

Risto Auvinen

**AMMATTISOTILAAN JA VIRKAMIEHEN
SANANVAPAUDEN KÄYTÖN
RAJOITUSPERUSTEET EUROOPAN
IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN
RATKAISUJEN VALOSSA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro Gradu -tutkielma

Huhtikuu 2019

TIIVISTELMÄ

Risto Auvinen: Ammattisotilaan ja virkamiehen sananvapauden käytön rajoitusperusteet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa

Pro Gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Huhtikuu 2019

Tutkielmassani tarkastelen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja ammattisotilaiden ja virkamiesten sananvapauden käyttöön liittyvissä tapauksissa. Tarkastelussa kiinnitän erityisesti huomiota ammattisotilaiden ja virkamiesten erityisiin velvollisuuksiin demokraattisessa yhteiskunnassa ja velvoitteiden vaikutusta tarkasteltavana olevan ryhmän sananvapauden käyttöön liittyviin rajoitusperusteisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Tutkielmassani pohdin aluksi sananvapautta ihmisoikeutena ja millaisia rajoitusperusteita sen käytössä on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa sekä miten ammattisotilaiden ja virkamiesten osalta rajoitusperusteet muodostuvat. Rajoitusperusteiden taustaksi käsittelen sananvapauden kehitystä viimeisten kolmen vuosisadan aikana lähinnä Ruotsissa ja Suomessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asemaa ihmisoikeussopimuksen tulkitsijana ja ihmisoikeussopimuksen tulkintaan liittyviä vaatimuksia tarkastelen omassa luvussaan. Luvussa pohdin lisäksi ihmisoikeustuomioistuimen menettelykäytäntöä ja periaatteita oikeuskäytännössään.

Viestintäympäristön muutoksen vaikutukset sananvapauden käytössä on tutkielman yksi tarkastelun kohde. Tutkielmassa tarkastelen nykyajan viestintäympäristöä ja antamia mahdollisuuksia sananvapauden käytön näkökulmasta. Käsittelen myös sosiaalisen median lisääntyntä käyttöä ja sen huomioimista oikeudellisella sääntelyllä sekä palveluntarjoajien omilla käytännöillä.

Kolmessa pääluvussa tarkastelen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja tapauksissa, jotka koskevat ammattisotilaita ja virkamiehiä. Olennaista on ratkaisujen perustelujen painottuminen tapausta ratkaistaessa eri velvoitteisiin liittyen ja onko velvoitteiden kesken erilaisia painotuksia. Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyneet valtiot muodostavat varsin erilaisen historia- ja kulttuuritaustan omaavan yhteisön. Tutkielmassa tarkastellaan tapausten määrää ja luonnetta neljän eri alueen kesken.

Tutkimus on metodiltaan oikeusdogmaattinen, mutta sananvapauden kehityksen osalta lähestyn asiaa oikeushistoriallisesta näkökulmasta. Tutkimuksen keskeinen tavoite on tarkastella, mitkä ovat keskeiset seikat, joihin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota ratkaisuitaan perustellessaan ja onko perustelujen painotuksissa eroja eri velvoitteiden osalta ratkaisuja tarkasteltaessa.

Avainsanat: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, sananvapaus, ammattisotilaat, virkamiehet, käyttäytyminen, salassapito, lojaliteettivelvollisuus, puolueettomuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

| | |
|--|----|
| Lähteet | iv |
| 1. Johdanto | 1 |
| 1.1. Tutkimuksen taustaa | 1 |
| 1.2. Tutkimustehtävät, -ongelmat ja -kysymykset..... | 4 |
| 1.3. Tutkimusmetodi..... | 6 |
| 1.4. Tutkimuksen rakenne | 8 |
| 2. Sananvapaus ihmisoikeutena ja rajoitusperusteet | 9 |
| 2.1. Sananvapauden kehitys 1700 -luvun lopulta nykypäivään..... | 9 |
| 2.2. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset | 15 |
| 3. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkitsijana sananvapauden käytössä..... | 19 |
| 4. Viestintäympäristön muutos ja sen vaikutukset | 24 |
| 4.1. Sähköisen viestinnän läpimurto ja yhteisöviestintä viestintävälineenä | 25 |
| 4.2. Sosiaalisen median oikeudellinen sääntely..... | 29 |
| 4.3. Palveluntarjoajien käyttöehdot ja puolustusvoimien ohjeistus..... | 35 |
| 5. Käyttäytymisvelvoite | 37 |
| 5.1. Taustaa..... | 37 |
| 5.2. Asevoimia koskevia ratkaisuja | 38 |
| 5.3. Muita virkamiehiä koskevia ratkaisuja | 43 |
| 5.4. Ratkaisujen keskeisiä perusteluja | 47 |
| 6. Salassapitosäännökset ja vaitiolovelvollisuus | 49 |
| 6.1. Taustaa..... | 49 |
| 6.2. Asevoimia koskevia ratkaisuja | 50 |
| 6.3. Oikeuslaitosta koskeva ratkaisu..... | 56 |
| 6.4. Ratkaisujen keskeisiä perusteluja | 59 |
| 7. Lojaliteetti- ja puolueettomuusvelvoite..... | 59 |
| 7.1. Taustaa..... | 59 |
| 7.2. Asevoimia ja poliisia koskevia ratkaisuja | 61 |
| 7.3. Muita virkamiehiä koskevia ratkaisuja | 66 |
| 7.4. Ratkaisujen keskeisiä perusteluja | 82 |
| 8. Yhteenveto | 85 |
| LIITE 1 Menettely Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa | |

Kuviot ja taulukot

- Kuvio 1. Oikeusnormin merkityssisällön muodostuminen
- Kuvio 2. Tulkinnan peruspulma
- Kuvio 3. Oikeuslähteiden ryhmittely Suomessa
- Kuvio 4. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut velvoitteittain jaoteltuna eri alueilla
- Kuvio 5. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut alueittain eri vuosikymmeninä (1990–2018)

Lähteet

Kirjallisuus

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011

Hoikka, Mikko: Sananvapaus Euroopan unionin oikeudessa. Vammala 2009

Konstari, Timo: Virkamiehen ilmaisuvapaus. Helsinki 1986

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. 6. uud. p. Talentum Media 2013

Kuosma, Tapio: Sananvapaus. LIVRES 'BELLES-LETTERS' 2015

Ollila, Riitta: Sananvapaus. Pieksämäki 2004

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uud. p. Talentum Media Oy 2012

Pesonen, Pirkko: Sosiaalisen median lait. Viro 2013

Artikkelit

Golubovic, Dragan: Freedom of association in the case law of the European Court of Human Rights. The International Journal of Human Rights 7-8/2013, s. 758-771

Hirvelä, Päivi: Ihmisoikeusvalitusten tutkiminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Defensor Legis 2011/4 s. 393–411

Huovinen, Sakari: Matkalla sananvapauden yhteiskäyttöiseen ulottuvuuteen. Lakimies 2/2010, s. 143–159

Koulu, Riikka: Jokakodin laajakaista – pääsy internetiin perusoikeutena. Lakimies 2/2012, s. 280–302

Kulla, Heikki: Oikeustapauskommentti. Lakimies 3/2002, s. 446–456

Lavapuro, Juha: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen noudattamien tulkintaperiaatteiden kansallisesta sovellettavuudesta (Über die nationale Anwendbarkeit der Auslegungsprinzipien des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte). Defensor Legis 4/2011, s. 467–479

Leino-Kaukiainen, Pirkko: Sananvapaus sääty-yhteiskunnassa: Kamppailu sensuuria vastaan autonomian aikana (1809–1905). Teoksessa Nordenstreng (toim.): Sananvapaus Suomessa s. 45–68. Tampere 2015

Manninen, Sami: Sananvapaus ja julkisuus (PL 12§). Teoksessa Hallberg (toim.): Perusoikeudet, s. 459–491. Helsinki 2011

Manninen, Sami: Kirjoitusvapaus ja valtiopäiväjulkisuus: Vuoden 1766 painovapausasetuksen tarkastelua. Teoksessa Nordenstreng (toim.): Sananvapaus Suomessa s. 15– 44. Tampere 2015

Neuvonen, Riku: Piliinpuhaltajien asema Suomessa. Teoksessa Korpisaari (toim): Viestinnän muuttuva sääntely – viestintäoikeuden vuosikirja 2016, s. 241–254

Neuvonen, Riku – Rautiainen, Pauli: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta ratkaisu keskustelupalstan ylläpitäjän vastuusta: Delfi vs. Viro. Lakimies 2/2014, s. 297–304

Nieminen, Liisa: Euroopan oikeusasiamies perusoikeuksien turvaajana. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIX:2006, s. 151–220

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg (toim.): Perusoikeudet, s. 171–195. Helsinki 2011

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni. Lakimies 7–8/2005, s. 1229 – 1250

Pentikäinen, Merja: Ihmisoikeudet – kehityksestä, merkityksestä ja haasteista; ihmisoikeuskulttuurin ohuudesta Suomessa. EDILEX 2012 [<https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/artikkelit/8553.pdf>] (13.9.2018)

Pohjolainen, Teuvo: Suurlakosta perusoikeusuudistukseen: Sananvapauden sääntely Suomessa 1900 -luvulla. Teoksessa Nordenstreng (toim.): Sananvapaus Suomessa s. 69–104. Tampere 2015

Savola, Pekka: Internet-operaattori ja perusoikeudet, Oikeustiede–Jurisprudentia XLVI:2013, s. 127–221

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

Tiitinen, Laura: Sananvapautta kieli keskellä suuta. Poliisi & oikeus 6/2014, s. 26–27

Walkila, Sonya: Artikkeleita eurooppaoikeudesta: Perusoikeuksien turvaaminen Euroopan unionissa – tasapainoilua tavoitteiden ja keinojen ristiaallokossa. *Defensor Legis* 4/2015, s. 791–807

Viljanen, Jukka: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yleiset opit. *Lakimies* 3/2004, s. 521–525

Virallisasiakirjat

Asetus valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 33/1980)

Euroopan neuvoston parlamentaarisen edustajakokouksen päätöslauselma (1729/2010) [<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851>] (15.3.2019)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus), Euroopan unionin virallinen lehti L 119, 4.5.2016, s. 1–88

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista (Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä), Euroopan unionin virallinen lehti L 178, 17.7.2000, s. 1–16

Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) SopS 85–86/1998

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02) [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=FI>] (3.1.2019)

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (7–8/1976)

Laki puolustusvoimista 551/2007

Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä 460/2003

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 759/2004

Perustuslaki 731/1999

Poliisilaki 872/2011

Pääesikunnan viestintäosasto: PVOHJEK-PE VIESTINTÄ – PEVIESTINTÄOS 002
PUOLUSTUSVOIMIEN VERKKOVIESTINTÄ. HN3/10.1.2017

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (2012/C 326/01), Euroopan unionin virallinen lehti C
326, 26.10.2012, s. 47–390

Tietosuojalaki 1050/2018

Valtion virkamieslaki 750/1994

Lain valmisteluaineisto

HE17/1999 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 2 luvun 14 a §:n ja 45 luvun
muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 30/1998 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan
julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi

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

HE 264/2006 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustusvoimалаiksi ja eräksi siihen
liittyviksi laeiksi

HE 202/2017 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi
lainsäädännöksi

PeVL 35/2018 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 35 hallituksen esityksestä
siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

PeVM 25/1994 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä
perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

Laillisuusvalvojen ratkaisut ja lausunnot

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu Dnro 452/2014

[[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereoapaa&\\${BASE}=ereoapaa&\\${THWIDS}=0.52/1490611072_20886&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereoapaa&${BASE}=ereoapaa&${THWIDS}=0.52/1490611072_20886&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)] (27.3.2017)

Muut lähteet

Aamulehti: Rehtorille potkut häirinnän vähättelystä. 18.9.2018

Facebook: Käyttöehdot [<https://www.facebook.com/legal/terms>] (24.3.2019)

Google: Tietosuoja ja käyttöehdot – Googlen palveluehdot

[<https://policies.google.com/terms?hl=fi>] (24.3.2019)

Instagram: Käyttöehdot [<https://help.instagram.com/581066165581870>] (24.3.2019)

Oikeusministeriö: Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojeleminen. Mietintöjä ja lausuntoja 25/2016, Helsinki 2016

[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75133/OMML_25_2016_Korruptioepaily_84s.pdf] (11.2.2019)

Tilastokeskus: Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö [verkkójulkaisu]. ISSN=2341-8699. 2018, Liitetaulukko 20. Yhteisöpalvelujen seuraamisen yleisyys ja useus 2018, %-osuus väestöstä. Helsinki

[http://www.stat.fi/til/sutivi/2018/sutivi_2018_2018-12-04_tau_020_fi.html] (28.2.2019)

(Tilastokeskus 2019 a)

Tilastokeskus: Median käyttö Euroopan unionin maissa syksyllä 2018: sanomalehdet, radio, televisio, internet ja yhteisöpalvelut. 6.17

[https://pxhopea2.stat.fi/sahkoiset_julkaisut/joukkoviestintatilasto/html/suom0005.htm]

(4.23.2019) (Tilastokeskus 2019 b)

Turun Sanomat: Tietovuoto koettelee Britannian ja Yhdysvaltojen suhteita

[<https://www.ts.fi/uutiset/maailma/3524938/Tietovuoto+koettelee+Britannian+ja+Yhdysvaltojen+suhteita>] (15.10.2018)

Statista: Global population by continent as of mid-2018 (in millions)

[<https://www.statista.com/statistics/262881/global-population-by-continent/>] (24.3.2019)

(Statista 2019 a)

Statista: Most popular social networks worldwide as of January 2019, ranked by number of active users [<https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>] (4.3.2019) (Statista 2019 b)

Statista: Number of internet users worldwide

2005–2018.[<https://www.statista.com/statistics/273018/number-of-internet-users-worldwide/>]
(28.2.2019) (Statista 2019 c)

Twitter: Twitterin säännöt [<https://help.twitter.com/fi/rules-and-policies/twitter-rules>]
(24.3.2019)

Valtionvarainministeriö: Arvot arjessa – virkamiehen etiikka. 2. painos. Helsinki 2005

Yle: Pihlajalinnan alueellinen toimitusjohtaja joutui lopettamaan "ihmisroska"-kommenttiensa takia [<https://yle.fi/uutiset/3-10397879>] (15.10.2018) (YLE 2018)

Yle: Uusi tietovuoto paljastaa yhteyksiä Trumpin hallinnon ja Venäjän johdon välillä
[https://www.iltalehti.fi/ulkomaat/201711052200512415_ul.shtml] (15.10.2018) (YLE 2017 a)

Yle: Yhdysvallat: Jos Wikileaksille on vuodettu tietoja, rangaistus on ankara
[<https://yle.fi/uutiset/3-9499131>] (15.10.2018) (YLE 2017 b)

YouTube: Käytännöt ja turvallisuus

[<https://www.youtube.com/intl/fi/yt/about/policies/#community-guidelines>] (24.3.2019)

Oikeustapaussuettelo

Ratkaisu Ahmed and others v. Yhdistynyt Kuningaskunta (1998)

Ratkaisu Ahmet Yildirim v. Turkki (2012)

Ratkaisu Akkoç v. Turkki (2000)

Ratkaisu Başkaya and Okçuoglu (1999)

Ratkaisu Bucur and Toma v. Romania (2013)

Ratkaisu Delfi v. Viro (2015)

Ratkaisu Gorzelik and others v. Puola (2004)

Ratkaisu Grigoriades v. Kreikka (1997)

Ratkaisu Guja v. Moldova (2008)

Ratkaisu Hadjianastassiou v. Kreikka (1992)

Ratkaisu Heinisch v. Saksa (2011)

Ratkaisu Jokšas v. Liettua (2013)

Ratkaisu Kudeskina v. Venäjä (2009)

Ratkaisu Navalnyy v. Venäjä (2018)

Ratkaisu Navalnyy v. Venäjä (2019)

Ratkaisu Pasko v. Venäjä (2009)

Ratkaisu Pektaş v. Turkki (2002)

Ratkaisu Rekvényi v. Unkari (1999)

Ratkaisu Rose v. Saksa (2010)

Ratkaisu Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs (VDSÖ) and Gubi v. Itävalta (1994)

Ratkaisu Vogt v. Saksa (1995)

Ratkaisu Wille v. Liechtenstein (1999)

Lyhenneluettelo

| | |
|---------------|--|
| CIA | Central Intelligence Agency |
| DKP | Deutsche Kommunistische Partei |
| ECHR | European Court of Human Rights |
| EIT | Euroopan ihmisoikeustuomioistuin |
| EIS | Euroopan ihmisoikeussopimus |
| ETA | Euroopan talousalue |
| EU | Euroopan unioni |
| EY | Euroopan yhteisö |
| HE | Hallituksen esitys |
| KHO | Korkein hallinto-oikeus |
| KP-sopimus | Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 7–8/1976 |
| PEVIESTINTÄÖS | Pääesikunnan viestintäosasto |
| PeVL | Perustuslakivaliokunnan lausunto |
| PeVM | Perustuslakivaliokunnan mietintö |
| PKK | Partiya Karkerên Kurdistan (Kurdistanin työväenpuolue) |
| SopS | Sopimussarja |
| VDSÖ | Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs |

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen taustaa

Lapin yliopiston tutkijan, Laura Tiitisen, mukaan julkishallinnon työntekijöiden, esimerkiksi poliisien, opettajien ja terveysalan ammattiliitot ovat viime vuosina ilmaisseet huolensa jäsentensä sananvapauden tilasta. Opettajista kolmannes on kokenut sananvapauden rajoittamista ja vaientamista työhön liittyvissä keskusteluissa. Sosiaalialalla julkinen keskustelu on voinut johtaa jopa aiheettomiin irtisanomisiin. Henkilön omaan ammattialaan liittyvän julkisen keskustelun vaientamisella estetään yhteiskunnallinen keskustelu heiltä, joilla kokemuksensa johdosta olisi parhaat edellytykset käydä aiheesta yhteiskunnallista keskustelua. Vaientaminen keskittyy aiheisiin, joihin kohdistuu laajaa julkista intressiä.¹

Syyskuussa 2018 Aamulehdessä oli uutinen, jonka mukaan peruskoulun rehtorin virkasuhde oli purettu, koska hän oli vähätellyt seksuaalista häirintää ja käyttäytyi muutenkin sopimattomasti. Rehtori oli verrannut seksuaalista häirintää kouluruokaan, joka pitää vain kestää.² Toinen uutinen syyskuussa 2018 sananvapauden käyttöön liittyen oli Keskustan valtuutetun käyttämä ilmaisu Oulun kaupunginvaltuuston kokouksessa, jossa hän kutsui päihdeongelmaisia ja asunnottomia ihmisroskakksi. Valtuutettu toimi myös terveystalvija tarjoavan Pihlajalinnan alueellisena toimitusjohtajana. Pihlajalinnan toimitusjohtajan mukaan lausunto oli täysin yhtiön arvojen vastainen ja yhtiössä tultiin siihen tulokseen, ettei alueellinen toimitusjohtaja Oulussa voinut enää jatkaa yhtiön palveluksessa.³

YLE uutisoi maaliskuussa 2017 tietovuodosta, jossa keskustiedustelupalvelu CIA:n (Central Intelligence Agency) tietoja oli vuotanut Wikileaks -sivustolle. Sivustolla julkaistiin tuhansia asiakirjoja, joissa paljastettiin CIA:n verkkovakoilumenetelmiä. Virkamiesten mukaan vuoto oli peräisin tiedustelupalvelun käyttämiltä alihankkijoilta.⁴ Toukokuussa 2017 Iso-Britannia keskeytti Manchesterin terrori-iskuun liittyvien tietojen jakamisen Yhdysvalloille, koska keskeisiä tietoja oli vuodettu yhdysvaltalaislehtiin ennen tietojen julkistamista Iso-Britanniassa. Presidentti Trump uhkasi vuotajaa syytteillä.⁵ Marraskuussa 2017 YLE uutisoi tietovuodosta,

¹ Tiitinen 2014

² Aamulehti 2018

³ YLE 2018

⁴ YLE 2017 b

⁵ Turun Sanomat 2017

joka paljasti yhteyksiä Yhdysvaltain presidentin, Donald Trumpin, hallinnon ja Venäjän johdon välillä⁶.

