

13.11.2015

Dnro 609/4/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

KAUPUNKI LOUKKASI TYÖNTEKIJÄN SANANVAPAUTTA

1 KANTELU

Sairaanhoitajana työskennellyt kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 4. ja 10.2.2015 osoittamissaan kirjeissä tutkimaan vs. peruspalvelujohtajan ja kaupungin menettelyä asiassa, joka koski suullisen huomautuksen antamista sosiaalisessa mediassa kirjoittamisen johdosta. Kantelijan mukaan hänen 2.2.2015 saamansa huomautus oli perustunut kaupungin ohjeeseen sosiaalisen median käytöstä, jossa lojaliteettivelvollisuus sivuutti sananvapauden. Kantelija katsoi, että hänen oikeuttaan – niin yksityisenä kuntalaisena kuin kunnan työntekijänä – käyttää sananvapauttaan kaupungin palveluista puhuttaessa oli yritetty rajoittaa. Kantelija arvosteli myös huomautuksen antamismenettelyä, kun hänelle ei kertomansa mukaan ollut varattu riittävästi aikaa valmistautua tilaisuuteen, hänelle ei ollut ennalta kerrottu tilaisuuden syytä eikä hänelle ollut tarjottu mahdollisuutta ottaa luottamusmiestä tai työsuojeluvaltuutettua mukaan tilaisuuteen.

- - -

3 SELVITYKSISTÄ ILMENEVIÄ TIETOJA

3.1 Sananvapauden käyttötilanteet

Perusturvajohtaja on liittänyt jäljempänä kohdassa 3.2 selostettuun selvitykseensä tulosteet sosiaalisessa mediassa käydystä keskustelusta, johon osallistuminen oli johtanut suullisen huomautuksen antamiseen kantelijalle. Tulostettuna keskustelu käsittää kaikkiaan kahdeksan sivua. Kantelija oli esittänyt yhteensä yhdeksän kommenttia, joista kuutta on käytetty huomautuksen perusteina.

Seuraavassa siteeraan kaikki huomautuksen perusteina käytetyt kirjoitukset sellaisina kuin ne on minulle toimitettu. Kirjoitusten ne kohdat, jotka varsinaisesti olivat johtaneet huomautuksen antamiseen, on alleviivattu siten kuin selvityksessäkin on tehty.

1) Miten voi tehdä aloitteen kaupungin palveluiden aukioloajoista? Mielestäni on kaupungin imagolle vahingollista sekä kuntalaisille surkeaa palvelua että ovat auki sattumanvaraisesti. Miettikää että olette kauempana töissä ja lähдете ajamaan vauhdilla että ehditte käydä hoitamassa jonkun kuulaite tai reseptiasian ja vastaanotto olikin jo kiinni klo 14 tavallisena arkipäivänä. Lehdessäkin lukee, että reseptin uusinta iltapäivisin? Eikö - - ole mitään "virallista" virka-aikaa?

2) Siis kuuluuko virallinen aukioloaika yksittäisen viranhaltijan päätettäväksi? Ehkä, mutta 6 vuoden jälkeen se olisi mukava tietää, mikä se on. Olen asunut - - -, ja täytyy sanoa että - - - on ensimmäinen paikka, missä ei ole virallisia aukioloaikoja, eli varmasti auki! Miten henkilöstömäärä tai tarve, työajat ja muut voidaan suunnitella? Miksi - - - suutut? Työntekijät ovat - - - toimipisteissä yhdistymisestä lähtien sitä kyselleet ja välillä aina hetkeksi saatu vastaus. Koska tämä on kaupunki ja käytätte sitä teidän mielestä tärkeää omaa päätäntävaltaa, niin herää kysymys, mitä se on? Ihan sama mitkä ne ajat ovat, mutta kuntalaisena mietin kiukku raivaria kun kirjaston aukioloaikana on lappu, olemme suljettu ja koulutuksessa. Eikö päätetyt aukioloajat tarkoita, että ne pidetään silloin auki. Kuka käyttäisi pankin palveluja jos se menisi kiinni "joskus iltapäivällä" Ja luulen, että yksittäinen viranhaltija ei voi päättää aukioloaikoja, joten ihmettelen - - - kommenttia. Siis koska viranhaltijat eivät ole tehneet virallista esitystä, minä pyydän - - - valtuutettuja tekemään aloitteen virka-ajan määrittelemisestä, jolloin palvelut ovat kuntalaisten saatavilla. Vai olenko menettänyt kaupungin työntekijänä aloite oikeuden asiasta joka oikeasti häiritsee ja hävettää. Onko muissa puolueissa sama mentaliteetti?

3) Siis työyksikkö ei voi päättää aukioloaikoja, eikö kuntalakikin jotain sano. Koska useita vuosia mennyt ja talousarvioita tullut ja mennyt, niin eikö ne aukioloajat olisi mukava saada. Se muuttaisi poliittisen tahdon näkyväksi ja konkreettiseksi? Lautakuntia ja muuta höpinää on turva vetää tähän tms. työntekijänä lähden kun työvuorolistassa niin lukee. Mitään syytä ei ole pidentää työvuoroa koska asiat tapahtuu "iltapäivällä". Tämä on nimenomaan kuntalaisten ongelma, ei työntekijöiden.

4) Valitettavasti perusturva söhlää ja sote-juttuihin vedoten. - - - pääsee uimaan ja shoppailemaan sunnuntaina, lääkäriin ei. Uudi uljas - - - on saanut alkunsa Minua hämmästyttää kun kuntapäätäjät höpöttävät lähipalveluista, - - - menossa vaalivoittoon aiheella ja - - - hävittää sairaanhoito palveluitaan. Mites - - - kantaa (mikä se silloin oli?) lobbasi viime syksynä iltapäivystystä ja viikonloppu vastaanottoa. Äläkä kirjoita uudesta päivystysasetuksesta.

