.

Kantelija kertoi vaatineensa työnantajalta henkilökuntansa puolesta entisen työajan palauttamista vedoten henkilökunnan jaksamiseen ja työn muuttumiseen jäykäksi. Työnantaja on vedonnut sen arvioimiseen, kenellä katsotaan työnantajan näkökulmasta olevan parhaimmat edellytykset suoriutua osastonhoitajan sijaisen tehtävästä. Työnantaja oli myös halunnut varmistaa asetettujen tavoitteiden ja tehtävien tarkoituksenmukaisen ja tuloksellisen hoitamisen.

Työnantajan näkökulmasta on sinänsä ymmärrettävää ja lähtökohtaisesti hyväksyttävää, jos se pitää omasta näkökulmastaan tarpeellisena sitä, että esimiesasemassa olevat henkilöt ovat sitoutuneet toimimaan työnantajan määrittelemien tavoin. Tästä näkökulmasta työnantajan toimenpiteellä on siten ollut työnantajan työtehtävien järjestelyyn liittyvä intressi. Työnantajan toimenpiteen taustalla on siten ollut sinänsä hyväksyttävä tavoite eli se, että työt tulevat työnantajan näkökulmasta tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla hoidetuiksi.

3.3.5

Oliko sananvapauden puuttuminen ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista?

Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon. Sananvapauden käyttämistä on siten myös mielipiteiden esittäminen työyhteisössä.

Myös virkamies ja julkisyhteisön työntekijä on oikeutettu esittämään esimerkiksi oikeussääntelyyn tai viranomaistoimintaan kohdistuvaa kritiikkiä sekä omalla hallinnonalallaan että johonkin toiseen hallinnonalaan kohdistuen.

Työntekijän asemalla ja tehtävän työn laadulla on merkitystä myös sananvapausasioissa. Johtavassa asemassa olevilta henkilöiltä voidaan odottaa lojaalimpaa toimintaa kuin suorittavan työn tekijöiltä. Tiettyihin ammatteihin tai työtehtäviin taas voi liittyä erityisiä käyttäytymisvaatimuksia, jotka johtuvat esimerkiksi työn luonteesta tai tavoitteesta. Kantelija oli toiminut oman tehtävänsä ohella osastonhoitajan sijaisena eli sinänsä esimiesasemassa. Tästä seuraa, että hänen sananvapauttaan joudutaan arvioimaan ainakin jossakin määrin toisin kuin sellaisten työntekijöiden, joilla tuollaista asemaa ei ole.

Sillä, että kantelija oli sijaisuuteen perustuneen esimiesasemansa puitteissa tuonut työnantajan tietoon henkilökunnan kokemuksia uudesta työaikajärjestelystä ja työssä jaksamisesta, voidaan nähdä olevan ennen muuta työyhteisön ulkopuolellekin heijastelevaa yleistä etua palvelevaa tarkoitusta sen sijaan, että asian esiin nostaminen olisi juontunut kantelijan epäasiallisiksi katsottavissa olevista motiiveista, kuten henkilökohtaisen hyödyn tai koston eli työnantajan tietoisesta vahingoittamisen tavoittelusta. Tällaisiin kielteisiin seikkoihin ei työnantaja edes ole vedonnut.

Työntekijän lojaalisuusvelvollisuudesta huolimatta työntekijälle sallitaan sananvapauden nimissä hyvinkin pitkälle menevää työnantajan arvostelua tai muunlaista voimakkaan kritiikin esittämistä työnantajan toimintaa kohtaan, kuten esimerkiksi työyhteisössä ilmenneiden epäkohtien esiin nostamista – siis jopa julkisuudessa eikä vain työyhteisön sisällä. Tässä asiassa ei edes ole kyse siitä, että kantelija olisi tuonut työyhteisönsä epäkohtia julkisuuteen, vaan kyse on ollut asian käsittelystä työpaikan sisällä. Lojaalisuusvelvollisuus nimenomaan edellyttää, että epäkohdista tulee lähtökohtaisesti ilmoittaa ensin työnantajalle. Näin ollen kantelijan toimintaa voidaan tästä näkökulmasta pitää lojaalisuusvelvollisuuden mukaisena.

Työtehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa työntekijältä voidaan sananvapauden käyttämisessä kuitenkin edellyttää tehtävän laadun edellyttämää asianmukaisuutta ja asiallisuutta. Asiallisuusvaatimuksen vastaisuutta voi osoittaa esimerkiksi väitteiden paikkansapitämättömyys tai perättömyys taikka arvostelun jyrkkyys, yksipuolisuus tai hyvän tavan vastaisuus. Merkitystä on myös sillä, onko arvostelu kohdistettu yleisesti työnantajaan vai henkilökohtaisesti työnantajan yksittäiseen edustajaan. Nyt esillä olevassa asiassa työnantaja ei ole edes väittänyt, että kantelijan kielenkäyttö siinä yhteydessä, kun hän oli työyhteisön sisäisesti tuonut alaistensa tuntemuksia ja kokemuksia esiin sekä vaatinut muutosta työaikakysymykseen, olisi ollut työnantajaa loukkaavaa tai muutenkaan epäasiallista, taikka että kantelijan itsensä esittämät tai hänen työntekijöiltä kuulemansa ja

työnantajalle eteenpäin välittämänsä näkemykset olisivat olleet paikkansapitämättömiä tai perättömiä. Sitä paitsi työhyvinvointia koskevien kokemusten julkituomisessa on perimmältään kyse sellaisista arvoarvostelmista, joiden paikkansapitävyyttä ei ole tarpeen edes enemmälti todistella.

Kantelijan työn laatuakaan esimiestehtävässä ei ole kyseenalaistettu.

Kuten edellä kohdassa 3.3.2 jo totesin, en ole tässä asiassa voinut saada täyttä varmuutta kantelijan tehtävänmuutoksen perimmäisistä syistä. Yleisellä tasolla totean kuitenkin, että jos tosiasiallisena syynä on ollut kantelijan sananvapauden käyttö eli epäkohtien esiin nostaminen työyhteisön sisällä, en voisi edellä selostamistani syistä pitää kuntayhtymän menettelyä sananvapauden näkökulmasta hyväksyttävänä.

4 JOHTOPÄÄTÖS JA TOIMENPITEET

Käytettävissäni ollut aineisto ei tarjoa minulle riittäviä perusteita sen tueksi, että voisin katsoa - - hyvinvointikuntayhtymän loukanneen kantelijan sananvapautta.

Kiinnitän kuitenkin yleisellä tasolla kuntayhtymän huomiota siihen, mitä olen edellä kohdassa 3 esittänyt työntekijän sananvapaudesta ja sen arviointiin vaikuttavista tekijöistä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni -kuntayhtymän johtajalle.