Nykyisin tällaisia tietojen vuotajia, ilmiantajia, kutsutaan myös pilliinpuhaltajiksi (engl. whistleblowers). He ovat henkilöitä, jotka tuovat valvontaviranomaisten tietoon tai julkisuuteen väärinkäytöksiä, lainvastaista tai epäeettistä toimintaa. Heillä on olennainen osa keskustelussa julkisten ja yksityisten toimijoiden lainvastaisen tai epäeettisen toiminnan tuomisesta julkiseen keskusteluun.⁷ Suomessa oikeusministeriö asetti helmikuussa 2015 työryhmän selvittämään korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden työ- ja virkamiesoikeudellisen suojelun sekä yhteisöjen ja yritysten raportointikanavien nykytilaa ja nykytilan suhdetta Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Työryhmä antoi mietintönsä toukokuussa 2016.⁸ Mietinnössä määriteltiin käsitteet ”pilliinpuhaltaja” ja ”pilliinpuhaltajien suojele” Euroopan neuvoston vuonna 2014 laatiman ilmoittajien suojele koskevan suosituksen mukaan. ”Pillinpuhaltajalla tarkoitetaan henkilöä, joka raportoi tai paljastaa julkista intressiä uhkaavaa tai vahingoittavaa toimintaa koskevia tietoja, jotka hän on saanut tietoonsa hoitaessaan työhönsä liittyviä tehtäviä julkisella tai yksityisellä sektorilla. Suojelulla tarkoitetaan henkilöä, joka raportoi tai paljastaa julkista intressiä uhkaavaa tai vahingoittavaa toimintaa koskevia tietoja, jotka hän on saanut tietoonsa hoitaessaan työhönsä liittyviä tehtäviä julkisella tai yksityisellä sektorilla.”⁹ Sananvapauskeskustelun monet teemat liittyvät sananvapauden sääntelyyn ja pilliinpuhaltajat on liitetty osaksi tätä keskustelua.

Neuvosen artikkelissa esimerkkeinä pilliinpuhaltajista on käytetty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja Guja v. Moldova (2008) sekä Heinisch v. Saksa (2011).¹⁰ Guja –tapauksessa oli kyse oikeuskanslerinviraston lehdistöosaston päällikön erottamisesta, kun hän lähetti viraston sisäisiä asiakirjoja lehdistölle ja Heinisch –tapauksessa kyse oli sairaanhoitajan työsuhteen purkamisesta, sillä perusteella, että hän paljasti puutteita vanhustenhuolossa. Guja-tapauksen käsittelen tarkemmin luvussa 6 ja Heinisch-tapauksen luvussa 7. Edellä esitetyt esimerkit ovat saaneet minut kiinnostumaan siitä, että millaisilla perusteilla ammattisotilaiden ja virkamiesten sananvapautta on mahdollista rajoittaa ja miten

⁶ YLE 2017 a

⁷ Neuvonen 2017 s. 241

⁸ Oikeusministeriö 2016 s. 7

⁹ Oikeusministeriö 2016 s. 16

¹⁰ Neuvonen 2017 s. 241

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin perustelee ratkaisujaan ammattisotilaiden ja virkamiesten ollessa kyseessä.

Tutkimukseni aiheena on ammattisotilaiden ja virkamiesten sananvapauden käytön rajoitusperusteet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa. Tutkin sananvapauden käytön rajoitusperusteita ja millaisen kriteerein Euroopan ihmisoikeustuomioistuin perustelee ratkaisunsa ammattisotilaiden ja virkamiesten sananvapauden käyttöön liittyvissä oikeustapauksissa. Kansainvälisissä sopimuksissa sananvapauden rajoitusperusteet ovat varsin väljiä, kunhan vaatimus rajoituksen välttämättömydestä demokraattisessa yhteiskunnassa täyttyy. Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyneet valtiot edustavat varsin erilaisia kulttuureja, jotka vaikuttavat ihmisoikeuksien kansalliseen tulkintaan. Eri kulttuureilla on erilainen historiallinen tausta ja arvoperusta, joka vaikuttaa edelleen nykypäivänä, vaikka valtio onkin ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Arvoperusta määrittää myös sen, miten vallanpitäjät sietävät heihin kohdistuvan kritiikin. Demokraattisessa yhteiskunnassa vallanpitäjiin ja hallintoon kohdistuva asiallinen kritiikki on kestettävä. Tarkastelen myös miten erilaiset oikeustapaukset jakaantuvat Euroopan eri osiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan mukaan ”korkeat sopimusosapuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla tämän yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet”¹¹. Sopimuksen velvoitteet ovat tiukkoja ja edellyttävät sopimuksen ratifioineelta valtiolta niiden välitöntä turvaamista. Määritellyt oikeudet on taattava jokaiselle sopimusvaltion lainkäyttövallan alaiselle henkilölle.¹²

Edellä esitetyn mukaan sananvapaus on sama kaikille. Joidenkin ryhmien sananvapauden käyttöön voi kohdistua asemasta johtuen rajoituksia. Sotilaiden ja virkamiesten sananvapauden käyttöön voidaan kohdistaa heidän asemastaan ja tehtävistään johtuvia rajoituksia. Pääsääntöisesti rajoitukset voidaan kohdistaa vain virantoimitukseen liittyviin ilmaisuihin.¹³ Valtioneuvosto on vuonna 2001 tehnyt ”valtion henkilöstöpolitiikan linjasta” -periaatepäätöksen, jonka mukaisesti arvoiksi on määritelty toiminnan tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo sekä vastuullisuus¹⁴. Olen ottanut tähän tutkimukseen mukaan myös virkamiesten

¹¹ Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 15

¹² Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 15

¹³ Ollila 2004 s. 22–23

¹⁴ Valtionvarainministeriö 2005

sananvapauden käytön rajoittamiseen liittyviä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja. Perusteluni on se, että ammattisotilaat ovat myös virkamiehiä ja heitä koskevat silloin samat rajoitukset kuin muitakin virkamiehiä. Ammattisotilaiden osalta maanpuolustuksen tarpeet voivat toimia sananvapauden käytön hyväksyttävänä rajoitusperusteina.

Euroopan unioni ei ole ihmisoikeussopimuksen osapuoli, jolloin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole toimivaltainen käsittelemään unionia tai sen elimiä vastaan suunnattuja valituksia¹⁵. Walkilan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on runsaasti esimerkkejä EU:n virkamiehiä koskevista ratkaisuista, joissa tuomioistuin on hyväksynyt sananvapautta koskevia perusteita tutkiessaan unionin toimielinten hallinnollisten toimien yhteensopivuutta yleisiin oikeusperiaatteisiin sisältyvien perusoikeuksien kanssa¹⁶. Näitä en kuitenkaan käsittele tutkimuksessani, koska keskityn Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin.

Aihetta ei juurikaan ole tutkittu, joten se antaa tutkimukselle oman painoarvonsa ja tekee aiheesta kiinnostavan. Ammattisotilaiden osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja on rajallisesti käytettävissä. Myöskään virkamiesten osalta en löytänyt kovinkaan monia ratkaisuja. Syitä ammattisotilaita ja virkamiehiä koskevien ratkaisujen määrän vähyteen verrattuna kaikkiin sananvapauden käyttöön liittyvien ratkaisujen määrään en lähde tässä tutkimuksessa arvioimaan. Siitä en ole löytänyt tutkimuksia tai kirjallisuutta, mutta henkilökohtaisena mielipiteenäni epäilen syynä olevan lojaliteetin ja oletuksen uralla etenemisen pysähtymisestä. Merkittävä osa ratkaisuista liittyy julkisen sanan sananvapauden käyttöön.

1.2. Tutkimustehtävät, -ongelmat ja -kysymykset

Dragan Golybovic on artikkelissaan ”Freedom of association in the case law of the European Court of Human Rights” vuonna 2013 todennut, että yhdistymisvapauteen liittyvien tapausten määrä on merkittävästi lisääntynyt Itä-Euroopan maiden liittyttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen Neuvostoliiton ja kommunismin hajoamisen jälkeen. Perus- ja

¹⁵ Pellonpää 2005 s. 1233

¹⁶ Walkila 2015 s. 799

ihmisoikeutena sananvapaudella on läheinen yhteys kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen.¹⁷ Samaa ajatussuuntaa edustavat ihmiset kokoontuvat yhteen ja käyttävät sananvapauttaan viedäkseen asiaansa eteenpäin.

Tutkimustehtävänä on tutkia, missä kulkee sananvapauden rajat, mitkä ovat sananvapauden käytön rajoitusperusteet ihmisoikeussopimuksissa ja miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin niitä tulkitsee sekä millaisin kriteerein Euroopan ihmisoikeustuomioistuin perustelee ratkaisunsa ammattisotilaiden ja virkamiesten sananvapauden käyttöön liittyvissä tapauksissa. Ammattisotilaat ovat virkamiehiä, joten samalla tutkin, onko Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuiden perusteluissa eroja virkamiesten ja ammattisotilaiden välillä. Sananvapauden käytössä on useita eri muotoja, kuten esimerkiksi salassapitomääräysten rikkominen, aiheeton kritisointi ja arvostelu sekä etenkin ammattisotilaiden kohdalla poliittinen toiminta. Tutkimuksessa tarkastellaan myös näiden muotojen esiintymismäärien keskinäistä suhdetta sekä jakaantumista eri kulttuurialueilla.

Viestintäympäristö on muuttunut viime vuosina merkittävästi sosiaalisen median merkityksen kasvettua. Sosiaalisessa mediassa on paljon erilaisia keskustelupalstoja, joiden ylläpitäjällä on vastuu keskustelupalstan sisällöstä. Heidän tulee poistaa sopimattomat ja lainvastaiset kirjoitukset. Eräänä ongelmana on ylläpitäjän kyky arvioida lainvastaisuuden rajoja sananvapauden käytössä. Tutkimuksessa tutkitaan myös ympäristömuutoksen vaikutusta ja keskustelupalstan ylläpitäjän vastuuta sisällöstä.

Tutkimuksen pääkysymyksenä on, miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin perustelee ratkaisunsa ammattisotilaiden ja virkamiesten sananvapauden käyttöön liittyvissä oikeustapauksissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut määrittävät hyvin pitkälti sen, missä sananvapauden käytön rajat ovat. Tutkimuksen kannalta on merkittävää tutkia ainetta myös seuraavien alakysymysten kautta:

- miten tarkasti kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ilmaistaan perusteet sananvapauden rajoittamiselle?
- rajoitetaanko ammattisotilaiden ja virkamiesten sananvapauden käyttöä enemmän kuin kansalaisten yleensä ja mitkä ovat perusteet?
- onko ammattisotilaan ja muun virkamiehen sananvapauden käyttöön erilaiset rajoitukset ja miten se perustellaan?

¹⁷ Golubovic 2013 s. 759

- onko Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen perusteluissa keskinäisiä eroavaisuuksia riippuen siitä, onko sananvapauden käyttöön puututtu ammattisotilaiden ja virkamiesten eri velvoitteiden, käyttäytymisvelvoite, salassapitosäännökset ja vaitiolovelvollisuus sekä lojaliteettivelvollisuus ja puolueettomuus, näkökulmasta?
- onko eri kulttuurialueiden välillä eroa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tuotujen tapausten kohdalla siinä, millaisesta sananvapauden käytöstä on kyse?
- millainen vaikutus muuttuneella viestintäympäristöllä on sananvapauden käyttöön ja onko se lisännyt epäilyjä sananvapauden käytön rikkomisista?

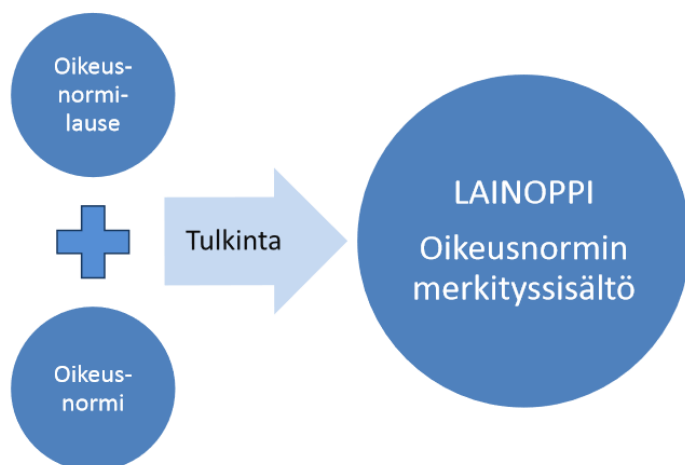
1.3. Tutkimusmetodi

Tutkimusmenetelmä on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, jossa tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Alaluvun 2.1 tutkimusmenetelmä on oikeushistoria. Lainopilla on kaksi tehtävää, tulkinta ja systematisointi. Tulkintatehtävässään lainoppi tutkii, mikä on voimassaolevaa oikeutta ja mikä merkitys on laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla. Lainoppi myös systematisoi voimassa olevaa oikeutta sekä järjestää ja rakentaa lainsäätäjän säättämien oikeusnormien pohjalta yhtenäistä ja johdonmukaista oikeusjärjestelmää. Lainoppi siis tutkii, mikä on voimassaolevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla on.¹⁸

Lainopin metodeille olennaisia ovat tulkinta-, punninta-, ratkaisu- ja oikeuslähdenormit. Lainopin keskeinen menetelmä on tulkinta. Kaarle Makkosen mukaan kyse on siitä, että minkä merkityksen ratkaisija antaa oikeusnormilauseelle. Lainoppi tuottaa tulkinnan menetelmillä oikeusnormin merkityssisällön.¹⁹ Asia voidaan kuvata seuraavasti:

¹⁸ Hirvonen 2011 s. 21–25

¹⁹ Hirvonen 2011 s. 36–37



Kuvio 1. Oikeusnormin merkityssisällön muodostuminen²⁰

Lainoppi on siis tulkintatiedettä. Aulis Aarnio on kuvannut tulkinnan peruspulmaa seuraavan kuvion mukaisesti:



Kuvio 2. Tulkinnan peruspulma²¹

Oikeuslähdeoppeja on kolme: muodollinen eli formaali, materiaallinen eli sisällöllinen ja reaallinen.

Muodollisessa oikeuslähdeopissa keskeisiä ovat lait, lainvalmistelutyöt ja tuomioistuinratkaisut. Auktoriteetilähteet ovat oikeusjärjestelmän tuottamia tai sen virallisesti hyväksymiä ja tunnustamia lähteitä. Materiaalisessa oikeuslähdeopissa lähtökohtana on oikeuden sisältö. Oikeus on ”oikeusajatuksia tai periaatteita”, joihin sisältyy harkintaa. Reaalisessa oikeuslähdeopissa oikeus nähdään yhteiskuntaan suuntautuneena, joka huomioi yhteiskunnallisen tarkoituksenkokonaisuuden ja painottaa tavoite- ja seuraamusharkintaa. Maantapa on reaalisesti painottunut oikeuslähde.²²

²⁰ Hirvonen 2011 s. 37

²¹ Hirvonen 2011 s. 38

²² Hirvonen 2011 s. 42

Oikeuslähteet on perinteisesti Suomessa ryhmitelty seuraavasti:

| OIKEUSLÄHTEET | Vahvasti velvoittavat | Heikosti velvoittavat | Sallitut |
|----------------------|-----------------------|---|--|
| Auktoriteettilähteet | Laki | Lainvalmistelutyöt Tuomioistuinratkaisut | Oikeustiede |
| Asialähteet | Maantapa | | Oikeusperiaatteet Moraali Reaaliset argumentit |

Kuvio 3. Oikeuslähteiden ryhmittely Suomessa²³

Euroopan unionin oikeudella on etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen. Oikeuslähteiden hierarkian huipulla ovat Euroopan unionin lainsäädäntö ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuista ilmenevät yleiset oikeusnormit. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista ilmenevät yleiset oikeusnormit ovat vahvimman auktoriteettilähteen tasolla.²⁴

1.4. Tutkimuksen rakenne

Johdannossa käsittelen tutkimuksen taustaa, niitä kansallisia ja kansainvälisiä tapahtumia ja uutisia, jotka herättivät mielenkiintoni aiheita kohtaan sekä antoivat lähtölaukauksen ryhtyä tutkimaan sananvapauden kenttää virkamiesten ja ammattisotilaiden näkökulmasta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen on ratifioinut varsin kulttuuritaustaltaan varsin erilaisia valtioita. Sitä taustaa vasten on mielenkiintoista tutkia, miten se näkyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen perusteluissa. Tutkimuksen päämetodia avaan myös teoreettisesti, jotta lukija paremmin ymmärtää tutkimusta.

Toisessa luvussa pohdin sananvapautta ihmisoikeutena ja sen rajoitusperusteita kansainvälisten ihmisoikeussopimusten artiklojen perusteella. Virkamiesten ja ammattisotilaiden

²³ Hirvonen 2011 s. 43

²⁴ Hirvonen 2011 s. 43

sananvapauden käytön rajoitusperusteet poikkeavat yleisistä rajoitusperusteista. Luvussa pohditaan miten ja millaisin perustein on mahdollista poiketa yleisistä rajoitusperusteista. Luvussa myös kuvataan sananvapauden kehitystä ihmisoikeutena vuoden 1766 painovapausasetuksesta nykypäivään. Oikeushistorian näkökulma on tarpeen, jotta sen kautta voidaan ymmärtää virkamiesten ja ammattisotilaiden sananvapauden nykytilaa paremmin.