5) Suomessa on suhteellinen vaalitapa. Ehdokkaat äänestetään puolueista. Puolueen kanta yleensä sitoo valtuutettuja. - - - on rehellisesti kertonut keskittämis pyrkimyksistään, - - - pitää meteliä paikallisesta päätöksenteosta ja haluaa säilyttää sen. Työnantajan nimi lukee palkkakuitissa, arvaa mitä minun kuitissa lukee? Siis, kerro tyhmälle, miten poliittiseen johtoon perustuva järjestelmä saa aikaan ideologiansa vastaisia toteutuksia? Viranhaltijalla on oikeus käyttää "yksipuoleista pakkoa" mikäli se perustuu lakiin, kaikki muu on politiikkaa, ohjeita, näkemyksiä, koska meillä on poliittinen johto, tarkoittaa se sitä, että politikot ovat ottaneet päätöksenteko-oikeuden. Miten olette sitä käyttäneet? Voin sanoa että ensimmäistä kertaa elämässäni koen, että verovaroja käytetään väärin törkeästi. Tervetuloa sote-alue, paikallinen päätöksenteko ei nyt vakuuta. Kuka antoi sen valla viranhaltijoille? Kuka on tehnyt valinnat, kaikkihan on tietenkin valittu julkisen haun kautta, sellaisen vallan kun olette tsrjottimella antaneet. Valitettavasti, politikot kantavat vastuun, nimenne kun lukee siellä...

6) Tarkoitin tätä keskustelun avausta alkuperäistä - - - kirjoitusta. Eli 2014 perusturva tekee päätöksen että vähennetään henkilökuntaa tietty määrä. Ei sanaakaan mistä tai miten, ihan häkänä politikoille lävitse. Onko tämä hyvää valmistelua? Nyt ihmisten hoidon saatavuutta ja laatua on rajusti heikennetty, - - - terveyskeskus on palkannut lisähenkilöstöä joka tulee toista kautta tänne maksettavaksi, mutta kaikki politikot ja viranhaltijat voivat nyt onnitella itseään kun kaupungin henkilöstöä on vähennetty, vaikka ei oikein ymmärretty mitä tehdään. Eli olette jälleen luovuttaneet päätäntävaltaa lisää muualle...tervetuloa sote, ehkä sitten kiinnostaa kaupunkilaisten palvelut jälleen.

3.2

Suullinen huomautus

Asiakirjoihin sisältyi muistio 2.2.2015 pidetystä tilaisuudesta, joka on muistiossa nimetty ”neuvotteluksi sosiaalisen median käytöstä”.

Muistion mukaan tilaisuudessa oli aluksi todettu sosiaalisen median pelisäännöistä laaditun ohjeistuksen olemassa olo ja tuotu esiin seuraava ote ohjeistuksesta: ”Työ- ja yksityisrooli on sosiaalisen median käytössä osattava erottaa toisistaan. Vapaa-ajallakin eli yksityisroolissa sosiaalista mediaa käytettäessä lojaliteettivelvollisuus työnantajaa kohtaan säilyy. Yksityisroolissa on työnantajasta ja työyhteisöstä sekä työkavereista puhuttava asiallisesti sekä noudatettava salassapitovelvollisuutta. Työasioista ei pidä keskustella muissa kuin työtehtäviin hyväksytyissä sosiaalisen median kanavissa.”

Edelleen muistion mukaan kantelija oli kirjoittanut Facebook-sivuille vapaa-aikanaan kommentteja asioista, jotka koskevat työpaikan sisäistä toimintaa. Kaupungin työntekijänä epäkohdista tulee neuvotella ensiksi työpaikan sisällä ja tuoda epäkohdat ensin esimiehen tietoon ja sitten peruspalvelujohtajalle. Kantelijan oman käsityksen mukaan kirjoittelun tarkoituksena oli vaikuttaminen päättäjiin ja oman sananvapauden käyttäminen.

Neuvottelussa työnantaja oli antanut kantelijalle suullisen huomautuksen kirjoittelun vuoksi, koska kirjoittelua oli pidetty sosiaalisen median pelisääntöjen vastaisena. Muistion mukaan kantelija oli luvannut poistaa Facebook-keskustelusta ne kohdat, jotka loukkasivat työnantajaa. Muistioon oli liitetty tuloste Facebook-keskustelusta.

3.3

Peruspalvelujohtajan selvitys

Selvityksessä on todettu muun muassa seuraavaa. Kantelija oli kirjoittanut kahteen Facebook-ryhmään ajalla 29.–1.2.2015 työnantajaa loukkaavasti, vahingoittavasti ja työnantajasta valheellista tietoa antaen. Samalla kantelija oli rikkonut työnantajaa koskevaa lojaliteettivelvoitetta.

Vuoden 2009 alusta lukien toimineen - - yhteistoiminta-alueen perusturvalautakunta on 19.8.2014 päättänyt sosiaalisen median käytön pelisäännöistä työ- ja virkasuhteessa olevien työntekijöiden osalta. Pelisäännöistä on tiedotettu perusturvan henkilökuntaa. Kantelija on toiminut koko yhteistoiminta-alueen ajan perusturvan työntekijänä, lukuun ottamatta kolmen kuukauden työlomaa vuonna 2014. Näin ollen on perusteltua olettaa, että kantelija on ollut tietoinen työpaikkansa ja -yhteisönsä toimintatavoista, aukioloajoista, hoidollisista periaatteista sekä sosiaalisen median pelisäännöistä.

Työntekijän keskeinen velvollisuus työnantajaa kohtaan on tehdä sovittua ja työnantajan määräämää työtä. Työajallaan työntekijä työskentelee työnantajan direktio-oikeuden alaisuudessa. Työaikana työnantajalla on lain takaama oikeus määrätä siitä, missä ja miten työajalla toimitaan ja mitkä ovat työnantajan työnteolle asettamat tavoitteet ja rajat.

Työntekijällä on myös muita ns. sivuvelvoitteita työnantajaa kohtaan, joista keskeisin on työsopimuslaissa säädetty lojaliteettivelvoite. Käytännössä työntekijän lojaliteettivelvollisuus tarkoittaa sitä, että työntekijällä on tiettyjä velvollisuuksia työnantajaansa kohtaan työajan lisäksi myös vapaa-ajallaan. Lojaliteettivelvollisuuden perusteella työntekijöiltä voidaan edellyttää tietynlaista käytöstä myös sosiaalisessa mediassa – tai vähintäänkin pidättäytymistä tietynlaisesta käyttäytymisestä.