Tutkimuksen kolmannessa luvussa esitellään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkitsijana. Millaiset ovat sen tehtävät, toimivalta, kokoonpano ja ratkaisumenettely sekä rooli ihmisoikeussopimuksen tulkitsijana. Tässä luvussa käsitellän myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen yleisiä oppeja ja tulkintaperiaatteita ratkaisuisaan.

Viestintäympäristön muuttuu ja muutoksella on vaikutukset sananvapauden käyttöön. Neljännessä luvussa käsitellän, miten viestintäympäristö on muuttunut ja miten muutos on vaikuttanut. Internetin keskustelupalstojen lisääntyminen aiheuttaa muutoksessa oman merkittävän haasteen palstojen ylläpitäjille. Luvussa pohditaan ylläpitäjien vastuita ja niihin liittyviä haasteita.

Viidennestä seitsemänteen lukuun käsitellään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja, jotka koskevat käyttäytymisvelvoitetta, salassapitosäännöksiä ja vaitiolovelvollisuutta sekä lojaliteettia ja puolueettomuusvelvoitetta. Luvut painottuvat käsittelemään mihin kriteereihin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut perustuvat. Samoin arvioidaan, onko niissä eroa virkamiesten ja ammattisotilaiden välillä ja miten ne eroavat, jos eroa on.

Viimeinen luku on yhteenveto, jossa teen johtopäätökset ja vastaan tutkimuskysymyksiin. Luvussa myös tarkastelen miten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut jakaantuvat eri vuosikymmenille alueittain Euroopassa.

2. Sananvapaus ihmisoikeutena ja rajoitusperusteet

2.1. Sananvapauden kehitys 1700 -luvun lopulta nykypäivään

Mannisen mukaan sananvapauden oikeushistoria on painovapauden historiaa. Vuonna 1766 säädettiin Ruotsissa kirjoitus- ja painovapausasetus, jota on luonnehdittu vallankumoukselliseksi säätämisaikansa nähden. Vuoden 1766 painovapauslailla on merkittävä rooli mannereurooppalaisen instituution, erityisen painovapauslain,

muodostumisessa. Painoviestinnän sisällön ennakkotarkastusjärjestelmä purettiin Englannissa jo vuonna 1695, mutta silloin painovapaudesta ei säädetty parlamenttilailla. Painovapaus merkitsi ennakkotarkastusmenettelyn puuttumista ja vapaus oli ennemmin tosiasiallinen tila kuin oikeudellinen kategoria. Vuoden 1766 painovapausasetuksessa vahvistettiin kirjoitusvapauden rajat ja otettiin käyttöön painoviestinnän sisällön kontrollijärjestelmä, joka perustui rikosoikeudelliseen rangaistusvastuuseen. Lisäksi annettiin yksityiskohtaiset säännökset asiakirjojen julkisuudesta, jolla vahvistettiin julkisuus valtion toimintaperiaatteeksi.²⁵

Asetus salli poliittisen keskustelun, joka käytiin painokirjoitusten välityksellä, sekä avattiin valtiollinen vallankäyttö lähes kokonaisuudessaan julkiselle keskustelulle. Hallitsemistapa, joka aiemmin oli perustunut salassapitoon, korvattiin nyt avoimella ja julkisella vallankäytöllä.²⁶ Asetuksella suojeltiin valtakunnan uskontoa ja valtiojärjestyksen perusteita sekä hyviä tapoja. Siinä kiellettiin julkaisemasta Jumalaa pilkkaavia ja kirjoituksia, jotka sotivat evankelista uskoa vastaan. Samoin perustuslakien sekä ylimpien valtioelimien ja hallintovirkamiesten arvostelu ja herjaaminen kiellettiin.²⁷

Painovapausasetusta pidettiin myöhemmin perustuslakina, vaikka asetusta ei julistanut itseään perustuslaiksi. Kuitenkaan kirjoitus- ja painovapautta rajoittavia säädöksiä ei ollut mahdollista tämän jälkeen antaa hallinnollisessa järjestyksessä. Asetuksen valmistelussa tavoiteltiin pysyvyyttä siten, että kirjoitusvapauden muuttaminen ja kumoaminen olisi yhtä kiellettyä kuin itse perustuslain. Asetusta sovellettiin kuitenkin vain kahdeksan vuotta. Kustaa III julisti vuoden 1772 hallitusmuodon nojalla painovapausasetuksen kumotuksi. Siitä huolimatta asetuksen soveltaminen jatkui ja vuonna 1774 Kustaa III antoi uuden painovapausasetuksen. Kirjoitus- ja painovapauden sääntely palautui tosiasiallisesti takaisin hallitsijalle.²⁸

Ennen vuoden 1766 painovapauslakia valtiopäivät istui salassapidon suojassa ja valtiopäivien ytimessä työskenteli salainen valiokunta, jonka 100 edustajasta 50 edusti aatelissäätystä ja 50 pappis- ja porvarissäätystä, 25 edustajaa kummastakin säädystä. Talonpojat jätettiin salaisen valiokunnan ulkopuolelle. Valiokunta käsitteli lähinnä ulko- ja puolustus- sekä talous- ja rahapolitiikkaan liittyviä asioita. Salassapidon tarkoitus oli taata valtiopäivämiehille keskusteluvapaus sekä hallitsijan että muiden säätyjen taholta uhkaavilta toimilta.

²⁵ Manninen 2015 s. 15–16

²⁶ Manninen 2015 s. 16–17

²⁷ Manninen 2015 s. 30

²⁸ Manninen 2015 s. 40–42

Valtiopäiväjärjestys edellytti valiokunnan jäseniltä yleisen salassapitovalan vannomista. Myös valtiopäiväedustuksen virkavaltaisuus vahvisti salassapitokäytäntöjä. Kaupunkien hallintovirkamiehiä istui porvarissäädyssä ja pappissäädyn edustajatkin olivat valtion virkamiehiä. Vaikutusvaltaisimmassa säädyssä eli aatelissäädyssä oli edustettuna virka-aateli.

1740-luvulla kehkeytyi prinsipalaattiriita, joka asetti vastakkain valtiosäädyt ja valitsevat säädyt sekä valtiopäivämiesten puhevapauden ja heidän valitsijoidensa oikeuden saada valtiopäivätyöskentelystä tietoja. Prinsipalaattioopin mukaan valtiopäivämies on kolmessa alimmassa säädyssä toimeksiantosuhteessa valitsijoihinsa. Valitsijat ovat päämiehiä ja valtiopäivämiehet valtuutettuja. Valtuutettujen oli noudatettava päämiehiltään saamiaan ohjeita ja raportoitava saamiensa tehtävien kulusta. 1740-luvun kuluessa eri valtioelimet tuomitsivat prinsipalaattioopin ja tulkitsivat valtiopäiväjärjestyksen edellyttävän salassapitokulttuuria. Kuninkaallisessa kirjeessä (25.4.1744) Tukholman käskynhaltijalle todettiin valtiopäiväjärjestyksen takaavan valtiopäivämiehille puhe- ja harkintavapauden sekä velvoittavan heidät käyttämään tuota vapautta valtakunnan hyväksi. Valitsijoilla ei ollut oikeutta antaa valtiopäivämiehille sitovia toimintaohjeita. Valtiopäivämiehillä oli velvollisuus noudattaa vain perustuslakia ja hallitustapaa sekä kunnioittaa säätyjen vapautta ja erioikeuksia. Valtiopäiväpäätöksessä vuodelta 1747 katsottiin hallitustavan myöntävän ilmaisuvapauden ja oikeuden keskustella valmisteilla olevista, harkittavana olevista asioista, mutta edellyttävän ehdotonta kuuliaisuutta (tystnad) jo tehdyille päätöksille ja niihin alistumista (lydnad).²⁹

Aadolf Fredrikin nousu valtaistuimelle vuonna 1751 aloitti hallitsijanvallan systemaattiset laajentamispyrkimykset. Valtiopäivät ryhtyivät kuitenkin julkaisemaan valtiopäiväasiakirjoja, joiden julkaisukanavaksi perustettiin Riksdagstidningar-niminen uutislehti. Tystnad och lydnad-periaate alkoi kaatua esivallan omin toimenpitein. Esiin nousi ajatuksia, joiden mukaan kansalaiset edustavat valtiollista vallankäyttöä kontrolloivaa voimaa. Kirjoitus- ja painovapaus merkitsi kansakunnan järjen vapauttamista salassapidon ja sensuurin kahleista, joka palveli vain virkamieskunnan intressejä. Kirjoitusvapaus nähtiin nimenomaan kansalaisten oikeutena ja rajattoman kirjoitusvapauden antamista kansalaisille nähtiin keinona valtiollisen vallan väärinkäytön estämiseksi. Manninen kirjoittaa, että hiljainen alistuminen muuttui vallaksi suojella vapaata valtiosäätöä, muuntui oikeuspolitiikan kontrollivallaksi ja kasvoi kansalaisten

²⁹ Manninen 2015 s. 17–24

oikeudeksi myötävaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Ajatukset konkretisoituivat vuoden 1766 painovapauslain hyväksymisen myötä.³⁰

Ranskan vallankumouksen aikana nousi sananvapausvaatimus nopeasti poliittiseksi olettamukseksi ja mielipiteen vapaus määriteltiin rajoittamattomaksi ihmisoikeudeksi. Ranskan vallankumouksen 1789 julistus jätti tosin naiset kategorisesti oikeuksien ulkopuolelle, joten kovin kattava vapaussuoja ei ollut³¹. Sananvapaus nähtiin jokaisen oikeutena, jonka avulla yksilö toteuttaa itseään, kehittyy ihmisenä ja osallistuu sosiaaliseen elämään. Mielipiteenvaihdon avulla yksilö kontrolloi ajatuksiaan sekä edisti oppimistaan, mutta samalla se tarjosi yhteisölle keinon hyödyntää innovaatioita. Mielipiteen vaihtoa pidettiin yksilön moraalisenä velvollisuutena toisia kohtaan.³² Euroopassa käytiin keskustelua millaisen julkisuuden avulla yhteiskuntaa tulisi rakentaa. Sanomalehdistön rooli yhtenä valtiomahtina ymmärrettiin Englannissa jo 1800-luvun alussa ja Ruotsi seurasi nopeasti perässä.³³

Autonomian kauden alussa suomalaiseen yhteiskunnalliseen järjestelmään kuului autoritaarinen käsitys julkisuudesta. Vallalla olevan uskomuksen mukaan valtiokoneisto edusti yhteistä hyvää ja sen harjoittamaa mielipiteidenvalvontaa, sensuuria, pidettiin oikeutettuna. Luku- ja kirjoitustaito oli verrattain vähäistä, samoin suomenkielinen kirjallisuus ja lehdistö, joten kannanottoja esiintyi vain suppean sivistyneistön piirissä. Uutiset Ranskan vallankumouksesta ja Amerikan ihmisoikeuksien julistuksista olivat kulkeutuneet sivistyneistön tietoon. Sananvapaussäännökset olivat hajanaisia, mutta painovapausasetuksen perintönä nähtiin, että valistusta ja totuutta edistettiin oikeudella esittämiä mielipiteitä julkisesti. Sananvapautta koskeva lainsäädäntö oli periytynyt Ruotsin vallan ajalta. ”Järjenvastaisten ja puolueellisten ajatusten” levittämistä kuitenkin kavahdettiin. Venäläisessä järjestelmässä hallitsi ennakkosensuuri ja autonomisen Suomen sananvapauden sääntelyyn tuli pian sieltä vaikutteita. Vuonna 1829 annetussa sensuuriasetuksessa sisälsi ajatuksen täydellisestä ja keskitetystä julkisen sanan sekä tieteellisten ja taiteellisten tuotteiden ennakkovalvonnasta. 1840-luvulla liberaalit edustivat kantaa, jonka mukaan yksityisen kansalaisen tuli saada mahdollisuus muodostaa omat käsityksensä vapaan, hallituksesta riippumattoman lehdistön

³⁰ Manninen 2015 s. 24–28

³¹ Pentikäinen 2012 s. 499

³² Hoikka 2009 s. 40–42

³³ Leino-Kaukiainen 2015 s. 54

avulla. Liberalismi löi itsensä läpi nopeasti ja kansalaiset vaativat sananvapauden laajentamista.³⁴

Vuonna 1865 annettiin painovapausasetus, jonka lakiesityksen käsittelyssä sananvapaus ja painovapaus koettiin käsitteinä identtisiksi. Sama näkemys säilyi keskusteluissa koko autonomian loppuajan. Painovapausasetuksessa poistettiin ennakkosensuuri, jonka ansiosta sen todettiin olevan parhaita painovapauslakeja Euroopassa.³⁵ Ennakkosensuurista luovuttiin muissakin maissa, esimerkiksi Saksassa vuonna 1848. Ennakkosensuurista luopuminen korvattiin tiukentamalla jälkikäteissanktioita. Ilmiön on sanottu olleen sananvapautta heikossa merkityksessä. Yksilön oikeutta ilmaista ajatuksiaan ilman pelkoa sanktioista, joka oli liberalistisen ideologian tavoite, jäätin kauas vielä 1900-luvun alussakin.³⁶ Suomeen ennakkosensuuri palautettiin kuitenkin jo keisari Aleksanteri II:n antamassa vuoden 1867 painovapausasetuksessa. Asetus määritteli vapauden rajat selvemmin kuin aiemmat lait ja sitä pidettiin jopa helpotuksena. Joka tapauksessa Leino-Kaukiainen näkee, että seuraavat kaksi vuosikymmentä olivat sananvapauden alueella suhteellisen vapaata kautta verrattuna aiempaan jaksoon ja tuleviin vuosikymmeneihin. Se näkyi poliittisen elämän monipuolistumisena ja puolueiden esiintymisen avoimuutena. Kansalaisaktiivisuus lisääntyi ja perustettiin kansalaisjärjestöjä. Sanomalehtien määrä kolminkertaistui. 1880-luvun lopulla paine Suomen hallinnon yhdenmukaistamiseksi venäläisen järjestelmän kanssa kasvoi ja sananvapauden suhteellisen vapaa kausi päättyi postimanifestin jälkeen 1890. Mielipiteiden valvontaa ryhdyttiin tiukentamaan keisari Aleksanteri III:n toimesta. Vuoden 1891 painoasetuksella valtaa sananvapauden osalta siirrettiin venäläisten miehittämään kenraalikuvernöörinkansliaan pois suomalaisilta hallintoelimiltä. Sensuuri oli tiukimmillaan kenraalikuvernööri Bobrikovin kaudella vuosisadan vaihteessa.³⁷

Useimmissa Euroopan maissa sananvapaus oli kodifioitu pysyväksi valtiosääntönormiksi 1900-luvun alkuun mennessä³⁸. Suomessa erillinen sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapautta turvaava perustuslaki säädettiin vuonna 1906. Senaatin toimesta oli edellisenä vuonna lakkautettu ennakkosensuuri. Tulkintaongelmia ja keskustelua herätti kuitenkin se tosiasia, että konkretisoiva lainsäädäntö puuttui. Lainsäädännössä oli ainoastaan perustuslainsäädännön

³⁴ Leino-Kaukiainen 2015 s. 45–50

³⁵ Leino-Kaukiainen 2015 s. 51

³⁶ Hoikka 2009 s. 44

³⁷ Leino-Kaukiainen 2015 s. 55–64

³⁸ Hoikka 2009 s. 46

kanssa ristiriitainen vuoden 1867 painoasetus. Sananvapauden perusoikeussäännös sai sanamuotonsa vuoden 1919 hallitusmuodon 10 §:ssä seuraavasti:

”Suomen kansalaisella on sanan vapaus sekä oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään niitä ennakolta estämättä, niin myös oikeus edeltäpäin lupaa hankkimatta kokoontua keskustelemaan yleisistä asioista tai muussa luvallisessa tarkoituksessa sekä perustaa yhdistyksiä tarkoitusta varten, jotka eivät ole vastoin lakia tai hyviä tapoja.

Säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisestä annetaan lailla.”³⁹

Suomen itsenäisyyden aikana perustuslakivaliokunta on mietinnöissään ja lausunnoissaan ilmaissut näkemyksensä sananvapauden kahdesta puolesta. Sananvapaus sisältää lausunto-, ilmaisu- ja painovapauden. Jokaisella on oikeus sanoman lähettämiseen ilman merkittäviä esteitä. Toisaalta sananvapaus sisältää myös oikeuden vastaanottaa sanomia. Sananvapauden sääntely ei saa olla epäselvää. Esimerkiksi vuonna 1934 kiihotuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotuksessa oli sisällöltään liian laaja ja epäselvä säännös, joka supistaisi kansalaisten sananvapautta. Jatkosodan aikana, vuonna 1943, perustuslakivaliokunta totesi, että vapaa mielipiteen muodostus edellyttää oikeutta saada riittävästi ja monipuolista tietoa. Pyrkimykset ehkäistä vapaata mielipiteen muodostusta todettiin sananvapauden vastaisiksi.⁴⁰

Toisen maailmansodan on katsottu olleen päätepiste liberalistiselle sananvapaudelle. Sen jälkeinen länsieurooppalainen sananvapauskäsitys perustui vapaaseen ja moniarvoiseen viestintäjärjestelmään. Sananvapaussuoja turvasi kommunikatiivista yhdenvertaisuutta, yksilöillä tuli olla tosiasiallisesti tasa-arvo osallistumismahdollisuuksissaan. Tällainen materiaallinen sananvapauskäsitys loi pohjan myös sosialistiselle viestintäoikeusmallille. Sen ongelmaksi muodostui kuitenkin se, että ideologisen perusoikeustavoitteen ja toteutuneen oikeustradition välillä oli kuilu. Keski- ja Itä-Euroopan sosialistisissa järjestelmissä tunnustettiin viestinnän valtiollinen kontrolli erääksi globaalin luokkataistelun aseeksi, vaikka aineellinen sananvapaus tunnustettiin jokaisen kansalaisen perusoikeudeksi. Sosialistisen järjestelmän kaatumisen jälkeen olikin Itä-Euroopan maissa määriteltävä uudelleen sananvapaus ja sen rajoitusedellytykset.⁴¹

³⁹ Pohjolainen 2015 s. 69–76

⁴⁰ Pohjolainen 2015 s. 81–82

⁴¹ Hoikka 2009 s. 43–48

Suomen perustuslain (731/1999) 12 § 1 momentin mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käytöstä annetaan lailla. Tällä perusteella ei ole mahdollista säännellä sananvapautta eduskunnan säätämää lakia alemmalla tasolla. Ennen perustuslain voimaantuloa muunlainenkin sääntely oli mahdollista tietyin edellytyksin. Eräänä keinona oli oppi erityisestä vallanalaisuussuhteesta, joka mahdollisti virkamiesten perusoikeuksiin puuttumisen muutenkin kuin lain nojalla. Oikeusvaltiossa hallintoalamaiset olivat perustuslaillisten oppien mukaisesti valtioon nähden yleisessä vallanalaisuussuhteessa. Heidän vapauspiiriinsä puuttuminen oli mahdollista laillisuusperiaatteen mukaisesti ainoastaan lain nojalla. Kaikkien kansalaisryhmien osalta ei kuitenkaan ollut mahdollista soveltaa yleistä ja abstraktia oikeusvaltioperiaatetta. Yleisen oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti oli pidettävä kiinni perusoikeuksien yleisestä luonteesta ja kansalaisten yhdenvertaisuusvaatimuksesta. Mutta toisaalta poliittis-käytännölliset näkökulmat edellyttivät virkamiehistön aseman erityispiirteiden huomioonottamista. Tämän opin mukaan vallanalainen oli velvollinen alistumaan merkittäviinkin käyttäytymisrajoituksiin ja antoi poliittisten päätöksentekijöiden sekä virkamiesjohdon käyttöön oikeudellisia ja ei-oikeudellisia sääntelykeinoja, joilla virkamiesten ilmaisuvapauden sääntelyä toteutettiin.⁴² Puolustusvoimissa sotilaan ilmaisuvapautta rajoitettiin asetustakin alemmalla säädöshierarkkisella tasolla, josta yhtenä esimerkkinä oli puolustusvoimien komentajan sotilaskäskynä vahvistama yleinen palvelusohjesääntö⁴³.