Lojaliteettivelvollisuus kieltää työntekijää asettamasta työnantajaansa epäedulliseen asemaan omalla toiminnallaan ja mielipiteillään sekä ilmaisemasta työnantajan kannalta haitallisia viestejä esimerkiksi Facebookin välityksellä. Etenkin työnantajan mainitseminen negatiivisessa asiayhteydessä sosiaalisessa mediassa konkretisoi lojaliteettivelvollisuuden rikkomisen. Sosiaalinen media ei ole oikea paikka työpaikan asioista purnaamiseen. Työntekijän lojaliteettivelvollisuus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, vaan arvioitavaksi tulee myös perustuslain 12 §:n turvaama oikeus ilmaista itseään, toisin sanoen oikeus sananvapauteen.

Uudistuneen päivystysasetuksen vuoksi - - - terveyskeskuksen ja terveysasemien aukioloajat muuttuivat 1.1.2015. Uusista aukioloajoista on tiedotettu viikoittain paikallislehdessä. Lisäksi aukioloajat näkyvät perusturvan nettisivuilla, ja aukioloajoista kertovia tiedotteita on saatavilla terveyskeskuksessa sekä -asemilla. Aukioloajat ovat pysyneet samana muutoksen jälkeen, joten kantelijan väite sattumanvaraisista aukioloajoista on valheellinen. Samoin kantelijan väite siitä, että henkilökuntaa olisi vähennetty ilman asiallista valmistelua ja tiedottamista, on valheellinen. Kaupungin vuoden 2015 talousarvio henkilöstösuunnitelmineen on hyväksytty - - - perusturvalautakunnassa sekä - - - kaupunginvaltuustossa. Facebook-keskustelujen muut alleviivatut kohdat ovat selvityksen mukaan työnantajaa loukkaavia ja vahingoittavia.

Kantelijan epäasiallinen ja työnantajaa loukkaava kirjoittelu Facebookissa oli aiheuttanut hämmennystä vs. peruspalvelujohtajan lisäksi - - - kaupunginhallituksen ja johtoryhmän jäsenissä. Asiasta on keskusteltu aiemmin myös kantelijan lähiesimiehenä toimivan avohuollon osastonhoitajan kanssa.

Perusturvalautakunnan johtavana viranhaltijana peruspalvelujohtajalla on oikeus ja velvollisuus puuttua työntekijän toimintaan, jos toiminnan arvioidaan vahingoittavan työnantajaa. Peruspalvelujohtajalla ja lähiesimiehellä on myös oikeus kutsua työntekijä luokseen työpäivän aikana siitä ennakkoon ilmoittamatta.

Vs. peruspalvelujohtaja oli kutsunut avohuollon osastonhoitajan ja tämän alaisen (kantelijan) työhuoneeseensa 2.2.2015 klo 11.30 suullisen huomautuksen antamista varten. Keskustelu oli sujunut asiallisesti ja rauhallisesti. Kantelija oli pyytänyt anteeksi epäasiallista kirjoitteluun ja kertonut oma-aloitteisesti poistavansa epäasiallisen osuuden kirjoituksestaan. Missään vaiheessa kantelija ei ollut pyytänyt keskeyttämään keskustelua tai vaatinut keskustelua siirrettäväksi toiseen ajankohtaan. Kantelija ei ollut tuonut myöskään ilmi, että hän olisi halunnut paikalle luottamusmiehen tai työsuojeluvaltuutetun.

Kantelijalle annetun suullisen huomautuksen tarkoituksena ei ollut rajoittaa työntekijän sananvapautta, vaan kiinnittää kantelijan huomio siihen, kuinka hän oli rikkonut työnantajaa koskevaa lojaliteettivelvollisuuttaan sekä vahingoittanut ja loukannut pitkäaikaista työnantajaansa.

3.4

Kaupunginhallituksen lausunto

Kaupunginhallitus on lausuntonaan viitannut vs. peruspalvelujohtajan selvitykseen (ks. edellä kohta 3.3) ja todennut lisäksi seuraavan:

Yhteistyötoimikunta on kokouksessaan 23.10.2012 §:n 12 kohdalla hyväksynyt ohjeen Seuraamukset rikkomuksista työtehtävissä. Kysymyksessä on menettelytapaohje, jolla osaltaan pyritään yhtenäisiin käytäntöihin varoitusten ja huomautusten antamisessa. Myös kantelija on ollut hyväksymässä ohjetta yhteistyötoimikunnan jäsenenä. Ohjeen 3.1 kohdan mukaan vähäiseksi katsottavasta rikkomuksesta tai laiminlyönnistä asianomainen esimies voi antaa suullisen työnjohdollisen huomautuksen. Kaupunginhallitus korostaa, että työnantaja on pitänyt kantelijan rikkomusta siinä määrin vähäisenä, että asiasta on annettu ainoastaan

suullinen työnjohdollinen huomautus. Tällaista huomautusta annettaessa ei ole välttämätöntä järjestää kuulemistilaisuutta, vaan se voidaan antaa normaalin työnjohto-oikeuden perusteella. Näin ollen työntekijälle ei tarvitse antaa erikseen aikaa valmistautua tilaisuuteen eikä muistuttaa häntä mahdollisuudesta käyttää luottamusmiestä tai työsuojeluvaltuutettua. Työntekijä ei ole myöskään ilmaissut halukkuuttaan käyttää luottamusmiestä tai työsuojeluvaltuutettua.

Kaupunginhallituksen alainen henkilöstöjaosto on kokouksessaan 16.4.2014 §:n 14 kohdalla hyväksynyt Sosiaalisen median käytön pelisäännöt työ- ja virkasuhteessa. Asian valmisteluvaiheessa yhteistyötoimikunta on tätä ennen 11.3.2014 §:n 5 kohdalla hyväksynyt kyseisen ohjeen. Myös kantelija on ollut hyväksymässä ohjetta yhteistyötoimikunnan jäsenenä.

Kaupunginhallitus on katsonut työnantajan työnjohto-oikeuteen perustuneiden toimenpiteiden olleen asiassa lainmukaisia, eikä kantelu anna aihetta toimenpiteisiin.

4

OIKEUDELLISEN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT

4.1

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 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.

Samankaltaisen 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 moraalisen 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.