Pentikäisen mukaan ihmisoikeudet pitäisi kyetä tulevaisuudessakin pysyttämään ankkuroituina kansainvälisiin normeihin. Yhteiskunnat muuttuvat ja uusissa tilanteissa normien objektiiviselle tulkinnalle jää tilaa. Ihmisoikeusnormeja tulee myös tarkastella kriittisesti. Mitä ryhmiä ja keitä normit suojaavat erityisesti ja keitä jää tehokkaan suojan ulkopuolelle?⁴⁴

2.2. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Sananvapaus on ihmisoikeus. Ihmisoikeudet ovat jokaiselle ihmiskunnan jäsenelle yhtäläisesti kuuluvia oikeuksia. Nykyisin niillä ymmärretään lähinnä oikeuksia, jotka on turvattu ihmisoikeussopimuksissa.⁴⁵

⁴² Konstari 1986 s. 41–43

⁴³ Konstari 1986 s. 66

⁴⁴ Pentikäinen 2012 s. 515

⁴⁵ Ojanen, Scheinin 2011 s. 172

Merkittävimmät ihmisoikeussopimukset ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 85–86/1998) ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (7–8/1976). Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) 11 artikla käsittelee sananvapautta. Siinä todetaan, että ”jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista eroista riippumatta.” Euroopan unionin perusoikeuskirjaan on koottu perusoikeudet, jotka koskevat Euroopan unionin kansalaisten ja unionin alueella asuvien henkilöiden yksilö- ja kansalaisoikeuksia sekä poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia.⁴⁶ Euroopan unionin perusoikeuskirja ei ole ihmisoikeussopimus. Perusoikeuskirjassa vahvistetaan Euroopan unionin toimivallan ja tehtävien sekä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti oikeudet, jotka perustuvat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Toisen maailmansodan jälkeen ryhdyttiin ihmisoikeuksiin kiinnittämään enemmän huomiota. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous antoi vuonna 1948 Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen. Sen perusteella Euroopan neuvosto avasi allekirjoitettavaksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen eli yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi vuonna 1950. Sopimus astui voimaan vuonna 1953 kaikkien jäsenvaltioiden ratifioitua sen.⁴⁷

Sananvapaudesta säännellään Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 85–86/1998) 10 artiklassa. Sen mukaan ”Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta.” Ihmisoikeussopimukseen on kirjattu rajoitusedellytykset, jotka ovat lainmukaisuus, hyväksyttävä peruste ja välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa. Mielipiteitä ei ole mahdollista rajoittaa edes 10 artiklan 2 kappaleen mukaisilla edellytyksillä. Ennakkosensuuri on pääsääntöisesti sopimaton 10 artiklaan, vaikka sitä ei erikseen ole kielletty. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin korostanut ennakkosensuurin mahdollisuutta erittäin rajoitettuna.⁴⁸

⁴⁶ Kuosma 2015 s. 24–25

⁴⁷ Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 12

⁴⁸ Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 712–713

Jotta rajoitus täyttäisi ihmisoikeussopimuksen perusteet, tulee kaikkien kolmen rajoituksen täytyä. Lainmukaisuuden osavaatimuksia ovat, että puuttumisella on oikeudellinen pohja, tilanteeseen sovellettavista oikeussäännöistä on oltava tieto eli sen on oltava saavutettavissa, lopputuloksen on oltava ennustettavissa eli normien tarkkarajaisuus on keskeistä sekä suojakeinot vallan väärinkäyttöä vastaan ovat olemassa.⁴⁹

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 85–86/1998) 17 artiklan mukaisesti mikään valtio, ryhmä tai henkilö ei saa ryhtyä toimintaa tai tekoon, jolla tehdään ihmisoikeussopimuksessa tunnustettu oikeus tyhjäksi tai rajoitetaan niitä ihmisoikeussopimuksen sallimaa enemmän. EIS 10 artiklan perusteet: kansallinen turvallisuus, yleinen järjestys ja moraalit ovat varsin laajoja käsitteitä ja niitä ei voi pitää erityisen jäsenyteinä⁵⁰. Eri valtioissa perusteet voidaan käsittää hyvinkin eri tavoin ottaen huomioon kyseisen valtion kulttuurin ja historiaustan.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 326/02) 11 artiklassa ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälinen yleissopimuksen (7–8/1976) 19 artiklassa sääntely on samansisältöistä. Näissä kaikissa kolmessa sopimuksessa korostetaan oikeutta mielipiteisiin sekä tietojen ja ajatusten vastaanottamiseen ja levittämiseen ilman viranomaisten puuttumista ja alueellisista rajoista riippumatta. KP-sopimuksen mukaan jokaisella on vapaus mielipiteeseen ilman ulkopuolista puuttumista, rajausta pelkästään viranomaiseen ei ole. Sen lisäksi poiketen kahdesta muusta sopimuksesta, on KP-sopimuksessa mainittu tietojen ja ajatusten vastaanottamisen ja levittämisen keinot: ”suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tahi muulla hänen valitsemallaan tavalla”. KP-sopimuksen 20 artiklassa kielletään kaikki propaganda sodan puolesta.

Sananvapauden käyttöön liittyy kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan velvollisuuksia ja vastuuta. Tästä johtuen sananvapaus voidaan asettaa laissa säädettyjen muodollisuuksien, ehtojen ja rangaistusten alaiseksi, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa hyväksyttävien päämäärien saavuttamiseksi. Miten hyvänsä ja millaisin perustein tahansa sananvapautta ei ole mahdollista rajoittaa.⁵¹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on niin ikään korostettu sananvapauden keskeistä merkitystä demokraattiselle yhteiskunnalle. Ihmisoikeustuomioistuin

⁴⁹ Viljanen 2004 s. 522–523

⁵⁰ Viljanen 2004 s. 523

⁵¹ Manninen 2011 s. 474

on todennut poliittisen keskustelun vapauden kuuluvan demokraattisen yhteiskunnan käsitteelliseen ytimeen (”freedom of political debate is at the very core of the concept of a democratic society”) ja pitänyt tärkeänä, että jokaisella on oikeus osallistua demokraattiselle yhteiskunnalle ominaiseen ajatusten ja mielipiteiden vaihtoon. Tapauksessa *Gorzelik and others v. Puola* EIT:n suuri jaosto totesi demokraattiselle yhteiskunnalle olevan ominaista pluralismin, suvaitsevaisuuden ja vapaamielisyyden. Enemmistön näkemykset ja edut eivät aina voi voittaa yksilön etuja, vaan täytyy saavuttaa vähemmistöjen oikeuden- ja asianmukaisen kohtelun varmistava tasapaino.⁵² Lehdistöissä ja yleisessä mielipiteessä voidaan vapaasti arvostella vallan käyttöä.⁵³ Ihmisoikeussopimuksen mukaista kaikkien kolmen rajoitusedellytyksen täyttymistä ei ihmisoikeustuomioistuin aina noudata, joissakin tapauksissa riittää, että yhdenkin rajoitusedellytyksen loukkaus todetaan⁵⁴.

Sananvapaus on virkamiesten ja muiden julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden oikeus, vaikka sananvapauteen voikin liittyä EIS 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuja velvollisuuksia ja vastuita.⁵⁵ Virkamiesten sananvapauden rajoittamisen kriteereitä ovat asiallisuusvaatimus, asianmukaisuusvaatimus sekä sopivuus. Asiallisuusvaatimus edellyttää, että esitetyt asiat vastaavat mahdollisimman pitkälle tosiasioita. Asianmukaisuusvaatimus on lähellä asiallisuusvaatimusta laajemmassa merkityksessään eli kannanoton on oltava yleisesti hyväksytty esittämissuhteudessaan. Sopivaa ei ole viraston toiminnan vahingoittamiseen tähtäävä toiminta sekä muita halventava tai loukkaava kielenkäyttö.⁵⁶

Myös virka-asemalla on merkitystä sananvapautta arvioitaessa. Samoin sillä, onko sananvapautta käytetty kannanottona viranomaisena, yksittäisen virkamiehen kannanottona vai yksityishenkilön mielipiteenä. Lojaliteettivelvollisuudella on lisäksi oma painoarvonsa.⁵⁷ Virkamiesten ja etenkin ammattisotilaiden osalta merkittävään rooliin nousee myös salassapito- ja vaitiolovelvollisuus.

Asevoimien tehtävistä johtuen ammattisotilaiden edellytetään olevan valtionjohdon luotettava työkalu ja siksi sananvapauden rajoitukset ovat helpommin hyväksyttävissä. Periaate on kuitenkin voimassa ja ihmisoikeustuomioistuin onkin todennut, että ”10 artikla ei pysähdy

⁵² *Gorzelik and others v. Puola* 2004 kohta 90

⁵³ Manninen 2011 s. 460–461

⁵⁴ Viljanen 2004 s. 523

⁵⁵ Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 744

⁵⁶ Koskinen, Kulla 2013 s. 141–142

⁵⁷ Koskinen, Kulla 2013 s. 146

varuskunnan porteille”.⁵⁸ Etenkin poliittisten kannanottojen rajoittamiseen tuntuu olevan eri valtioilla yhteinen intressi riippumatta valtion poliittisista voimasuhteista.

Mannisen mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanta on, että sotilaille on oikeus käydä asevoimia koskevaa keskustelua ja arvostella asevoimia instituutiona. Demokraattisessa valtiossa sekä asevoimien että yhteiskunnan on siedettävä kyseistä keskustelua. Sotilaallisen kurin ja asevoimien asianmukaisen toiminnan kannalta välttämättömiä rajoituksia voidaan kuitenkin sotilaiden sananvapaudelle asettaa.⁵⁹

Virkamiesten tehtävät liittyvät usein julkisen vallan käyttöön tai julkisyhteisön intressin turvaamiseen. Lähtökohtaisesti virkamiehellä on samat ihmisoikeudet kuin kenellä tahansa muulla henkilöllä. Virkamiesten ihmisoikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa tiukemmin kuin muiden, mutta rajoittamisen on silloin perustuttava etenkin tarpeellisuusvaatimukseen. Velvollisuudet ja vastuut usein rajoittavat ihmisoikeuksien käyttöä.⁶⁰ Tästä syystä tarve rajoittaa perusoikeuksia on usein suurempi kuin yksityissektorilla, ja rajoittaminen on yleensä sidoksissa tarpeeseen varmistaa tehtävien asianmukainen hoito. Tehtäviensä puolesta erityisasemassa ovat varsinkin voimakeinojen käyttöön valtuutetut virkamiehet, kuten poliisimiehet, vanginvartijat ja sotilaat.

3. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkitsijana sananvapauden käytössä

Euroopan ihmisoikeussopimus tuli voimaan vuonna 1953⁶¹. Suomi liittyi sopimukseen vuonna 1990⁶². Sopimus edellyttää sopimuksen ratifioineelta valtiolta oikeuksien välitöntä turvaamista ja oikeudet on taattava jokaiselle sopimusvaltion lainkäyttövallan alaiselle henkilölle riippumatta hänen kansalaisuudestaan⁶³. Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontaan liittyy Strasbourgissa toimiva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Sen tehtävät ja toimivaltuudet liittyvät Euroopan ihmisoikeussopimusta koskeviin valitusasioihin. Oikeudenkäyntimenettelyn käynnistyminen voi tapahtua joko valtiovalituksen tai yksilövalituksen kautta. Sen kuuluu myös antaa neuvoa-antavia lausuntoja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaa koskevista

⁵⁸ Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 718

⁵⁹ Manninen 2011 s. 467

⁶⁰ Koskinen, Kulla 2013 s. 133–134

⁶¹ Pellonpää, 2005 s. 1229

⁶² Viljanen, 2004 s. 521

⁶³ Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 15

oikeudellisista kysymyksistä.⁶⁴ Ihmisoikeustuomioistuin on toiminut nykyisellä kokoonpanolla vuodesta 1998, jolloin osa-aikaisesti toimivat valvontaelimet lakkautettiin ja korvattiin uudella, täysipäiväisesti toimivalla tuomioistuimella. Syynä uudistukseen oli Euroopan neuvoston jäsenmäärän kasvu 22:sta 47:een, mikä aiheutti valitusten määrän kasvun 400 valituksesta 12 000 vuotuisen valitukseen.⁶⁵ Valitusten voimakkaasti kasvanut määrä on aiheuttanut ihmisoikeustuomioistuimessa jutturuuhkan, johon se pyrkii vastaamaan priorisoinnilla, jolloin esiin nostetaan laajakantoisia, uudenlaisia kysymyksiä käsitteleviä tai kiireellistä käsittelyä edellyttäviä tapauksia. Jutturuuhkan muodostumisen pienentämiseksi on tulevaisuudessa luotava tehokas suodatinjärjestelmä, jolla saadaan tutkimatta jäävien juttujen määrää vähennettyä merkittävästi. Siinä järjestelmässä kansallisilla lakimiehillä on tärkeä rooli kertoa asiakkailleen millä perusteilla EIT ottaa juttuja tutkittavaksi.⁶⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on 47 tuomaria, joka on sopimusvaltioiden mukainen määrä. Tuomarilla on oltava aikaisempaa kokemusta toimimisesta kansallisena tuomarina tai muuna kokeneena käytännön lakimiehenä. Myös aikaisempi yliopistoura on mahdollinen. Heillä ei saa olla tehtäviä, jotka olisivat ristiriidassa riippumattomuuden ja puolueettomuuden kanssa, eivätkä muut tehtävät voi myöskään rajoittaa kokopäivätoimisuutta. Tuomarien toimikausi on yhdeksän vuotta, eikä uusintamahdollisuutta ole. Tuomioistuin on jaettu organisatorisesti viiteen yksikköön, joiden kokoonpanoa vaihdetaan joka kolmas vuosi. Osastossa on 9–10 tuomaria, joista valitaan seitsemän tuomarin muodostama jaosto. Osastojen kokoonpanossa pyritään tasapuoliseen ja maantieteellisesti tasapainoiseen kokoonpanoon sekä ottamaan huomioon eri oikeusjärjestelmät ja tuomarien sukupuolijakauman tasaisuus osastojen välillä.⁶⁷

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ratkaisee juttuja neljässä erilaisessa kokoonpanossa. Kokoonpanot ovat yhden tuomarin kokoonpano, kolmen tuomarin komitea, seitsemän tuomarin jaosto ja seitsemäntoista tuomarin suuri jaosto. Yhden tuomarin kokoonpano käsittelee tapaukset, jotka selkeästi jäävät tutkimatta. Hän voi siirtää jutun komitean tai jaoston päätettäväksi, mikäli ei katso voivansa ratkaista asiaa. Yhden tuomarin ratkaisu on lopullinen.⁶⁸ Mikäli jutun voidaan olettaa täyttävän käsiteltäväksi otettavan tapauksen vaatimukset, niin se käsitellään joko komiteassa tai jaostossa. Tutkittavaksi ottamisen edellytykset on lueteltu EIS

⁶⁴ Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 149

⁶⁵ Hirvelä, 2011 s. 394

⁶⁶ Hirvelä, 2011 s. 411

⁶⁷ Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 146–147. Vrt Hirvelä, 2011 s. 396

⁶⁸ Hirvelä, 2011 s. 397

35 artiklassa. Komitea voi tutkia jutun ja antaa ratkaisun, jos siitä on jo olemassa tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Komitea onkin merkittävä toimija asioissa, joista valitetaan toistuvasti. Ratkaisussaan komitean on oltava yksimielinen, jos näin ei ole, niin asia on siirrettävä jaoston päätettäväksi. Samoin asia siirretään jaostolle, jos juttu antaa aihetta laajempaan tutkimiseen. Jaosto on tuomioistuimen peruskokoonpano ja suurin osa tuomioista annetaan jaostoratkaisuina. Valittajan kansallisuudesta riippumatta kansallinen tuomari kuuluu aina jaoston kokoonpanoon. Jaoston päätöksen ei tarvitse olla yksimielinen, vaan äänestyksen jälkeen enemmistön kanta määrää ratkaisun. Erimielinen tuomari voi kirjoittaa eriävän mielipiteensä tuomioon.⁶⁹ Suuri jaosto on neljäs mahdollinen kokoonpano, joka käsittelee erityisen tärkeitä jutut. Sen ratkaistavaksi tapaukset tulevat EIS 43 artiklan mukaisesti silloin, kun asianosainen pyytää kolmen kuukauden kuluessa jaoston tuomiosta asian siirtämistä suurelle jaostolle.⁷⁰

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellytykset ottaa valitus tutkittavaksi ovat, että lakia on konkreettisesti sovellettu hänen ihmisoikeuksiaan rikkovalla tavalla. Valittajana voi olla yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä. Edellytyksenä on myös, että kansallinen säännönmukainen muutoksenhakutie on käyty loppuun ja valitus on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä.⁷¹ Kaavio menettelystä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on liitteenä 1.