Työntekijän työturvallisuusvelvoitteista säädetään mainitun luvun 2 §:ssä, kilpailevan toiminnan kiellosta 3 §:ssä, liike- ja ammattisalaisuuksien ilmaisemisen kiellosta 4 §:ssä sekä kilpailukieltosopimuksista 5 §:ssä.

4.2

Periaatteellisia lähtökohtia sananvapaudesta ja lojaalisuusvelvollisuudesta

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. Jo aiempaa hallitusmuodon sananvapaussäännöstä, joka oli sanonnallisesti kiinnittynyt vahvasti painovapauteen, oli tulkinnallisesti kuitenkin sopeutettu tekniseen kehitykseen ulottamalla se uusiin viestinnän muotoihin (HE 309/1993 vp, s. 56).

Edellä kohdassa 4.1 selostettu 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 saavat korotettua sananvapauden suojaa, jolloin viran-omaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden suhteen on erityisen ahdas (esim. *Renaud vs. Ranska*, 25.2.2010). Olen päätöksessäni dnro 3793/2/12 todennut, että myös kirjoituksen yksittäisten kohtien arvioinnissa oli otettava huomioon kirjoituksessa esiin nostetun asian tärkeys kokonaisuudessaan. Tuossa tapauksessa kirjoituksella oli korotettu sananvapauden suoja, koska se käsitteli yleisesti tärkeää asiaa eli lasten etua ja oppilaiden sijoittamista kouluihin. Yleisesti tärkeistä kysymyksistä saadaan jakaa vilpittömässä mielessä tietoa silloinkin, kun lausumat sisältävät yksityishenkilöitä loukkaavia epätosia väitteitä. Huomioon tulee kuitenkin ottaa, koskevatko väitteet henkilön yksityiselämää vai henkilön käyttäytymistä ja asenteita virkamiehen ominaisuudessa. Virkamiesten suhteen sallitun kritiikin rajat ovat väljempiä kuin yksityishenkilöiden suhteen (*Sabanovic vs. Montenegro*, 31.5.2011). Toisaalta sananvapauden kannalta erityisen vahvaa suojelua eivät ansaitse lausumat, joilla tavoitellaan esimerkiksi henkilökohtaista hyötyä (*Kudeshkina vs. Venäjä*, 26.2.2009).

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-Kaleta 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 ei sinänsä ole kiellettyä.

Sananvapauden ja lojaalisuusvelvollisuuden suhde

Sekä virkamiehen että julkisyhteisön työntekijän on oltava lojaali työnantajalleen, mikä on sinänsä tunnustettu myös edellä mainitsemassani Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Olen arvioinut sananvapauden ja lojaliteettivelvoitteen suhdetta opettajien sananvapautta koskeneissa päätöksissäni dnro:t 3793/2/12, 4842/4/12 ja 5342/4/13.

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 työsopimuksen 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 epäkäytännöllistä, 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 lojaalisuuden ulottuvuudesta on mielestäni kaiken kaikkiaan vaikea tehdä ainakaan kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä tai yleistyksiä. Hyvin usein lojaalisuuden olemassa olo 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 työturvallisuuslainsäädännön 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 sananvapauttaan 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 työntekijöiden sananvapauden rajoja on siten arvioitava perusoikeusmyönteisesti (esim. OA dnro 3793/2/12). Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että virkamiehen lausumalta pitää edellyttää riittävää yksiselitteisyyttä, jotta sitä ylipäätään voitaisiin käyttää perusteena sananvapauden puuttumiselle. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa tulee siten omaksua sananvapausmyönteinen lähestymistapa, ja työnantajan on perusteltua pidättäytyä sananvapauden käyttöön puuttumiselta, jos virkamiehen lausuma on monimerkityksinen tai muuten tulkinnanvarainen.

Lopuksi luon vielä katsauksen eräisiin oikeuskirjallisuudessa lojaliteettivelvollisuudesta esitettyihin näkemyksiin.

Lojaliteettivelvoitteen on sanottu olevan riippumaton työntekijän päävelvoitteen täyttymisestä, työn tekemisestä, ja se ulottuu siten jonkinlaisena myös työntekijän vapaa-aikaan, vaikka työntekijän on noudatettava lojaliteettivelvoitettaan tietenkin myös tehdessään työtä. Työntekijän tulee esimerkiksi pidättäytyä paikkansapitämättömistä, työnantajan kannalta kielteisistä lausunnoista (Kari-Pekka Tiitinen – Tarja Kröger: Työsopimusoikeus 2008, s. 254–257).

Työpaikkaa tai työsuhdetta koskevien tietojen julkistamisen on katsottu voivan rikkoa työnantajan ja työntekijän välistä lojaalisuussuhdetta esimerkiksi silloin, jos tietoa julkistettaessa menetellään sopimattomasti tai tiedot ovat sekä virheellisiä että vahingoittavat työnantajaa. Toisaalta myös oikeat tiedot voivat vahingoittaa työnantajaa, joten sellaisten julkistamisessakin pitää noudattaa hyvää työelämän tapaa. Oikeiden tietojen julkistaminen ei kuitenkaan yleensä anna työnantajalle oikeutta päättää tällaisia tietoja julkistaneen työntekijän työsopimusta. Lisäksi joillakin työntekijöillä saattaa olla velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan vioista tai puutteellisuuksista esimerkiksi työnantajan toimintaa valvoville viranomaisille. Työntekijä voi myös ylittää ne rajat, jotka ovat olemassa oikeudelle kritisoida työnantajaa. Selvimmin näiden rajojen on katsottu ilmenevän rikosoikeudellisista säännöksistä (Seppo Koskinen: Luottamusmiehen työsopimuksen purkamisesta, julkaisussa Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja, 1992, s. 9–10).