Ihmisoikeussopimus on kansainvälinen yleissopimus, jonka määräykset ovat verraten yleisluontoisia. Wienin yleissopimuksessa (SopS 33/1980) on kodifioitu kansainvälisoikeudellisten sopimusten tulkinnassa yleisesti noudatettavat periaatteet. Sen 31 artiklan 1 kappaleen mukaisesti ”valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa”. Sopimusmääräyksen sanamuoto on siis tulkinnan lähtökohtana. Euroopan ihmisoikeussopimuksella on erityinen luonne yksilön oikeuksien luojana. Valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän huomioiminen on näkynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa, joissa epäselvissä tilanteissa EIT on päätenyt yksilölle edullisemman tulkintavaihtoehdon kannalle sen sijaan, että olisi valinnut valtion toimintavapautta vähiten

⁶⁹ Hirvelä, 2011 s. 398–400

⁷⁰ Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 148

⁷¹ Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 164–184

rajoittavan tulkintavaihtoehdon.⁷² Ihmisoikeustuomioistuin ei systemaattisesti noudata ihmisoikeussopimuksen mukaisten kolmen rajoitusedellytyksen, lainmukaisuus, hyväksyttävä peruste sekä välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa, rakennetta ratkaisuihinsa. Yhdenkin edellytyksen todettu loukkaus on katsottu riittäväksi. Rajoitusten lainmukaisuusvaatimuksen osavaatimukset ovat: oikeudellisen pohjan olemassaolo, saavutettavuus, ennustettavuus sekä vallan väärinkäytön ehkäiseminen. Ihmisoikeussopimuksen (SopS 85-86/1998) 17 artiklassa kielletään oikeuksien väärinkäyttö. Hyväksyttävän perusteen vaatimusta on EIT Viljasen mukaan hyödyntänyt varsin vähän ja rajoitusintressiä onkin pohdittu välttämättömyydestin yhteydessä. Ihmisoikeussopimuksessa mainitut hyväksyttävät rajoitusperusteet ovat käsitteinä laajoja ja täsmentymättömiä, joten väärinkäytön mahdollisuus niitä käytettäessä on olemassa. Välttämättömyydestissään EIT käyttää kolmea keskeistä käsitettä, ”painava yhteiskunnallinen tarve (pressing social need), tavoiteltavan hyväksytyin päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään (reasonable relationship between the interference and pursued legitimate aid) ja puuttumiselle pitää olla relevantit ja riittävät perustelut”.⁷³

Tehokkuusperiaate liittyy myös ihmisoikeussopimuksen luonteeseen, joka johtuu tarkoituksesta ja päämäärästä. Sen perusteella ihmisoikeustuomioistuin on johtanut valtiolle positiivisia toimintavelvoitteita. Niitä on johdettu myös traditionaalisia vapausoikeuksia ilmaisevista sopimusmääräyksistä. Periaatteen mukaan ihmisoikeussopimus on tarkoitettu turvaamaan oikeuksia, jotka ovat käytännöllisiä ja tehokkaita.⁷⁴ Autonomisen tulkinnan periaate liittyy tehokkuusperiaatteeseen. Periaatteen mukaisesti sopimustekstissä käytettyjen käsitteiden merkitykset eivät välttämättä ole yhteneväisiä kansallisessa oikeudessa olevan merkityksen kanssa, vaan niillä on itsenäinen merkityksensä. Autonomista tulkintaa käytetään silloin, kun sanamuodon mukainen tulkinta johtaisi sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa huonosti yhteensopivaan tai jopa mahdottomaan lopputulokseen, koska käsitteillä on eri merkitys eri maiden oikeudellisessa kielessä. Tulkintatapa korostaa ihmisoikeussopimuksen luonnetta jäsenvaltioiden yhteiseen perintöön kuuluvien perusoikeuksien ja -vapauksien edistämiseksi solmittuna sopimuksena.⁷⁵ Lavapuron mukaan autonomisen tulkinnan periaate korostaa ihmisoikeussopimuksen asemaa oikeutta luovana sopimuksena (law-making treaty).

⁷² Pellonpää, Gullans, Pölonen, Tapanila 2012 s. 284-286.

⁷³ Viljanen 2004 s. 522-523

⁷⁴ Pellonpää, Gullans, Pölonen, Tapanila 2012 s. 286

⁷⁵ Pellonpää, Gullans, Pölonen, Tapanila 2012 s. 286-287

Sen tarkoituksena on perustaa kansainvälisoikeudellinen ihmisoikeuksien turvaamisen järjestelmä, joka asettaa objektiivisia ja yhtäläisiä velvoitteita jokaiselle jäsenvaltiolle.⁷⁶

Demokraattisessa yhteiskunnassa arvot kuitenkin muuttuvat ajan kuluessa. Tällöin myös ihmisoikeussopimuksen tulkintojen on muututtava, jotta ne säilyttäisivät ajankohtaisuutensa. EIT onkin todennut Tyrer -tapauksessa, että ihmisoikeussopimus on ”elävä asiakirja, jota on tulkittava tämän päivän olosuhteiden valossa”. Tulkinnassa on siis dynaamisuutta ja evolutiivisuutta. Ilman niitä kehitys ei kulkisi eteenpäin. Dynaamisuudesta johtuen sopimuksen esitöillä on rajallinen merkitys tulkinnan apukeinona. Tulkinnan muutoksessa aiemmista oikeuskäytännöistä poikkeaminen on pystyttävä perustelemaan. Perustelut on kyettävä kiinnittämään objektiiviseen kiinnekohtaan. Pelkkä näkemys yhteiskunnallisen ilmapiirin ja demokraattisten arvojen muuttumisesta ei riitä. Oikeusvertaileva lähestymistapa antaa sopivan kiinnekohdan. Lähestymistapa antaa myös sopimusvaltioille ennustettavuuden tuomioistuimen suhtautumiseen sen ratkaistavaksi tullessiin tapauksiin. Tulkinnassa otetaan huomioon sopimusvaltioiden enemmistön lainsäädäntö ja kansainvälinen kehitys, joka merkitsee eräänlaista eurooppalaista ”oikeuskulttuurisidonaisuutta”. Yleisen kansainvälisen oikeuden ja Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimusten katsotaan olevan sitä kontekstia, joka on otettava huomioon Wienin sopimuksen 31 artiklan mukaan.⁷⁷ Lavapuron mukaan oikeusvertaileva metodi vähentää evolutiivisen tulkinnan herättämiä epäilyjä. Ylikansallisen tuomioistuimen voisi ajatella siirtyvän normaalin tuomiovallankäytön ulkopuolelle ja astuvan lainsäätäjän varpaille. Yleiseurooppalainen konsensus voi toisaalta johtaa myös ristiriitaan ihmisoikeuksien lähtökohtaisten funktioiden kanssa.⁷⁸

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (2012/C 326/01) 5 artiklassa mukaisesti Euroopan unionin toimielimet soveltavat suhteellisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että toiminnan sisältö ja muoto tulee olla suhteessa perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseen. Sopimuksen liitteenä olevassa pöytäkirjassa n:o 2 on suhteellisuusperiaatteen soveltamisperusteet. Pöytäkirjan 5 artiklan mukaan, milloin unionin tavoitteen voidaan todeta saavutettavan paremmin unionin tasolla, tulee syyt osoittaa laadullisin ja mahdollisuuksien mukaan myös määrällisin perustein.

⁷⁶ Lavapuro 2011 s. 472

⁷⁷ Pellonpää, Gullans, Pölonen, Tapanila 2012 s. 287-296

⁷⁸ Lavapuro 2011 s. 472

Jäsenvaltioilla on harkintamarginaalia suhteessa omaan lainsäädäntöönsä ja ihmisoikeussopimuksessa säänneltyyn. Poliittisten mielenilmaisujen ja yleisiä asioita koskevan keskustelun osalta valtion harkintamarginaali on kuitenkin korostetun kapea. Kapeus johtuu keskustelun tärkeästä merkityksestä demokraattisessa yhteiskunnassa. Harkintamarginaalin laajuuteen vaikuttaa myös sovellettavana oleva rajoitusperiaate. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin näkee, että eurooppalainen mittapuu on objektiivisempi kuin vallitseva rajoitusperusteen ollessa ”tuomioistuinten arvovalta ja puolueettomuus” ja ihmisoikeustuomioistuin voi itsenäisemmin harkita ”välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa” -rajoitusta. Sananvapauden ja muiden ihmisoikeuksien välillä syntyy helposti ristiriitatilanteita, jolloin on punnittava eri ihmisoikeuksien keskinäisiä painoarvoja ja ihmisoikeussopimuksen tavoitteita.⁷⁹ Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa suhteellisuusperiaatteeseen toteamalla, että rajoitus on sallittu vain, ellei tavoitetta voi saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin ja rajoituksen on rajoitettava taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuuteen suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Rajoitusten on siis oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.⁸⁰

4. Viestintäympäristön muutos ja sen vaikutukset

Viestintäympäristö on 2000-luvulla muuttunut merkittävästi sähköisen viestinnän kasvun ollessa hyvin nopeaa, lähes räjähdysmäistä. Siksi onkin syytä tarkastella viestintäympäristön muutosta yksilön sananvapauden käytön mahdollisuuksien laajentajana sekä mitä se merkitsee sananvapauden käyttäjän kannalta. Painotuotteiden välityksellä toteutetussa sananvapauden käytössä julkaisijan rooli oli huomattavassa asemassa. Sosiaalisessa mediassa käyttäjä toimii itse julkaisijana ja hänen asemansa itsesääntelyn kautta on merkittävä siihen, millaista materiaalia hän julkaisee. Oikeudellisen sääntelyn tavoitteena on pyrkiä vaikuttamaan viestintään ja asettamaan rajoituksia, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa EIS 10 artiklan 2 kohdan mielessä. Oikeudellinen sääntely on tarpeen muun muassa määritellessä yksityistä ja julkista viestintää, palvelujen tarjoajien ja ylläpitäjien vastuuta sekä viestintäsalaisuuden loukkaamattomuuden rajoituksista. Viestintäsalaisuuden loukkaamattomuuden rajoituksilla on merkitys epäiltäessä esimerkiksi valtio- tai sotilassalaisuuksien luovuttamista ulkopuoliselle taholle. Palveluntarjoajilla on omat

⁷⁹ Pellonpää, Gullans, Pölonen, Tapanila 2012 s. 721–726

⁸⁰ PeVM 25/1994 s. 5

käyttöehtonsa, joihin käyttäjän edellytetään sitoutuvan tehdessään sopimuksen palveluntarjoajan kanssa tietyn palvelun käytöstä. Instituutiot antavat omia määräyksiään ja ohjeitaan, joita sovelletaan heidän palveluksessaan oleviin henkilöihin.

4.1. Sähköisen viestinnän läpimurto ja yhteisviestintä viestintävälineenä

Demokratian säilyttämisessä ja edistämisessä sananvapaus on merkittävä tekijä. Ruotsin valtakunnassa 1700-luvulla nousi julkisuuteen ajatuksia, joiden mukaan kirjoitusvapaus oli keino estää valtiollisen vallan väärinkäyttö. Sananvapauden käytön välineenä painotuotteet ja painovapaus olivat hallitsevia. Huovisen mukaan sananvapaus on aiemmin ollut deliberatiivista toimintaa ja yhteisten asioiden hoitamista käyttäen joukkoviestintävälineitä. Sananvapauden keskeistä merkitystä demokraattiselle yhteiskunnalle on korostettu myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. 2000-luvulla on tilanne muuttunut ja joukkoviestintävälineiden asema heikentynyt. Sähköisen ja digitaalisen sisällön tuottamis- ja levitysmenetelmät yleistyvät nopeasti, jolloin painopiste siirtyy pois keskittyneestä joukkoviestintäjärjestelmästä. Uudet menetelmät edistävät itsensä ilmaisemista ja osallistumista.⁸¹

Tässä voidaan nähdä yhtäläisyyttä Ranskan vallankumouksen 1789 julistuksessa esiin tuotuun ajatukseen sananvapaudesta oikeutena, jota käyttäen yksilö toteuttaa itseään, kehittyy ihmisenä ja osallistuu sosiaaliseen elämään. Yksilöllä, jolla on yhteys internet -verkkoon, on jatkuvasti laajeneva mahdollisuus reaaliajassa laittaa eri tavoin erilaista informaatiota laajan yleisön saataville ajasta ja paikasta riippumatta. Todennäköisyys sille, että jokin taho estäisi julkaisun perustellen sitä oikeudellaan valita julkaistava materiaali ja poistaisi lainvastaisen materiaalin sivustoiltaan, ei ole koko verkkomailman mittakaavassa suuri. Vielä muutama vuosikymmen sitten oli mahdollista saavuttaa suuri yleisö lähinnä painotuotteiden avulla, jolloin julkaisija päätti mitä tietoa julkaistaan. Ihmisten päivittäinen toiminta, kuten pankkiasioiden ja terveyteen liittyvien asioiden hoito sekä viranomaisten kanssa asioiminen, on siirtymässä jatkuvasti yhä enemmän sähköisen asioinnin suuntaan. Myös yhteiskunnallinen vaikuttaminen on siirtynyt enenevässä määrin verkkoon.⁸² Poliittiset vaikuttajat twiittaavat ja globaali valtamedia seuraa aktiivisesti merkittävien valtiomiesten twiittauksia sekä julkaisevat niitä omilla sivuillaan.

⁸¹ Huovinen 2010 s. 143–145

⁸² Koulu 2012 s. 280

Sähköinen viestintä on tänä päivänä lähes jokaiselle suomalaiselle ja kehittyneiden valtioiden kansalaiselle arkipäivää ja sitä hyödyntäen on mahdollisuus tavoittaa erittäin laaja, globaali yleisö. Seuraavana joitakin tilastotietoja, joiden perusteella voi muodostaa itselleen käsityksen internetin ja sosiaalisen median käyttäjäkunnan kattavuudesta. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2018 seurasi yhteisöpalveluja eli käytti sosiaalista mediaa ainakin viikoittain 16–89-vuotiaista suomalaisista lähes 60 %. Opiskelijoiden osuus viikoittaisista käyttäjistä oli lähes 90 % ja eläkeläisten osuus yli 20 %. Työllisiä käyttäjistä oli noin 70 %.⁸³ Vuoden 2018 syksyllä Euroopan unionin jäsenvaltioissa 15 vuotta täyttäneistä henkilöistä internetiä käytti lähes päivittäin 66 %, sanomalehtiä ryhmään kuuluvista luki lähes päivittäin ainoastaan 26 %. Itä-Euroopan maissa internetin käyttäjien osuus oli Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskiarvoa alempi. Yhteisöpalveluja käytti Euroopan unionin jäsenvaltioissa keskimäärin 43 %. Yhteisöpalvelujen käyttäjien osalta Itä-Euroopan maat sijoittuvat tasaisesti muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden joukkoon. Suhteellisesti vähiten yhteisöpalvelujen käyttäjiä on Saksassa ja Italiassa. Yhteisöpalveluja käytti kummassakin maassa vain reilu kolmannes 15 vuotta täyttäneistä henkilöistä. Saksassa internetin käyttäjiä oli kuitenkin jäsenvaltioiden keskiarvon mukainen määrä, Italiassa taas määrä oli selkeästi alle Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskiarvon. Vastaavasti tarkasteltaessa eniten internetin ja yhteisöpalveluiden käyttäjien suhteellista määrää ovat Pohjoismaat ja Alankomaat kummassakin ryhmässä kärjessä.⁸⁴

Statista -tilastoportaalin olevan tiedon mukaan vuonna 2018 internetin käyttäjiä oli maailmassa noin 3,9 miljardia⁸⁵ Vertailulukuna voidaan käyttää tilastoportaalien julkaisemaa tietoa maapallon väestöstä, jonka mukaan maapallolla vuonna 2018 oli noin 7,5 miljardia asukasta⁸⁶. Internetin käyttäjiä on siis hieman yli puolet koko maapallon väestöstä. Samaisen tilastoportaalien mukaan tammikuussa 2019 Facebook -sivustot olivat maailmalla suosituin yhteisöpalvelu, jota käytti vajaat 2,3 miljardia käyttäjää. YouTuben käyttäjiä oli 1,9 miljardia ja Instagramilla käyttäjiä oli 1 miljardi. Twitterin käyttäjiä oli huomattavasti vähemmän eli 300 miljoonaa.⁸⁷ Erilaiset kulttuuriset tarpeet ja sosiaalinen vuorovaikutus ovat nousseet perustarpeiden rinnalle. Henkilökohtaiset tietokoneet, mobiililaitteet ja internet-yhteydet ovat

⁸³ Tilastokeskus 2019 a

⁸⁴ Tilastokeskus 2019 b

⁸⁵ Statista 2019 c

⁸⁶ Statista 2019 a

⁸⁷ Statista 2019 b

jokaisen arkipäivässä välttämättömiä tekijöitä sekä olennaisia sananvapauden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta.⁸⁸

Savolan mukaan verkottuvassa yhteiskunnassa ihmisoikeuksien ja turvallisuuden tasapaino on järkkynyt. Tietojen vaihdon, seurannan sekä viranomaisten toimivaltuuksien lisääminen on nostanut uhkiksi valvonnan kasvun, tietosuojan katoamisen, demokratian ongelmat ja vallan kätkeytymisen.⁸⁹ Ihmisoikeuksien toteutumiseen verkottuvassa yhteiskunnassa on kiinnitetty huomiota kansainvälisissä yhteisöissä. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvostossa on otettu kantaa internet-yhteyden merkitykseen ihmisoikeuksien toteutumisessa. Ihmisoikeusneuvoston erityistarkkailijan, Frank La Ruen, mukaan internet-yhteydellä on keskeinen merkitys ihmisoikeuksien, etenkin mielipiteen ja ilmaisuvapauden, toteuttamisessa ja sen epääminen loukkaa sanan- ja mielipiteenvapautta. Taloudellisten, sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien on nähty antavan valtiovallalle aktiivisen ihmisoikeuksien toteuttamisvelvoitteen.⁹⁰

Ahmet Yildirim -tapauksessa (2012) on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antanut ratkaisunsa internet -yhteyden epäämistä koskien. Tapauksessa valittajan pääsy Google-sivustoille oli evätty. Tuomioistuimen mukaan sananvapaus käsittää myös tiedon levittämisen keinot, jolloin Google-sivusto keino käyttää sananvapautta. Turkkilainen tuomioistuin oli perustanut ratkaisunsa lakiin internetissä tehtyjen rikosten ehkäisemisestä ja nettijulkaisujen valvonnasta, jonka soveltaminen ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ollut riittävästi ennakoitavissa eikä soveltamiseen liittynyt riittäviä takeita. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu oli, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa oli rikottu.⁹¹

Pesosen mukaan sosiaalisen median käsite voidaan määritellä monella eri tavoin. Yhteisöllinen eli sosiaalinen media on verkkopalvelukokonaisuus, johon käyttäjä kirjautuu lähettääkseen ja vastaanottaakseen mielipiteitä, viestejä sekä muita tietoja. Se on vuorovaikutteinen ja käyttäjälähtöinen viestintäväline, jonka palvelut mahdollistavat sekä yleisölle kohdistettavan että osapuolten välisen viestinnän. Sen palvelut sisältävät sosiaaliset verkostot, keskustelufoorumit, chattauksen, blokkauksen ja sisältöjen jakamisen. Sosiaalisen median käyttöön ei kenelläkään ole yleistä oikeutta, vaan palveluntarjoajat voivat valita käyttäjät ja

⁸⁸ Huovinen 2010 s. 149

⁸⁹ Savola 2013 s. 161

⁹⁰ Koulu 2012 s. 281–287

⁹¹ Ahmet Yildirim -tapaus kohta 67

sosiaalisen median käyttö perustuu sopimukseen palveluntarjoajan ja käyttäjän välillä. Jokainen voi luoda, tuottaa ja jakaa sellaisia sisältöjä, kuin näkee itselleen merkityksellisiksi ja tärkeiksi.⁹²

Koska sisällön voi jakaa mobiililaitteella, jolloin sisällön jakaminen ei ole paikkaan ja aikaan sidottua, niin julkaisukynnys jää matalaksi. Samalla tapahtumiin ja muiden sisältöihin nopea reagointi, joka on sosiaalisen median pikaviestinnän luonteelle ominaista, saattaa johtaa harkitsemattomiin ja virheellisiin kirjoituksiin sekä ylimitoitettuihin ja jopa loukkaaviin tunteenpurkauksiin. Samalla voi riittämättömän harkinnan seurauksena levittää sellaisia tietoja, jotka eivät ole julkisia tai kuulu sosiaaliseen mediaan. Yön yli nukkumisen -periaate antaa suojaa harkitsemattomuuden aiheuttamien sopimattomien ilmaisujen leviämiseen. Verkossa olevaa sisältöä on kenellä tahansa mahdollisuus käyttää hyväkseen ja levittää sitä edelleen. Siksi voidaan pitää mahdottomana onnistumista saada kerran verkkoon laitettu tieto poistettua sieltä kokonaisuudessaan. Karrikoidusti voidaan lähteä ajatuksesta, että kerran verkkoon laitettu tieto on siellä ikuisesti. Viestijän on myös otettava huomioon oma asemansa ja mitä hän edustaa. Onko hän viestijänä yksityishenkilö, jonkin yhteisön jäsen vai viranomaisen edustaja.⁹³ Virkamiesten on oltava tässä suhteessa erityisen harkitsevia.