Työoikeudellisten sanktioiden käyttämisen kannalta ratkaisevana on pidetty kokonaisuutta, jota arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa työntekijän esille ottaman asian merkitys, työntekijän käytössä mahdollisesti olleet vaihtoehdot, työntekijän motiivit, asian julki tuomisen tapa sekä työntekijän ja työnantajan toiminta kokonaisuudessaan. Epälojaali sanankäyttö voidaan jakaa kahteen kategoriaan, joista ensimmäisen muodostaa sananvapauden käyttäminen työnantajaa välittömästi vahingoittavalla tavalla. Tällöin kysymyksessä on työnantajaa, työtovereita, asiakkaita taikka työnantajan tarjoamia tuotteita tai palveluita koskeva vahingollinen väite. Toisen kategorian muodostaa muunlainen sopimaton sananvapauden käyttäminen, joka alentaa työnantajan arvoa muiden silmissä tai asettaa sen toiminnan kyseenalaiseksi. Ilmaisu ei välttämättä kohdistu suoraan työnantajan toimintaan vaan se voi olla esimerkiksi jotakin vähemmistöryhmää loukkaava, jolloin ilmaisu voi johtaa esimerkiksi yleisön paheksumisesta johtuvaan asiakaskatoon tai yrityksen goodwill-arvon alenemiseen.

Merkitystä on myös työntekijän suhtautumisella. Tietoista epälojaalia toimintaa arvioidaan ankarammin kuin ymmärtämättömyydestä tapahtunutta. Tietoisuutta osoittaa esimerkiksi toiminnan suorittaminen nimenomaisesta ohjeistuksesta, huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta. Työnantajan toimivaltansa ylittäen antamalle ohjeistukselle ei kuitenkaan voida antaa välitöntä merkitystä. Huomioon on otettava myös se, että suullisesti esiintyessään työntekijällä on vähemmän aikaa harkita sanojaan kuin kirjoittaessaan ja lähettäessään mielenilmauksensa julkaistavaksi.

Merkitystä on myös työntekijän motiiveilla, eli henkilökohtaisen hyötymisen tai koston tarkoituksessa tehty paljastus 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 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.

Virkamiesten osalta on todettu, että virkamiehellä lienee työhön kohdistuvissa aiheissa lähtökohtaisesti jossain määrin laajempi sananvapaus kuin yksityisen tahon palveluksessa olevilla työntekijöillä, koska työsopimussuhteella yksityisoikeudellisena sopimussuhteena ei yleensä ole samanlaista yhteiskunnallista merkitystä kuin verorahoilla kustannetuilla ja usein kansalaisten ja veronmaksajien etuihin tai oikeuksiin taikka hyvinvointiin vaikuttavilla virkatoimilla. Virkamiesten käyttäytymisvelvoitteen on sanottu kohdistuvan ensi sijassa hallinnon asiakkaisiin (ks. Päivi Tiilikka: Sananvapaus ja lojaliteettivelvollisuus työsuhteessa, Lakimies 2/2013, s. 239–243).

Arvoarvostelmat ja tosiasiatoteamukset

Sananvapausasioissa on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella olennainen merkitys myös arvoarvostelmilla (arvostuksenvaraiset mielipiteet, moraaliset kannanotot) ja tosiasiatoteamuksilla, koska ensiksi mainittuja ei voida näyttää toteen. Toisaalta arvoarvostelmakin saattaa olla suhteeton, ellei sille ole minkäänlaisia tosiasiaperusteita. Myös tosiasioiden vääristely vilpillisessä mielessä saattaa ylittää sallitun kritiikin rajat, kun tosiasiaväitteeseen voidaan liittää arvoarvostelmia, olettamuksia tai vihjauksia, jotka ovat omiaan antamaan asiasta väärän kuvan yleisön silmissä. Toisaalta vaatimus arvoarvostelmien toteen näyttämisestä voi jo itsessään rikkoa sananvapautta, joka käsittää mahdollisuuden turvautua tietynasteiseen liioitteluun tai provokaatioon. Arvoarvostelmien ja tosiasiatoteamusten välistä rajavetoa on käyty esimerkiksi seuraavissa ihmisoikeustuomioistuimen tapauksissa: *Sabanovic vs. Montenegro* (31.5.2011), *Sorguc vs. Turkki* (23.6.2009), *Kurlowicz vs. Puola* (22.6.2010), *Siryk vs. Ukraina* (31.3.2011), *OOO Ivpress and others vs. Venäjä* (22.1.2013), *Zakharov vs. Venäjä* (5.10.2006), *Constantinescu vs. Romania* (11.12.2012), *Kita vs. Puola* (8.7.2008), *Sofranschi vs. Moldova* (21.12.2010) ja

Ruzovy Panter vs. Tshikki (2.2.2012). Vastaavanlaista rajanvetoa olen tehnyt päätöksissäni dnro:t 3793/2/12, 4842/4/12 ja 5342/4/13.

Olen korostanut, että kirjoitusten yksittäisten kohtien arvioinnissa on aina otettava huomioon kirjoituksessa esiin nostetun asian tärkeys kokonaisuudessaan. Julkisyhteisön työntekijän lausumalta pitää myös edellyttää riittävää yksiselitteisyyttä, jotta sitä ylipäätään voitaisiin käyttää perusteena sananvapauteen puuttumiselle. Näin ei ole, jos muidenkin tulkintojen tueksi voidaan esittää järkeenkäyviä perusteita.

Vaikka arvoarvostelmien ja tosiasiatoteamusten välistä erontekoa on korostettu, se ei havaintojeni mukaan toisaalta ole välttämättä helppoa edes ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Joissakin tapauksissa tuomioistuin on nähdäkseni jopa ikään kuin varmuuden vuoksi arvioinut asiaa kummastakin näkökulmasta. Kukin tilanne on siten arvioitava aina tapauskohtaisesti ja yleistykseen tulee mielestäni suhtautua varovaisesti.

4.3

Sananvapausasioiden arvioinnin vaiheet

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.

5

ARVIOINTI

5.1

Oliko kantelijan sananvapauteen työntekijänä puututtu?

Huomautus on laissa sääntelemätön työnantajan työnjohdollinen ilmoitus viranhaltijan teon tai laiminlyönnin moitittavuudesta ja ohjaus työnantajan edellyttämästä käyttäytymisen korjaamisesta. Huomautus on varoitusta lievempi työnjohdollinen ojennuksen muoto, johon ei liity välittömiä oikeusvaikutuksia. Tästä huolimatta jo huomautuksen antamisella voi olla sananvapauden käyttöä vastaisuudessa hillitsevä vaikutus paitsi huomautuksen saaneen työntekijän myös yleisemmin saman työyhteisön työntekijöiden piirissä. Siten huomautuksen merkitystä ei perusoikeuksien näkökulmasta voida sinänsä väheksyä, vaikka se työnjohdollisena toimenä edustaakin lievintä muotoa. Huomautus voidaan antaa joko kirjallisesti tai suullisesti. Nyt esillä olevassa tapauksessa kantelijalle oli annettu suullinen huomautus, jonka antamismenettely on dokumentoitu erilliseen muistioon.

Kun suullisen huomautuksen perusteena nyt esillä olevassa tapauksessa oli käytetty kaupungin perusturvalautakunnan alaisena työntekijänä työskennelleen kantelijan sosiaalisessa mediassa vapaa-ajallaan työnantajastaan esittämiä mielipiteitä, huomautuksella oli siten puututtu hänen sananvapauteensa kaupungin työntekijänä. Kantelijan työsuhte kaupunkiin ilmeni nimenomaisesti eräistä huomautuksen perusteena käytetyistä kantelijan kirjoituksista.

5.2

Oliko sananvapauden puuttuminen perustunut lakiin?

Olen Teknologian tutkimuskeskus VTT:n työsopimussuhteisten tutkijoiden sananvapautta koskevassa päätöksessäni dnro 3098/2/10 todennut, 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 sananvapauden puuttumisen näkökulmasta.

Nyt esillä olevassa asiassa oli suullisen huomautuksen perusteena vedottu huomautusta annettaessa kaupungin sisäiseen ohjeistukseen eli ohjeeseen sosiaalisen median käytöstä. Toisaalta saadussa selvityksessä on sittemmin tuotu esiin myös työsopimuslain mukaisen sääntelyn asettamat velvoitteet.

Olen kunnan viranhaltijoiden sananvapautta koskevassa päätöksessäni dnro 364/4/15 arvioinut ainakin osittain vastaavatyypistä tilannetta, jossa sananvapauden puuttumista oli perusteltu pelkästään kaupungin erilaisista sisäisistä lähteistä koostuneella viestintäohjeistuksella. Totesin ensinnäkin, että asiassa ei selkeästi ilmennyt, millä tavoin ja minkä nimenomaisen ohjeen vastaisesti kantelijoiden oli katsottu toimineen. Toiseksi totesin, että sisäisestä ohjeistuksesta ei sinänsä edes ollut luettavissa mitään sellaista, jonka perusteella kantelijoiden olisi tullut ymmärtää toimia toisin kuin he olivat toimineet. Kolmantena ja samalla myös painavimpana näkökohtana totesin, että perustuslaissa perusoikeutena turvattua sananvapautta ei oikeudellisesti sitovalla saatikka kestäväällä tavalla edes voitaisi rajoittaa pelkillä viranomaisen sisäisillä määräyksillä tai ohjeilla, ja sikäli kuin sisäisiä määräyksiä ja ohjeita laaditaan, ne eivät saa olla ristiriidassa perusoikeuksien kanssa. Johtopäätökseni oli, että mainittuja normeja ja ohjeita ei tuossa tapauksessa olisi voitu käyttää perusteena sananvapauden puuttumiselle siten, että niiden vastaisesti toimimisen olisi samalla voitu katsoa konkretisoivan viranhaltijalain 17 §:n vastaisen menettelyn. Siten katsoin, että kantelijoiden sananvapauden puuttuminen ei tuossa tapauksessa ollut perustunut lakiin.

Nyt esillä olevassa tapauksessa huomautuksen perusteena käytetyt sosiaalisen median ohjeet ovat sitä vastoin käytännössä konkretisoineet niitä lähtökohtia, joita työsopimuslaista ilmenevään ja sinänsä tulkinnanvaraisena pidettävään lojaliteettivelvollisuuteen on vanhastaan katsottu kuuluvan. Näin ollen katson, että näiden ohjeiden vastainen menettely on samalla käytännössä voinut konkretisoida työsopimuslain 3 luvun 1 §:stä ilmenevän lojaliteettivelvoitteen vastaisen menettelyn, johon työnantajakin oli sittemmin selvityksessään vedonnut. Siten katson, että kantelijan sananvapauden puuttuminen oli perustunut lakiin.

5.3

Oliko sananvapauden 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.

Työnantaja on vedonnut siihen, että kantelija oli Facebook-kirjoituksillaan rikkonut lojaliteettivelvollisuuttaan muun muassa kommentoidessaan työpaikan sisäisiä asioita ja siten loukannut pitkäaikaista työnantajaansa. Sananvapauden puuttuminen oli siten perustunut sinänsä hyväksyttävään tavoitteeseen eli työnantajan maineen suojaamiseen.

5.4

Oliko sananvapauteen puuttuminen ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista?

Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon, joten sanavapaus on olemassa myös sosiaalisen median kaltaisissa viestinnän väylissä kirjoitettaessa. Myös julkisyhteisön työntekijä on oikeutettu esittämään sosiaalisessa mediassa esimerkiksi oikeussääntelyyn tai viranomaistoimintaan kohdistuvaa kritiikkiä sekä omalla hallinnonalallaan että johonkin toiseen hallinnonalaan kohdistuen.

Sosiaaliseen mediaan liittyy vahva vuorovaikutuksellisuus, jolloin siellä esitetyt mielipiteet ja näkemykset eivät välttämättä ole aina yhtä hyvin harkittuja ja viimeisteltäviä kuin esimerkiksi sanomalehden mielipideosastoon kirjoitettaessa. Käytetyn median luonne voidaan mielestäni ainakin jossakin määrin ottaa huomioon esimerkiksi niin, että vapaampi tyyli voi olla sallittua myös julkisyhteisön työntekijälle sosiaalisessa mediassa käytävässä keskustelussa. Koska kyse on kuitenkin kirjallisesta esitystavasta, jossa kirjoittajalla on aina mahdollisuus harkita sanomisiaan tarkemmin kuin suullisessa vuorovaikutuksessa, sosiaalisessa mediassakaan ei voida mahdollisen vapaamman tyylin varjolla esittää työnantajasta sellaisia verhottuja näkemyksiä, joista voi jäädä perusteeton mielikuva työnantajan toiminnan lainvastaisuudesta tai muusta epäasianmukaisuudesta. Myös henkilön asema työyhteisössä vaikuttaa mielestäni siihen, missä määrin hänellä on hyväksyttävästi mahdollisuus turvautua erilaisiin tavanomaisesta asiatyylisestä poikkeaviin tyylikeinoin. Esillä olevassa asiassa kantelija ei käsitykseni mukaan ole ollut sellaisessa asemassa, että hänen osaltaan sananvapauden käyttöön liittyvä tyylin asiallisuus ja ilmaisun pidättyvyys saisivat jotenkin erityisen korostuneen merkityksen asian arvioinnissa.