Kotimaisessa tuomioistuintratkaisussa (KHO 1727/2001) katsottiin poliisin toimineen vastoin virkavelvollisuuksiaan, koska hän oli kirjoittanut paikalliseen ilmaisjakelulehteen artikkelipalstalle ”Malmin poliisin piiristä” pakinoita muun muassa nimimerkillä ”Kysyy kummastellen Malmin poliisi”. Kyseisen kirjoittajan olisi tullut ymmärtää, että lukijalle oli perustellusti voinut muodostua mielikuva pakinoiden kuvanneen poliisin piirissä yleisesti vallitsevia käsityksiä ja kyseessä olevan lisäksi poliisin viralliseksi tarkoitettua tiedotustoimintaa. Myöskään nimimerkin valinta ei antanut lukijalle kuvaa, että pakinat olivat yksityishenkilön mielipidekirjoituksia.⁹⁴

Yhteisöpalveluviestinnässä leimallisena on huomiontavoittelu ja tilannetietoisuus. Viestintä on tiettyyn uutiseen tai tapahtumaan sidottua, lyhytjänteistä ja välitöntä viestintää. Viestijät toimivat omista lähtökohdistaan ja tilanteistaan, usein tavoitteena on saada itse huomiota ja sosiaalista hyväksyntää. Käyttäjät tuottavat omaa sisältöään, jolloin heidän on otettava huomioon vastaanottajat ja miten he ymmärtävät ja sisäistävät käyttäjän jakaman sisällön.

⁹² Pesonen 2013 s. 21–31

⁹³ Pesonen 2013 s. 21–31

⁹⁴ Kulla 2002 s. 446

Jossakin tilanteessa sisältö saatetaan kokea sellaiseksi, että sen perimmäinen viesti jää vastaanottajilta huomaamatta ja syntyvä keskustelu saa asiattomia piirteitä, sisältöä voidaan pitää jopa loukkaavana. Nopeatempoisessa ja huomiota tavoittelevassa viestinnässä on mahdollista, että viestin vastaanottaja ymmärtää viestin sisällön aivan eri tavalla, jopa ehkä vastakkaisena, kuin mitä viestin lähettäjä on tarkoittanut viestinsä sisällön merkitykseksi. Toisaalta harkitsevalla ja asianmukaisella viestinnällä on mahdollisuus saada itsensä kuuluville ja huomion kohdistumaan tilanteeseen ja omaan itseensä tavalla, joka on myös itselle positiivinen ja palkitseva.⁹⁵

4.2. Sosiaalisen median oikeudellinen sääntely

Sosiaalisessa mediassa tapahtuvaan viestintään vaikuttavat Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan unionin ihmisoikeussopimuksien lisäksi kansallinen lainsäädäntö. Suomessa on annettu vuonna 2018 tietosuojalaki (1050/2018), jossa kansallisesti täsmennetään ja täydennetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU 2016/679), josta käytetään nimitystä yleinen tietosuoja-asetus. Viestintäsuhteeseen vaikuttavat sananvapauslaki (460/2003), tekijänoikeuslaki (404/1961), vahingonkorvauslaki (412/1974) sekä rikoslaki (39/1889). Sananvapauslaissa säädetään sananvapauden käyttämisestä ja siihen liittyvästä vastuusta joukkoviestinnässä, joltain osin sitä sovelletaan sosiaalisen median palveluihin. Lakia sovelletaan kaikkeen viestintään välineneutraliteettiperiaatteen mukaisesti, mikäli viesti toimitetaan vastaanottajalle jonkin viestinnässä käytettävän välineen avulla. Seuraamukset muun muassa yksityiselämän, kunnian ja viestintäsalaisuuden loukkaamisesta sekä muista rangaistavaksi säädettyistä teoista ovat rikoslaissa. Haastetta sovellettavien lakien tunnistamiseen tuovat palveluntarjoajien kotipaikat ja palvelinhotellien sijoitusvaltio. Sosiaalisen median palveluntarjoajat toimivat globaalisti ja niiden kotipaikka ei mahdollisesti ole edes Euroopan unionin jäsenvaltioissa, usein toimipaikka on Yhdysvalloissa. Käyttäjä tehdessään sopimuksen palveluntarjoajan kanssa sitoutuu noudattamaan käyttöehtoja, joissa määritetään ristiriitatilanteiden ratkaisut toteutettavaksi palveluntarjoajan toimintamaan ja noudattaman muun järjestelmän mukaisesti. Ne ovat mahdollisesti ristiriidassa kansallisten lakien ja käyttäjän kotimaata sitovien kansainvälisten sopimusten kanssa.⁹⁶

⁹⁵ Pesonen 2013 s. 34

⁹⁶ Pesonen 2013 s. 67–72

Aiemmin tässä tutkimuksessa on korostettu harkinnan merkitystä viestinnässä ja sosiaalisessa mediassa se korostuu. Käyttäjä ei välttämättä tule ajatelleeksi, että kirjoittaessaan omalle aikajanelle (seinälleen) tai päivittäessään profiiliaan hän luo verkkoviestin, joka ei ole luottamuksellinen. Viesti on tarkoitettu ainakin usean henkilön tietoon.⁹⁷ Vaikka viesti olisi suunnattu vain kaveripiirille, niin viestintä voi olla sananvapausslain soveltamispiirissä, koska kaveripiiri muodostaa yleisön. Ainoastaan muutaman kaverin muodostamaa vastaanottajaryhmää ei käsitellä yleisönä. Hallituksen esityksessä tietosuojalainksi todetaan verkkoviestejä olevan myös sellaiset viestit, joita ei ole toimitettu yleisölle, mutta ovat hakuohjelmien avulla haettavissa verkko-osoitteesta. Vastuu viestin laillisuudesta ja sisällön oikeellisuudesta on käyttäjällä, joka viestin on laittanut yleisön saataville. Rikosoikeudellinen vastuu määräytyy rikoslain mukaan.⁹⁸

Sosiaalisessa mediassa on mahdollista toimia anonyyminä, jolloin viestijän henkilötiedot eivät tule yleisön tietoon. Savolan mukaan internet avoimena ilmaisukanavana korostaa liberalismiin perusajatuksia, esimerkiksi yksilökeskeisyyttä ja valtion kontrollin minimoimista. Internetin liberaali luonne ja anonyymiteetti on nostanut ”haittapuheen” julkisemmaksi, jolloin muodostuu vastakkainasettelu sensuuriin ja yksilönvapauksiin.⁹⁹ Tuomioistuimen päätöksellä voidaan palveluntarjoaja velvoittaa luovuttamaan lähettäjän tunnistamistiedot, mikäli on syytä epäillä viestin saattamisen yleisön tietoon olevan säädetty rangaistavaksi.¹⁰⁰ Tietosuojalain (1050/2018) 7 §:ssä on säädetty neljä tilannetta, joissa rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyviä henkilötietoja saa käsitellä. Yleisen tietosuojasetuksen (EU 2016/679) 10 artiklassa todetaan jäsenvaltioiden voivan pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä, joilla yleisen tietosuojasetuksen sääntöjen soveltamista voidaan täsmentää entisestään sekä annetaan jäsenvaltioille liikkumavaraa sääntöjen täsmentämisen suhteen.

Viestintäsalaisuuden loukkaamattomuus on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 85–86/1998) 8 artiklan mukainen ihmisoikeus. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, johon kuuluu myös kunkin kirjeenvaihtoon kohdistuva kunnioitus. Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta ja todetaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden olevan loukkaamaton.

⁹⁷ Pesonen 2013 s. 101–103

⁹⁸ Pesonen 2013 s. 112–121

⁹⁹ Savola 2013 s. 158

¹⁰⁰ Pesonen 2013 s. 121

Hallituksen esityksessä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta todetaan säännöksen tarkoituksen olevan luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisällön suojaamisen ulkopuolisilta. Sisällön lisäksi merkityksellisiä ovat tunnistamistiedot. Suoja ei koske pelkästään viestien lähettäjä, vaan myös vastaanottajaa. Viestinnän osapuolten oikeudesta julkistaa luottamukselliseksi tarkoitettu viesti ratkaistaan muuten kuin kyseisen säännöksen perusteella.¹⁰¹

Viranomaisten ja työnantajan oikeudesta hakea tai avata henkilöiden sähköpostiviestejä säädetään lailla. Työnantajalle annetuista oikeudesta säädetään laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004). Lain kuudennessa luvussa säädetään millä edellytyksillä työnantaja voi hakea ja avata työnantajalle kuuluvat sähköpostiviestit. Oikeus koskee vain työnantajan työntekijänsä käyttöön osoittamaan sähköpostiosoitteeseen lähetettyjä tai tällaisesta sähköpostiosoitteesta työntekijän lähettämiä sähköpostiviestejä. Lähtökohtana on, että työnantaja ja työntekijä ovat sopineet käytännöistä tilanteissa, joissa työntekijä on estynyt suorittamaan työtehtäviään tai häneltä ei saada suostumusta kohtuullisen ajan kuluessa. Viranomaisten oikeudesta säädetään poliisilain (872/2011) kuudennessa luvussa, jossa säädetään salaisista tiedonhankintakeinoista. Tuomioistuimen päätöksellä poliisiviranomainen voi suorittaa telekuuntelua, jolla tarkoitetaan yleisen viestintäverkon tai siihen liitetyn viestintäverkon kautta teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen vastaanotettavan tai siitä lähetetyn viestin kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä viestin sisällön tai tunnistamistietojen selvittämiseksi. Rikokset, joiden estämiseksi tuomioistuin voi antaa telekuunteluluvan, ovat varsin vakavia. Luvan edellytyksenä on muun muassa, että henkilön voidaan olettaa syyllistyvän esimerkiksi sotaan yllyttämiseen, maanpetokseen, vakoiluun tai luvattomaan tiedustelutoimintaan, turvallisuussalaisuuden paljastamiseen sekä terrorismiin liittyviin rikoksiin. Tiedonhankinnan kohteelle on viipymättä ilmoitettava kirjallisesti, kun tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu. Salaisen tiedonhankintakeinon käyttämisestä on kuitenkin ilmoitettava viimeistään vuoden kuluttua keinojen käytön lopettamisesta.

Hallitus on antanut esityksen eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa. Poliisilakiin ja joihinkin muihin lakeihin esitetään muutoksia. Ehdotetussa poliisilain (872/2011) 5 a luvussa säädettäisiin siviilitiedustelun tiedustelumenetelmistä¹⁰².

¹⁰¹ HE 309/1993 vp s. 53–54

¹⁰² HE 202/2017 s. 114

Siviilitiedustelu on nähty tarpeellisena Suomen turvallisuusympäristön digitalisoitumisen ja tietotekniikan nopean kehityksen vuoksi. Nopea kehitys on mahdollistanut laajan toimijajoukon tehokkaan toimimisen verkossa.¹⁰³ Tietoliikennetiedustelu on lakiesityksessä määritelty niin, että se kohdistuu viestintäverkossa Suomen rajan ylittävään tietoliikenteeseen eli tietoliikenteeseen, joka siirtyy suomalaisesta viestintäverkosta ulkomaiseen tai päinvastoin. Tämä rajaa merkittävän osan suomalaisesta tietoliikenteestä tietoliikennetiedustelun ulkopuolelle. Tietoliikennetiedustelun käyttäjänä olisi siviilitiedusteluviranomaisena toimiva suojelupoliisi. Tiedustelumenetelmien käytössä puututaan väistämättä perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan. Siksi tiedustelumenetelmien käyttö ei saa olla syrjivää eikä kohdentaminen saa perustua etniseen profilointiin. Myös suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteiden sekä vähimmän haitan periaatteen kunnioittamisella on korostunut merkitys.¹⁰⁴

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan esitetyillä toimivaltuuksilla puututtavan syvälle perustuslain 10 §:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklan antamaan suojaan. Lainsäädännön tulee olla sopuosoinnussa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Laaja-alaiden käsitteiden, kuten ”kansallinen turvallisuus” ja ”vakava uhka”, soveltamisessa tulee noudattaa eurooppalaiselle lainsäädännölle asetettuja vaatimuksia. Välttämättömyyden vaatimus on asetettava yleisesti toimivaltuuksien käytön edellytykseksi, jolloin se ilmentää oikeasuhtaisuuden vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta edellytti kohdentamattoman ja kaikenkattavan tietoliikenteen seurannan kieltoa lisättäväksi lakeihin. Tehokkaan tiedustelulainsäädännön säätäminen edellyttää tehokkaan valvonnan turvaamista.¹⁰⁵

Euroopan ihmisoikeussopimukseen on kirjattu rajoitusperusteeksi välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa. Ratkaisussaan Szabo & Vissy v. Unkari EIT on todennut, että tietoliikennetiedustelun käytön on oltava ehdottoman välttämätöntä demokraattisten instituutioiden suojaamiseksi. Siksi hallituksen esityksessä asetetaan tietoliikennetiedustelulle tiukempi edellytys kuin poliisilain 5 a luvussa ehdotetuille tiedustelumenetelmille.¹⁰⁶ Lakiesityksessä on myös sellaisia rajoitteita tietoliikennetiedustelun käytölle, joita ei vertailumaissa ole. Vertailumaina käytettiin Norjaa, Saksaa ja Tanskaa¹⁰⁷ Esityksessään hallitus

¹⁰³ HE 202/2017 s. 6

¹⁰⁴ HE 202/2017 s. 169–170

¹⁰⁵ PeVL 35/2018 vp

¹⁰⁶ HE 202/2017 s. 122–126

¹⁰⁷ HE 202/2017 s. 110

käsittelee myös Euroopan ihmisoikeussopimusta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä tietoliikennetiedustelun kannalta. EIT on korostanut, että salaisten viranomaistoimenpiteiden mahdollistavan lain tulee olla oikeusvaltioperiaatteiden mukainen, kansalaisten saatavilla ja seurausten oltava ennakoitavissa eli ”sen on oltava tarpeeksi selkeä [sufficiently clear in its terms] antaakseen riittävän osoituksen [an adequate indication] siitä, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä kansalaiset voivat joutua salaisten viranomaistoimenpiteiden kohteeksi”¹⁰⁸.

Keskustelua on herättänyt palveluntarjoajien ja keskustelupalstojen ylläpitäjien vastuu. Palveluita tarjoavien yritysten rooli ja vaikutusvalta sananvapauden toteutumisessa ovat kasvaneet internetin myötä. Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvoston erityistarkkailija on huomauttanut, että yksityiselle palveluntarjoajalle asetettu tuottamuksellisen vahingonkorvausvastuun asettaminen on ongelmallista. Palveluntarjoaja ei välttämättä kykene arvioimaan, onko viestin sisältö rikollista vai ei. Vahingonkorvausvastuun asettaminen yksityiselle palveluntarjoajalle voi aiheuttaa palveluntarjoajan itsesuojelua ja läpinäkymätöntä sisällönsensuuria. Vahingonkorvausvastuu on eurooppalaisesta näkökulmasta keskeinen kysymys.¹⁰⁹ Pesonen kirjoittaa, että palveluntarjoaja ei ole vastuussa laittomasta verkkoaineistosta edellyttäen, että palveluntarjoaja estää laittoman aineiston saannin sivustollaan¹¹⁰.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut vuonna 2015 ratkaisun Delfi-tapauksessa, jossa ensimmäisen kerran jäsenettiin keskustelupalstan ylläpitäjän vastuuta. Tapauksessa internetin uutisportaalissa oli uutisoitu erään laivayhtiön muuttaneen reittiään siten, että mantereelta saaristoon kulkeva jäätie oli tuhoutunut ja saariston asukkaat joutuivat käyttämään liikkumiseen mantereelle sen jälkeen kyseisen laivayhtiön aluksia. Uutinen herätti runsaasti keskustelua keskustelupalstalla ja osa kommentista sisälsi uhkauksia ja loukkauksia laivayhtiön pääomistajaa kohtaan. Hän vaati kommentteja poistettavaksi verkkosivuilta ja vahingonkorvausta keskustelupalstan ylläpitäjältä. Ylläpitävä yhtiö poistikin loukkaavat kommentit välittömästi niistä tiedon saatuaan. Viron korkein oikeus katsoi internetin uutisportaalien ylläpitäjän, Delfi AS, olevan vahingonkorvausvelvollinen keskustelupalstalle

¹⁰⁸ HE 202/2017 s. 53

¹⁰⁹ Koulu 2012 s. 287–288

¹¹⁰ Pesonen 2013 s. 114

kirjoitetuista loukkaavista kirjoituksista. Korkeimman oikeuden mukaan sekä Delfi että kommenttien kirjoittajat olivat julkaisijoina vastuussa kommenttien sisällöstä.¹¹¹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi tapauksesta jaoston tekemän ratkaisun, jossa hylkäsi Delfin valituksen. Tuomioistuimen mukaan Delfi-yhtiöllä olisi ollut mahdollisuus estää loukkaava viestintä, mutta ei ollut niitä mahdollisuuksia hyödyntänyt riittävästi. Vahingonkorvauksen vähäisyys ei aiheuttanut sananvapauden puuttumista suhteettomaksi. Neuvonen ja Rautiainen oikeustapauskomentissaan toteavat sananvapauden sisältö-, väline- ja menetelmäneutraalisuuden periaatteiden edellyttävän internetissä tapahtuvassa viestintään suhtautumista kuten muissakin viestintäympäristöissä tapahtuvaan. Ennen Delfi-tapausta eurooppalaisessa viestintäoikeudellisessa keskustelussa katsottiin, ettei ylläpitäjä yleensä voinut joutua oikeudelliseen vastuuseen viestin sisällöstä, jonka tuottamiseen hän ei ollut osallistunut. Vastuuseen joutuminen oli mahdollista, mikäli hän rikkoi lakia tai velvollisuuksiaan tai salli keskustelupalstaansa käytettävän toistuvasti sisällöltään kiellettyyn viestintään. Euroopan unionin sähkökauppadirektiivin (2000/31/EY) 14 artiklassa palvelun ylläpitäjät vapautuvat vastuusta poistaessaan laittoman sisällön tai estäessä pääsyn sisältöön heti tiedon siitä saatuaan.¹¹²

Ratkaisussaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei arvioinut kansallisen tuomioistuimen ratkaisun oikeellisuutta, vaan hyväksyi kansallisen tulkinnan sähkökauppadirektiivistä. Samalla myös ihmisoikeustuomioistuin irtaantui Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Se irtaantui myös omasta aiemmasta ratkaisukäytännöstään, jossa vastuu kolmannen osapuolen viesteistä ja mielipiteistä syntyy vain poikkeuksellisesti. Delfi-ratkaisussa satunnainen kirjoittajan viesti on tuottanut saman vastuuaseman ylläpitäjälle kuin toimittajan kirjoittama uutinen ja kommentointi- tai keskustelupalsta rinnastetaan itse uutiseen. Oikeustapauskomentin kirjoittajat näkivät Euroopan unionin tuomioistuimen antavan Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta enemmän merkitystä sananvapaudelle verkkoympäristössä ja ratkaisusta syntyvän se käsitys, ettei Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuja tarvitse huomioida tulkittaessa kansallisesti viestintäoikeudellisten direktiivien voimaansaattamislakeja. Ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta kaventaa sananvapautta ja saattaa aiheuttaa keskustelupalstan siirtämisen valtioon, joka ei kuulu Euroopan ihmisoikeussopimuksen piiriin. Jäätien katkeaminen on nähtävä ainakin alueellisesti

¹¹¹ Neuvonen–Rautiainen 2014 s. 297–298

¹¹² Neuvonen–Rautiainen 2014 s. 299–300

merkittäväksi asiaksi, josta keskusteleminen on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omassa ratkaisukäytännössä sellaisen keskustelun rajoittamiseen tulee suhtautua erittäin pidättyvästi. Tässä ratkaisussaan ihmisoikeustuomioistuin poikkesi tästä ratkaisukäytännöstään, joka tekee ratkaisujen ennakoitavuuden vaikeaksi.¹¹³

Delfi AS:n pyynnöstä asian käsittely siirrettiin suuren jaoston ratkaistavaksi helmikuussa 2014 ja ratkaisu asiassa annettiin kesäkuussa 2015. Suuren jaoston ratkaisussa todettiin internetin olevan sananvapauden käytössä uusi alusta, jolla on etuja ja haittoja. Valittajan sananvapauteen oli puututtu, sitä seikkaa ei kyseenalaistettu. Sananvapauteen puuttuminen perustui lakiin ja sillä oli hyväksyttävä tarkoitus. Ihmisoikeustuomioistuin korosti EIS 8 artiklan ja 10 artiklan samanarvoisuutta, jolloin molempiin on sovellettava yhtenäistä harkintavaltaa¹¹⁴. Valittajan toimet lainvastaisten kommenttien estämiseksi olivat puutteelliset¹¹⁵. Suuren jaoston ratkaisu oli, että EIS 10 artiklaa ei ollut rikottu¹¹⁶.

4.3. Palveluntarjoajien käyttöehdot ja puolustusvoimien ohjeistus

Useat palveluntarjoajat ovat laatineet tiettyjä ehtoja, jotka käyttäjän on hyväksyttävä käyttääkseen palveluita. Yleisesti ehtojen mukaan käyttäjällä on oikeus käyttää palveluita vain lain sallimalla tavalla. Mikäli ehtoja ja käytäntöjä ei noudateta, niin palveluntarjoaja voi keskeyttää tai lopettaa palveluiden käytön. Palvelussa esitettävästä sisällöstä vastuussa on yksin se taho, joka sisällön on asettanut saataville.¹¹⁷ Palvelut ovat periaatteessa kaikkien käytössä hyväksytyään käyttöehdot. Facebookin ja Instagramin käyttöehdoissa kuitenkin käyttöoikeuden ulkopuolelle alle 13-vuotiaat, seksuaalirikoksista tuomitut sekä henkilöt, joiden tilin palveluntarjoaja on aiemmin poistanut käyttöehtojen tai käytäntöjensä rikkomisen vuoksi¹¹⁸. Ainakin Googlen, Facebookin ja Instagramin palveluehdoissa todetaan lisäksi, että palveluehdoista johtuvat tai niihin liittyvät riidat ovat käyttäjän asuinmaan lakien ja tuomioistuinten alaisia silloin, kun käyttäjä on Euroopan talousalueella tai Sveitsissä asuva kuluttaja¹¹⁹. Palveluntarjoajat kieltävät palvelussaan toimittavan tavalla, joka on lainvastaista,

¹¹³ Neuvonen–Rautiainen 2014 s. 300–303

¹¹⁴ Delfi-tapaus kohta 139

¹¹⁵ Delfi-tapaus kohdat 153–159

¹¹⁶ Delfi-tapaus kohta s. 59

¹¹⁷ Google 2019

¹¹⁸ Facebook 2019, Instagram 2019

¹¹⁹ Google 2019, Facebook 2019, Instagram 2019

harhaanjohtavaa, syrjivää tai petollista. Toisten oikeuksia loukkaava ja rikkova toiminta on niin ikään kiellettyä. Kyseinen toiminta voi johtaa sisällön poistamiseen ja ryhtyminen kurinpidollisiin toimiin käyttäjätiliä vastaan on myös keinoina mahdollinen.¹²⁰ Twitterin ja YouTubeen säännöissä on avattu enemmän mitä kielletyllä toiminnalla tarkoitetaan. Palveluja ei saa käyttää laittomiin tarkoituksiin tai niiden edistämiseen ja on noudatettava sisältöjä koskevia lakeja. Esimerkiksi häirintä ja vihakäytös kielletään, samoin kielletään henkilön tai ihmisryhmän uhkaaminen väkivallalla ja terrorismilla sekä terrorismin ihannointi. Lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön yllyttäminen ei myöskään ole sallittua, siinä palveluntarjoaja noudattaa nollatoleranssia.¹²¹

Suomessa puolustusvoimien verkkoviestinnästä on Pääesikunnan viestintäosasto antanut lisäksi määräyksen tammikuussa 2017. Normi määrittää puolustusvoimien verkkoviestinnän yleiset periaatteet ja vastuut. Verkkopalveluilla tulee kyetä vastaamaan nopeasti muuttuviin vaatimuksiin ja tarpeisiin. Vastuu verkkopalveluista ja verkkoviestinnän linjauksista on Pääesikunnan viestintäosastolla. Tulosyksiköt vastaavat omasta verkkoviestinnän sisällöstään ja kriisinhallintaoperaatioiden osalta vastuu on Maavoimilla. Virallisessa verkkoviestinnässä julkaistavalla sisällöllä on normin mukaisesti oltava omistaja, joka vastaa omistamastaan asiasta, sen sisällön virheettömyydestä, kattavuudesta ja ajantasaisuudesta, koko sen elinkaaren ajan. Asianomistaja voi olla esimerkiksi esikunnan osasto tai yksittäinen asiantuntija.¹²²

Normissa annetaan myös toimintaohjeita puolustusvoimien käytössä olevien sosiaalisen median kanavien käyttöön. Käytettävät kanavat on linkitetty puolustusvoimat.fi-sivustolta, menettelyllä osoitetaan käyttäjille niiden virallisuus. Sosiaalisen median kanavilla julkaistava sisältö on joko omaa tai muiden tuottamaa, valikoiden jaettavaa, sisältöä. Puolustusvoimien käytössä olevat sosiaalisen median kanavat ovat Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, Snapchat sekä LinkedIn. Käyttäjät voivat perustaa työprofiileja, perustamisesta on sovittava etukäteen Pääesikunnan viestintäosaston kanssa. Työprofiilin luomiseen sallitaan työasiointiin tarkoitettu mil.fi-sähköposti. Normin mukaisesti kaikkiin kysymyksiin ei pidä vastata julkisesti, vaan keskustelun jatkaminen on mahdollista henkilökohtaisilla viesteillä. Myöskään negatiivisiin kommentteihin ei välttämättä tarvitse reagoida. Laiton ja asiaton sisältö tulee

¹²⁰ Facebook 2019

¹²¹ Twitter 2019, YouTube 2019

¹²² PEVIESTINTÄOS 2017

poistaa välittömästi. Kun käyttäjä toimii puolustusvoimien organisaatiotunnuksella, on viestintä aina virallista viestintää.¹²³

5. Käyttäytymisvelvoite

5.1. Taustaa

Tämän tutkimuksen toisessa luvussa käsiteltiin virkamiesten sananvapauden rajoittamisen kriteereitä. Virkamiesten käyttäytymisvelvoitetta voidaan lähestyä asianmukaisuuden ja sopivuuden näkökulmasta. Kannanotoilta edellytetään yleistä hyväksyntää esittämissyhteydessään. Viraston toiminnan vahingoittamiseen tähtäävä sekä muita halventava ja loukkaava kielenkäyttö ei ole sopivaa. Kansallisessa lainsäädännössä on virkamiehen käyttäytymisvelvollisuudesta säädetty Valtion virkamieslain (750/1994) 14 § 2 momentissa, jonka mukaan ”virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla”.

Ammattisotilaiden käyttäytymisvelvoitteesta säädetään tarkemmin laissa puolustusvoimista (551/2007) 42 §:ssä. Säännös edellyttää, että ammattisotilaan on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla sekä virkatehtävissään että vapaa-ajallaan. Esityksen mukaan tätä edellyttää puolustusvoimien tehtävien suorittaminen, eikä luottamus puolustusvoimille kuuluvien tehtävien hoitoon saa vaarantua. Vapaa-aikaan ulottuva käyttäytymisvelvoite on yhtenevä rajavartiolaitoksen henkilöstöä ja poliisia koskevien säännösten kanssa.¹²⁴ Muiden virkamiesten käyttäytymisvelvoite rajoittuu virkatehtäviin, mutta ammattisotilaiden, rajavartiolaitoksen henkilöstön ja poliisin osalta käyttäytymisvelvoite kattaa myös vapaa-ajan. Ollilan mukaan virkamieslain 14 § 2 momentin mukaisen käyttäytymisvelvoitteen ulottaminen virantoimituksen ulkopuoliseen sanankäyttöön voi aiheuttaa kysymyksiä sananvapauden rajanvedoista. Hoidettavan viran luonteesta tai virkamiehiltä vaadittavasta yleisestä käyttäytymisnormista johtuvien rajoitusten ulottaminen virantoimituksen ulkopuolelle ei vastaa sananvapauden rajoitusten tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia.¹²⁵ Hallituksen esityksessä todettiin vapaa-aikaan ulottuvan käyttäytymisvelvoitteen liittyvän

¹²³ PEVIESTINTÄOS 2017

¹²⁴ HE 264/2006 vp s. 51–52

¹²⁵ Ollila 2004 s. 23

ammattisotilaan virkavelvollisuuksiin ja vaatimuksen asettaa ammattisotilaan tehtävien tosiasiallinen luonne ja tarkoitus.¹²⁶

5.2. Asevoimia koskevia ratkaisuja

Monessa tähän tutkimukseen valikoiduissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa viitataan tapaukseen Grigoriades v. Kreikka (1997). Tapauksessa ratkaisun teki EIT:n suuri jaosto. Valittaja oli tuomittu herjauksesta vankilaan, kun hän oli kritisoinut asevoimia käyttämällä jyrkkiä ja voimakkaita ilmauksia. Valittaja ei ollut virkamies eikä ammattisotilas, vaan asevelvollisuuttaan suorittava reservin upseerikokelas (”...a conscripted probationary reserve officer holding the rank of second lieutenant”), joka oli tapahtumien aikaan palvellut jo kaksi vuotta.¹²⁷ Perustelen ratkaisun ottamista mukaan tutkimukseeni sillä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viitannut useassa muussa tapauksessa tähän ratkaisuun ja kyseessä on asevoimissa palvelevan henkilön sananvapauteen puuttuminen.

Valittaja oli palveluksensa aikana väittänyt esimiesten väärinkäyttävän virka-asemaansa varusmiehiä kohtaan ja oli siitä syystä joutunut huonoihin väleihin esimiestensä kanssa. Tästä syystä häneen kohdistettiin kurinpidolliset toimet, mutta hänet todettiin kuitenkin syyttömäksi. Menettelystä aiheutui tästä huolimatta palvelukseen rasitteita ja valittaja jättikin palaamatta lomalta yksikköönensä määräaikaan mennessä, jonka seurauksena häntä vastaan nostettiin rikossyyte sotilaskarkuruudesta. Hän kirjoitti kirjeen yksikkönsä komentajalle, jossa mainitsi muun muassa asepalveluksen olevan syyllinen rikollisuuteen ja vihamielisyyteen yhteiskunnassa. Asevoimat kuvattiin kirjeessä rikolliseksi ja terroristiseksi laitokseksi, joka luo pelottelun ja uhkailun ilmapiirin sekä repii riekaleiksi nuorten elämän ja henkisen hyvinvoinnin. Kirjeen hän lähetti taksinkuljettajan välityksellä ja antoi eräälle palvelustoverilleen kopion. Yksikön komentaja piti kirjettä asevoimia halventavana ja aloitti rikosoikeudellisen prosessin.¹²⁸

Kreikan sotilasrikoslain mukaan lipun tai asevoimien herjaamisesta tulee tuomita vähintään kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen. Sotilastuomioistuin tuomitsi valittajan sotilaskarkuruudesta vuoden ja kahdeksan kuukauden ja asevoimien halventamisesta kolmen kuukauden vankeusrangaistukseen. Yhteenlasketuksi vankeusrangaistukseksi määrättiin vuosi ja

¹²⁶ HE 264/2006 vp s. 58

¹²⁷ Grigoriades -tapaus kohdat 10–14

¹²⁸ Grigoriades -tapaus kohdat 11–16

kymmenen kuukautta. Valitusasteena toiminut sotilastuomioistuin hylkäsi syytteen sotilaskarkuruudesta ja tuomitsi herjauksesta kolmen kuukauden vankeusrangaistuksen. Valittaja katsoi sananvapauttaan loukatun, kun hänet oli tuomittu herjauksesta.¹²⁹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisun mukaan sotilasrikoslain säännös, vaikka se oli laadittu väljiä käsitteitä käyttäen, täytti hyvin ennalta-arvattavuuden vaatimuksen ja sillä oli pyritty hyväksyttäviin päämääriin eli suojaamaan kansallista ja yleistä turvallisuutta. Asevoimien tehtävät, kansallisen yhteiskunnan suojaaminen ulkoisia ja sisäisiä uhkia vastaan, edellyttivät asianmukaisen kurin säilymistä. Valtiolla tulee olla mahdollisuus rajoittaa sananvapautta, kun sotilaskurin säilymiseen kohdistuu todellista uhkaa. Toimiakseen tehokkaasti asevoimat tarvitsevat kurin säilyttämiseen tähtäviä oikeudellisia sääntöjä. Niihin ei kuitenkaan voi vedota estääkseen mielipiteiden ilmaisun. Ihmisoikeustuomioistuimen näkemyksen mukaan asevoimiin kohdistuneet voimakkaat ja jyrkät kannanotot olivat osa asevoimia ja asepalvelusta arvostellutta yleistä ja laveaa esitystä.¹³⁰

Tässä ratkaisussa erityisessä asemassa tarkastelussa oli siis välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa. Kirjettä ei julkaistu eikä siinä kohdistettu herjauksia ketään henkilöä kohtaan. Näillä perusteilla EIT näki kirjeen vaikutuksen sotilaskuriin merkityksettömäksi. Valittajan tuomitseminen ei ollut välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ja EIS 10 artiklaa oli rikottu. Ratkaisussa viitattiin aikaisempiin tapauksiin Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi v. Itävalta (1994) sekä Vogt v. Saksa (1995).¹³¹ EIT:n ratkaisu syntyi äänestyksen tuloksena, 12 puolesta ja kahdeksan vastaan. Valittajalle määrättiin maksettavaksi kulujen korvauksena kaksi miljoonaa kreikan drakhmaa¹³². Eriävien mielipiteiden perusteluissa nostettiin esiin muun muassa se, että valittajan voitiin odottaa saaneen riittävästi ymmärrystä sotilaskurin vaatimuksista, koska oli palvelut jo kaksi vuotta. Kirjeen lähettämistapa taksinkuljettajan välityksellä antoi suuremman mahdollisuuden viestialaisuuden rikkoontumiseen kuin, että se olisi jätetty kansallisen postilaitoksen kuljetettavaksi. Laajemmalle ryhmälle leviämisen mahdollisuus syntyi myös siitä, että valittaja antoi kirjeen kopion yhdelle palvelustoverilleen. Kirjeen leviäminen laajemmalti olisi voinut olla merkityksellistä sotilaskurin ja järjestyksen horjumisen kannalta.¹³³ Vogt- ja VDSÖ and Gubi -

¹²⁹ Grigoriades -tapaus kohdat 20–26

¹³⁰ Grigoriades -tapaus kohdat 34–41

¹³¹ Grigoriades -tapaus kohdat 42–48

¹³² Grigoriades -tapaus s. 17–18

¹³³ Grigoriades -tapaus s. 23

tapauksia tarkastelen tarkemmin luvussa 7. VDSÖ and Gubi -tapauksessa on myös osittain kyse asevelvollisena palvelevasta henkilöstä.