Kantelija on edellä kohdassa 3.1 selostetuissa kuudessa kirjoituksessaan käsitellyt näkemykseni mukaan kolme aihepiiriä, joista keskeisimpään asemaan nousevat palveluiden ja etenkin terveystalouden saatavuus ja aukioloajat, kun neljä ensimmäistä kirjoitusta kiertyvät juuri tämän teeman ympärille. Viides kirjoitus koskee nähdäkseni yleisemmin paikallista päätöksentekojärjestelmää ja kuudes taas henkilöstön vähentämistä. Arvioin seuraavaksi kutakin kirjoitusta erikseen.

Terveystalouden aukioloaikojen osalta työnantaja on pitänyt kantelijan väitettä sattumanvaraisista aukioloajoista valheellisena. Työnantajan mukaan uudistuneen päivystysasetuksen vuoksi terveystalouden ja terveystalouden aukioloajat muuttuivat 1.1.2015, uusista aukioloajoista on tiedotettu viikoittain paikallislehdessä, aukioloajat ovat olleet näkyneet perusturvan nettisivuilla ja aukioloajoista kertovia tiedotteita on ollut saatavilla terveystaloudessa sekä -asemilla. Aukioloajat ovat pysyneet työnantajan mukaan samana muutoksen jälkeen.

Kantelijan kirjoituksia (nro:t 1–4) on mielestäni mahdollista tulkita työnantajan tekemällä tavalla niin, että kantelija olisi väittänyt, ettei virallisia aukioloaikoja olisi lainkaan olemassa. Perusturvalautakunnan alaisena työntekijänä eli sairaanhoitajana kantelijan on kuitenkin jo asemansa perusteella lähtökohtaisesti tullut olla perillä oman työpaikkansa palveluiden aukioloajoista niistä kirjoittaessaan. Tämä ei kuitenkaan mielestäni käy kantelijan kirjoituksista riittävän selvästi ilmi.

Toisaalta kirjoitusten taustalla voidaan nähdä ainakin jonkinlaista yleistä etua palvelevaa tarkoitusta sen sijaan, että kirjoitukset olisivat juontuneet epäasiallisiksi katsottavissa olevista motiiveista, kuten henkilökohtaisen hyödyn tai koston eli työnantajan tietoisesta vahingoittamisen tavoittelusta. Kirjoitukset on siten ainakin jossakin määrin mahdollista ymmärtää niitä kokonaisuutena tarkastellen myös niin, että kantelija on tuonut esiin omia kokemuksiaan virallisten ennalta ilmoitettujen aukioloaikojen toimivuudesta käytännössä niin työntekijän kuin kuntalaisen näkökulmasta. Kantelija on siten omakohtaisten kokemustensa

pohjalta voinut päätyä tuntemukseen, että sinänsä olemassa olevat aukioloajat eivät hänen mielestään ole toimineet käytännössä tai että niissä olisi muuten parannettavaa palveluiden saatavuuden näkökulmasta. Tästä näkökulmasta kyse on siten pikemminkin palvelun laatua koskevista arvoarvostelmista kuin niitä koskevista tosiasiaväitteistä. Toisaalta arvoarvostelmienkaan varjolla ei työnantajan toiminnasta saa lojaliteettivelvoitteen johdosta jättää verhotusti ulkopuoliselle lukijalle sellaista mielikuvaa, että työnantaja olisi aukioloaikojen suhteen laiminlyönyt velvollisuutensa tai toiminut asiassa jotenkin muuten epäasiallisesti.

Asiassa ei ole nimenomaisesti tuotu esiin, että kantelijan kirjoituksista olisi aiheutunut tai niistä olisi voinut aiheutua työnantajalle vahinkoa. Huomautuksen antamistilaisuudesta laaditussa muistossa huomautuksen perusteena ei ollut edes väitetty olleen se, että työnantajalle olisi syntynyt esimerkiksi mainevahinkoa kantelijan kirjoituksista. Sen sijaan saadussa selvityksessä on tuotu esiin, että kirjoitukset olivat aiheuttaneet hämmennystä vs. peruspalvelujohtajan lisäksi kaupunginhallituksen ja johtoryhmän jäsenissä. Tätä taustaa vasten kirjoitusten vaikutukset ovat siten olleet verraten yksilöimättömät. Vaikka minulla ei sinänsä ole aihetta kyseenalaistaa edellä kuvattuja tuntemuksia, pidän niitä objektiivisesti arvioituna kuitenkin sillä tavoin liioiteltuina, että niitä olisi voitu käyttää huomautuksen perusteena.

Paikka paikoin kantelijan kielenkäyttö on ollut tarpeettomankin kärjekästä (ks. kirjoituksen nro 4 aloitus), joskin kärjekkyyks on tässä kohdistunut työnantajaan ("perusturva") hyvin yleisluontoisesti, ei sen sijaan keneenkään yksittäiseen nimeltä mainittuun tai muuten tunnistettavissa olevaan työnantajan edustajaan.

Asiassa ei ole ilmennyt, että kantelija olisi ennen asian viemistä julkisuuteen ottanut sen esille työnantajansa kanssa. Lojaalisuusvelvollisuus edellyttää, että epäkohdista tulee ensin ilmoittaa työnantajalle. Tästä pääsäännöstä voidaan poiketa vain, jos se voidaan arvioida selvästi tuloksettomaksi. Kantelijan kirjoituksista välittyy vahva mielikuva, että aukioloaikoja ei olisi lainkaan tai ne olisivat sattumanvaraisia tai niitä ei noudatettaisi taikka ne olisivat muuten epäasianmukaisia kuntalaisten kannalta. Tällainen epäkohta on mielestäni siinä määrin vakavasti otettava, että työntekijän tulisi saattaa ensin työnantajansa tietoon, jos hän omien kokemustensa perusteella katsoo, että työnantajan sinänsä virallisesti ilmoittamat aukioloajat eivät kuitenkaan käytännössä toimi ilmoitetulla tavalla. Tämänkaltaisissa tilanteissa työnantajalla voisi olla mahdollisuus puuttua tilanteeseen ja yrittää korjata se, jos taustalla ovat esimerkiksi henkilökunnan laiminlyönnit tai sellaiset syyt, joiden vuoksi henkilökunta ei tosiasiallisesti omatta syyttään kykene noudattamaan ennalta ilmoitettuja aukioloaikoja. Vasta jos yhteydenotto työnantajaan jää tuloksettomaksi, työnantajalla on lojaliteettivelvoitteen estämättä oikeus saattaa asia julkisuuteen.

Yhteenvedon totean, että asiassa voidaan esittää sekä työnjohdollisen toimenpiteen oikeutuksen puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja.

Huomautuksen antamisen puolesta puhuvat seuraavat seikat: 1) kantelijan on asemansa puolesta tullut tietää terveyspalveluiden viralliset ja ilmoitetut aukioloajat niistä kirjoittaessaan, 2) edellä todettu ei kuitenkaan käy riittävän selvästi kirjoituksista ilmi, 3) kirjoitusten vahvasta mielipiteenomaisuudesta eli arvoarvostelmien luonteesta riippumatta niistä on ulkopuoliselle lukijalle voinut jäädä mielikuva työnantajan toimien tosiasiallisesta epäasianmukaisuudesta, 4) paikka paikoin kantelijan kielenkäyttö on ollut tarpeettoman kärjekästä ja 5) asiassa ei ole ilmennyt, että kantelija olisi ennen asian viemistä julkisuuteen ottanut sen esille työnantajansa kanssa.

Huomautuksen antamista vastaan puhuvat puolestaan seuraavat seikat: 1) kirjoitusten taustalla voidaan nähdä ainakin jonkinlaista yleistä etua palvelevaa tarkoitusta, 2) kantelijan motiivien asianmukaisuutta ei ole kyseenalaistettu, 3) kirjoituksista käy selkeästi ilmi vahva

mielipiteenomaisuus, 4) kärjekkäimmät muotoilut eivät ole kohdistuneet yksittäiseen nimeltä mainittuun tai muuten tunnistettavissa olevaan työnantajan edustajaan vaan työnantajaan hyvin yleisluontoisesti ja 5) kantelijan kirjoituksista kaupungille aiheutunut vahinko jää tulkinnanvaraiseksi.

Punnittuani edellä mainittuja niin huomautuksen oikeutuksen puolesta kuin sitä vastaankin puhuvia seikkoja olen kokonaisarviossani päätenyt siihen, että työntekijän perusoikeuksia edistävän tulkinnan näkökulmasta työnantajan menettely on jossain määrin kritiikille altis muttei kuitenkaan sellainen, että minulla olisi riittäviä perusteita katsoa työnantajan ylittäneen harkintavaltansa, kun edellä käsiteltyjä kirjoituksia oli käytetty huomautuksen perusteena.

Paikallista päätöksentekojärjestelmää koskevan kirjoituksen (nro 5) osalta työnantaja on selvityksensä mukaan pitänyt sitä työnantajaa loukkaavana ja vahingoittavana. Kirjoituksen sisältöön ja luonteeseen nähden totean kuitenkin jäävän epäselväksi, miksi sitä tarkkaan ottaen oli pidetty työnantajaa loukkaavana ja vahingoittavana. Näin ollen tätä kirjoitusta ei mielestäni ole hyväksyttävästi voitu käyttää kantelijan sananvapauden puuttumisen perusteena.

Henkilökunnan vähentämistä koskevan kirjoituksen (nro 6) osalta työnantaja on katsonut, että kantelijan väite siitä, että henkilökuntaa olisi vähennetty ilman asiallista valmistelua ja tiedottamista, on ollut valheellinen. Selvityksessä on viitattu siihen, että kaupungin vuoden 2015 talousarvio henkilöstösuunnitelmineen on hyväksytty perusturvalautakunnassa sekä kaupunginvaltuustossa. Näiltä osin katson, että kantelijan kirjoituksessa on ollut kyse ennen muuta valmistelun laatua sekä henkilökunnan määrää ja palvelun laatua koskevasta sinänsä kärkevästä henkilökohtaisesta mielipiteestä, arvoarvostelmasta, joka kuitenkin on mielestäni mahtunut hyväksyttävän sananvapauden käytön rajoihin. Näin ollen tätäkään kirjoitusta ei mielestäni ole hyväksyttävästi voitu käyttää kantelijan sananvapauden puuttumisen perusteena.

Yhteenvetona ja johtopäätöksenä totean, että kantelijan saama huomautus oli nojautunut osaksi sellaisiin kirjoituksiin, joita oli voitu käyttää hyväksyttävällä tavalla huomautuksen perusteina ja osaksi sellaisiin, joihin huomautusta ei mielestäni olisi voinut perustaa. Viimeksi mainituilta osin kantelijan sananvapauden puuttuminen ei siten ole ollut oikeutettua. Koska huomautuksen tueksi on kuitenkin esitetty myös oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita, huomautusta ei voida kokonaisuudessaan pitää perusteettomana. Kantelijan sananvapauden puuttumista voidaan myös pitää kokonaisuutena arvioiden lievänä, koska seurauksena sananvapauden käytöstä on ollut lievin työnjohdollinen seuraamus. Tämän johdosta kantelu ei edellytä enempiä toimenpiteitäni kuin että saatan edellä lausumani käsityksen vs. perusturvajohtajan ja kaupunginhallituksen tietoon lähettämällä näille jäljennöksen päätöksestäni.

Menettelytavoista huomautusta annettaessa katson saamani selvityksen perusteella, ettei asia tältä osin edellytä enempiä toimenpiteitäni.

6

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 5.4 esittämäni käsityksen vs. perusturvajohtajan ja kaupunginhallituksen tietoon lähettämällä heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.