Tapauksessa Pektaş v. Turkki (2002) aliupseeri oli erotettu armeijasta hänen sekularismin vastaisen käyttäytymisensä perusteella. Valittajan ja hänen perheensä pääsy sotilasalueelle evättiin sillä perusteella, että hänen puolisonsa henkilötodistuksessa oli valokuva, jossa puoliso käytti muslimien huntua. Pääesikunnan antaman hallinnollisen määräyksen mukaan valokuvat, joissa oli pukeuduttu huntuun, eivät olleet soveltuvia henkilötodistuksiin. Myöskään valittajan huntuun pukeutuneita lähisukulaisia ei päästetty sotilasrakennuksiin. Valittaja sai myöhemmin varoituksen tottelemattomuudesta (”insubordination”) ja moraalittomasta käyttäytymisestä (”immoral conduct”). Samoilla perusteilla hänet erotettiin asevoimien palveluksesta elokuussa 1997, muutaman kuukauden kuluttua varoituksen saamisesta. Asevoimista erottamisen syyksi ilmoitettiin sotilaskurin rikkominen.¹³⁴

Aliupseerista oli tehty arviointiraportti, jonka mukaan hänellä oli vallankumouksellisia islamistisia mielipiteitä ja hän oli järjestänyt aatteellisia kokouksia kotonaan. Hän oli ollut tarkkailun alaisena vuosina 1981–1988, koska häntä oli pidetty epäilyttävänä (”suspected personnel”). Hänet oli myös pidätetty johtaessaan uskonnollista kokousta Istanbulissa. Vuonna 1997 hänet oli laitettu uudelleen tarkkailun alaiseksi ja häntä pidettiin ei-toivottuna henkilönä (”unwanted personnel”). Esimiehet pitivät häntä tottelemattomana ja epäluotettavana henkilönä, joka oli tuomittu kahdesti seitsemän vuorokauden arestirangaistuksiin luvattomasta poissaolosta ja vartiomääräysten rikkomisesta, josta häntä oli useasti myös nuhdeltu. Hän kieltäytyi luovuttamasta henkilötodistukseen kuvaa vaimostaan ilman huntua.¹³⁵ Valittajan näkemys erottamisensa todellisista syistä oli hänen uskonnollinen vakaumuksensa ja vaimonsa pukeutuminen muslimihuntuun. Hän koki erottamisellaan rikotun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 ja 10 artiklaa, jotka koskevat ajatuksen-, omantunnon-, uskonnon- ja sananvapautta.¹³⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi ratkaisussaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen koskevan niin sotilaita kuin siviileitäkin, mutta sotilaspalveluksen erityiset piirteet ja vaikutukset asevoimien yksityisten jäsenten asemaan tulee ottaa huomioon. Sotilaskurin merkitys nousi keskeiseksi tarkastelun kohteeksi tässä tapauksessa. EIT viittasi ratkaisuun

¹³⁴ Pektaş -tapaus s. 2

¹³⁵ Pektaş -tapaus s. 2

¹³⁶ Pektaş -tapaus s. 5

Grigoriades v. Kreikka (1997). Sotilasuran valitessaan henkilö suostuu noudattamaan sotilaskuria, josta seuraa rajoituksia tiettyihin oikeuksiin ja vapauksiin. Kurinpitösäännöillä voidaan muun muassa puuttua asenteisiin, jotka ovat sotilaspalvelun vaatimusten mukaisen vakiintuneen järjestyksen vastaisia. EIT ei todennut, että valittajan oikeutta ja mahdollisuutta uskonnonharjoittamiseen sotilaspalveluksen asettamissa rajoissa olisi kiistetty. Hänen erottamisensa perustui Turkin asevoimien asettaman yhdeksänhenkisen komitean johtopäätökseen, jossa todettiin, ettei valittaja täyttänyt niitä vaatimuksia, jotka aliupseerille on asetettu. Hän oli rikkonut sotilaskuria vastaan kurinpitörikkomuksin ja hänen todettiin kuuluvan fundamentalistisia tavoitteita omaavaan lahkoon. Erottaminen perustui sotilaskurin ja sekularismin periaatteen vastaiseen käyttäytymiseen ja toimintaan. Uskonnonharjoittamisen eikä puolison pukeutuminen muslimihuntuun olleet erottamisen perusteluissa. EIT totesi, ettei erottamisella ollut puututtu oikeuksiin, jotka turvataan EIS 9 ja 10 artikloissa ja valitus oli perusteeton EIS 35 artiklan 3 kohdan mielessä.¹³⁷ EIS (SopS 85–86/1998) 35 artiklan 3 kohdan mukaisesti tutkittavaksi ei oteta yksilövalitusta, johon sopimuksen määräysten ei katsota sopivan tai joka on ilmeisen perusteeton tai merkitsevän valitusoikeuden väärinkäyttöä.

Tapauksessa Jokšas v. Liettua (2013) oli kyse siitä, puututtiinko sananvapauteen, kun asevoimien palkattuun henkilöstöön kuuluva aliupseeri vapautettiin tehtävistään ja siirrettiin eläkkeelle kesken viisivuotisen sopimuskauden, joka oli päättymässä elokuussa 2007. Hän oli suorittanut vuonna 2003 korkeakoulututkinnon, joka pätevoitti hänet lakimieheksi ("lawyer"), ja samana vuonna hänet määrättiin HR-asiantuntijaksi ("Human Resources Specialist"). Vuonna 2006 liettualainen sanomalehti, Kauno Diena, julkaisi artikkelin nimellä 'Sota ilman perustuslaillisia oikeuksia' ("War without constitutional rights"), Artikkelin kirjoittamiseen vaikutti, että valittaja oli ottanut yhteyttä lehden toimittajiin ja kritisoinut asevoimien uutta kurinpitösäännöstöä. Artikkelin mukaan kurinpitösäännöstössä rajoitettiin sotilaan oikeusturvaa hänen ollessaan kurinpidollisten toimien kohteena. Artikkelissa pidettiin säännöstöä epäselvänä tutkinnan kohteena olevan henkilön oikeudesta perehtyä häntä koskeviin sisäisen tutkinnan raportteihin. Artikkelissa kerrottiin valittajan lähestyneen Liettuan presidenttiä ja pyytäneen häntä käyttämään veto -oikeuttaan, jotta säännöstöä ei saatettaisi voimaan. Presidentti ei käyttänyt veto-oikeutta ja saattoi säännöstön voimaan.¹³⁸

¹³⁷ Pektaş -tapaus s. 8–9

¹³⁸ Jokšas -tapaus kohdat 7–11

Artikkelin johdosta käynnistettiin asevoimien sisäinen tutkinta valittajan toimista koskien hänen yhteydenpitoaan toimittajiin sekä yhteydenotosta presidenttiin. Sisäisen tutkinnan aloittamisen jälkeen sanomalehti julkaisi uuden artikkelin, jonka otsikossa todettiin puolustusministerin kiukustuneen kurinpitosäännöstöön kohdistuneesta kritiikistä. Hieman myöhemmin valittajan toimia koskeva sisäinen tutkinta päätettiin, koska hänen ei katsottu rikkoneen sotilaskuria. Tutkinnassa oli selvinnyt, että hän oli pyytänyt esimiehiltään luvan lähestyä asiassa presidenttiä, sen sijaan lähestymiseen tiedotusvälineitä hän ei ollut pyytänyt lupaa. Kuitenkin hänen katsottiin artikkelissa esittäneen omia henkilökohtaisia mielipiteitään, eikä ollut levittänyt laajemmin virallista informaatiota.¹³⁹

Pian tämän jälkeen häntä kuitenkin syytettiin virkavelvollisuuksien rikkomisesta, sillä perusteella, että hänen katsottiin esittäneen esimiehensä hyväksyttäväksi virkavapautta toiselle sotilaille perusteella, joka oli lainvastainen. Hän sai tästä kurinpitorangeistuksena nuhtelut, mutta myöhemmin hänen todettiin toimineen lainmukaisesti ja kurinpitorangeistus kumottiin toukokuussa 2008. Kurinpitorangeistuksen jälkeen valittaja siirrettiin pois pataljoonan oikeusupseerin (”battalion commander’s assistant on legal matters”) tehtävästä, koska hänen katsottiin saavuttaneen säädetyn eläkeiän ja hänelle myönnettiin sotilaseläke heinäkuun alussa 2006. Valittaja katsoi tosiasiallisen syyn hänen eläkkeelle siirtoonsa kesken voimassa olevaa sopimuskautta olleen hänen kriittinen ulostulonsa mediassa.¹⁴⁰

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa muistutettiin, että sananvapaus ihmisoikeutena koskee myös sotilashenkilöitä eikä sananvapaus pysähdy varuskunnan porteille. Koska valittajalle ei ollut määrätty minkäänlaisia kurinpidollisia rangaistuksia sanomalehdessä julkaistun artikkelin tai presidentille lähetetyn vetoamuksen johdosta, ei voida katsoa hänen sanan- ja ilmaisunvapauttaan loukatuksi. Hänen mielipiteitään ei myöskään oltu käytetty millään tasolla perusteena, kun hänet oli vapautettu tehtävistään saavutettuun eläkeikään viitaten. Eläkkeelle siirtäminen perustui laissa säädettyyn eläkkeelle siirtymisikään. Vaikka tapahtumasarja kokonaisuudessaan saattaisikin tukea valittajan näkemystä eläkkeelle siirtonsa todellisista syistä, ei ollut kuitenkaan ilmennyt sellaisia seikkoja, jotka olisivat tukeneet hänen näkemystään. EIT viittasi myös tässä ratkaisussaan tapaukseen Grigoriades v. Kreikka (1997), jossa voitiin selkeästi osoittaa EIS 10 artiklaa vastaan rikkomisen. Jokšas - tapauksessa ei oltu rikottu EIS 10 artiklaa. Valittaja vaati lisäksi rahallista korvausta 100 000

¹³⁹ Jokšas -tapaus kohdat 12–14

¹⁴⁰ Jokšas -tapaus kohdat 15–19

euroa. Vaatimus perustui siihen, että hänelle maksettava eläke on palkkaa pienempi ja korvaus kompensoi erotuksen sekä korvauksena siitä, että hänen ihmisoikeuksiaan on tuomioistuimissa loukattu.¹⁴¹ Vaikka ihmisoikeussopimuksen rikkomista ei todettukaan, niin ihmisoikeustuomioistuin määräsi hänelle korvattavaksi 6 000 euroa aineettomasta vahingosta (”non-pecuniary damage”). EIT:n ratkaisu oli yksimielinen.¹⁴²

5.3. Muita virkamiehiä koskevia ratkaisuja

Tuomarin virassa olleen henkilön sananvapauden käytöstä oli kyse tapauksessa Wille v. Liechtenstein (1999), josta ratkaisun antoi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto. Hallintotuomioistuimen presidenttinä toiminut tuomari oli pitänyt julkisesti luennon, jossa esitti käsityksensä perustuslain tulkinnasta, ja hallitsija kieltäytyi nimittämästä henkilöä uudelleen samaan virkaan hänen luennollaan esittämänsä mielipiteen vuoksi. Vuonna 1992 oli Liechtensteinin ruhtinaan ja hallituksen välillä erimielisyyttä koskien kansanäänestystä Liechtensteinin liittymisestä Euroopan talousalueeseen (ETA). Kiista ratkesi syksyllä 1992, kun ruhtinas, hallitus ja valtiopäivät antoivat yhteisen julkilausuman. Kiistan aikaan valittaja oli Liechtensteinin hallituksen jäsen. Seuraavana vuonna vaaleilla valittiin uudet valtiopäivät (”Landtag”) ja uusi hallitus aloitti toimikautensa. Valittaja, joka ei enää ollut hallituksen jäsen, nimitettiin määrääjäksi hallintotuomioistuimen (”Verwaltungsbeschwerdeinstanz”) presidentiksi.¹⁴³

Liechtenstein -instituutissa helmikuussa 1995 pitämässään luennossa, joka käsitteli Liechtensteinin perustuslakituomioistuimen luonnetta ja tehtäviä, valittaja esitti näkemyksensä, että perustuslakituomioistuimella oli valta päättää perustuslain tulkinnasta silloin, kun siitä oli erimielisyyttä ruhtinaan (hallituksen) ja valtiopäivien välillä (”Entscheidung über die Auslegung der Verfassung bei einem Auslegungstreit zwischen Fürst (Regierung) und Landtag”). Valittajan näkemys julkaistiin myös sanomalehdessä olleessa luentoja koskevassa artikkelissa. Ruhtinas lähetti valittajalle edellisen johdosta helmikuussa 1995 kirjeen, jossa muun muassa totesi, että valittaja oli syksyllä 1992 ruhtinaan ja hallituksen välisissä keskusteluissa ilmaissut mielipiteen, jonka mukaan hän ei katsonut perustuslain sitovan häntä. Luennolla esitetty mielipide osoitti, ettei hän edelleenkään katsonut perustuslain sitovan itseään

¹⁴¹ Jokšas -tapaus kohdat 68–74

¹⁴² Jokšas -tapaus s. 25

¹⁴³ Wille -tapaus kohdat 6–7

ja, että hänellä oli mielipiteitä, jotka olivat perustuslain sanamuodon ja hengen vastaisia. Ruhtinaan kanta oli, että jokainen kykeni lukemisen perusteella toteamaan, ettei perustuslakituomioistuimella ollut toimivaltaa ruhtinaan ja valtiopäivien välisissä tulkintaristiriidoissa (”...dass der Staatsgerichtshof eben nicht Interpretationsgerichtshof bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Fürst und Volk (Landtag) ist.”). Ruhtinas ilmoitti kirjeessään, ettei hän pitänyt valittajaa enää sopivana julkiseen virkaan eikä siten aikonut häntä jatkossa sellaiseen nimittääkään.¹⁴⁴

Tästä alkoi valittajan ja ruhtinaan välinen lyhyt kirjeenvaihto. Vastauksessaan ruhtinaalle valittaja totesi näkemyksensä tässä nimenomaisessa kohdassa olevan oikea eikä loukannut perustuslakia. Vuoden 1921 Perustuslain 112 artiklan mukaan perustuslakituomioistuimen oli annettava päätös perustuslain tulkinnasta, kun siitä oli erimielisyyttä hallituksen ja valtiopäivien kesken (”Wenn über die Auslegung einzelner Bestimmungen der Verfassung Zweifel entstehen und nicht durch Übereinkunft zwischen der Regierung und dem Landtage beseitigt werden können, so hat hierüber der Staatsgerichtshof zu entscheiden.”) Hänen näkemyksensä mukaan hänen sananvapauteensa oli puututtu. Vastauksessaan kirjeeseen ruhtinas totesi nimittämisen julkiseen virkaan olevan hänen vapaassa harkinnassaan, eikä hänen tarvinnut päätöstään perustella. Ruhtinas oli kuitenkin katsonut asiakseen ilmoittaa asiasta, koska valittaja oli hänelle tuttu useiden vuosien ajalta. Käsitteet ruhtinas ja hallitus sekoittava tulkinta perustuslaista, jonka valittaja oli esittänyt, heikensi ruhtinaan näkemyksen mukaan laillisen järjestyksen noudattamista. Olisi hallitsijan tehtävien laiminlyöntiä nimittää korkeaan oikeuslaitoksen virkaan henkilö, jonka ei voida katsoa sitoutuneen perustuslakiin. Kahta kuukautta myöhemmin ruhtinas lähetti valittajalle avoimen kirjeen, joka julkaistiin valtakunnan sanomalehdissä. Avoimessa kirjeessä ruhtinas toisti perustelunsa olla nimittämättä valittajaa julkiseen virkaan. Vuonna 1997 valittajan määräaikainen virkanimitys päättyi ja valtiopäivät esitti häntä virkaan uudelleen. Ruhtinas kieltäytyi edellä mainittuihin syihin vedoten.¹⁴⁵

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa nousi kolme erityistä seikkaa tarkasteluun, ensinnäkin oliko kyse valittajan ihmisoikeuksista, toiseksi ruhtinaan lähettämän kirjeen julkisesta vai yksityisestä luonteesta ja kolmanneksi puuttumisen välttämättömyydestä demokraattisessa yhteiskunnassa. Liechtensteinin hallituksen vastineessa EIT:lle todettiin, ettei kyse ollut valittajan oikeuksista, vaan pääsystä julkiseen virkaan, ja siksi EIS 10 artikla ei

¹⁴⁴ Wille -tapaus kohdat 8–11

¹⁴⁵ Wille -tapaus kohdat 12–21

soveltunut. Vastineessaan hallitus myös väitti kirjeen olleen yksityinen, ainoastaan etukäteen annettu ilmoitus ruhtinaan mahdollisesta myöhemmästä ratkaisusta. Kirjettä ei voi siis samaistaa rangaistukseen.¹⁴⁶

Ratkaisussaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesikin, ettei kieltäytyminen nimittää virkaan ollut sellaisenaan peruste, mutta virkaan nimitetty henkilö voi kuitenkin valittaa, mikäli irtisanominen rikkoo hänen ihmisoikeuksiaan. EIT mainitsi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamat oikeudet koskevat pääsääntöisesti myös virkamiehiä. EIS 1 ja 14 artiklan mukaan jokaisella jäsenvaltion lainkäyttövallan alaisella henkilöllä on sopimuksen turvaamat oikeudet ja vapaudet. Sen lisäksi EIS 11 artiklan 2 kohdassa mainitaan erityisten rajoitusten sallimisesta asevoimiin, poliisiin tai valtionhallintoon kuuluvien kohdalta. Tässä kohtaa viitataan myös tapaukseen *Vogt v. Saksa* (1995). Vogtin tapauksessa EIT totesi, että erotetuksi tulleella virkamiehellä on oikeus vedota EIS 10 artiklaan.¹⁴⁷

Kirjeen yksityisyyden kohdalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kannan mukaisesti valtion vastuu perustuu sen kaikkien elinten ja virkamiesten toimiin, eikä heidän asemallaan ole kyseisen vastuun kannalta merkitystä. EIT ei hyväksynyt hallituksen väitettä siitä, että kyseessä oli yksityisestä kirjeenvaihdosta, vaan katsoi kyseessä olleen valtion toimi. Liechtensteinin perustuslain mukaan ruhtinas nimittää valtion virkamiehet. Ruhtinas oli vahvistanut helmikuussa 1995 kirjeessään ilmoittaman tiedon, ettei aio nimittää valittajaa jatkossa julkiseen virkaan, kahdessa myöhemmässä kirjeessään sekä jättämällä hänet nimittämättä keväällä 1997. Asiaan vaikutti sekin, että vastaisuudessa nimittämättä jättämisestä oli ilmoitettu kesken määräaikaista virkakautta ilman, että se liittyi konkreettisesti viran täyttämiseen tai henkilökohtaisen pätevyyden arviointiin. Vaikka kirje oli lähetetty valittajan kotiosoitteeseen, se oli kuitenkin osoitettu hänelle hallintotuomioistuimen presidenttinä. Toimenpiteen oli suorittanut toimivaltainen elin ja toimenpide oli merkinnyt sananvapauden käyttöön kohdistuvaa moitetta ja saattoi estää valittajaa esittämästä samantyyppisiä lausuntoja tulevaisuudessa.¹⁴⁸

Ottaessaan kantaa puuttumisen välttämättömyyteen demokraattisessa yhteiskunnassa nosti EIT esiin pluralismin, suvaitsevaisuuden ja vapaamielisyyden vaatimukset, joita ilman demokraattista yhteiskuntaa ei ole olemassa. Erityisen tärkeänä pidettiin puuttumisen suhdetta

¹⁴⁶ Wille -tapaus kohdat 37–38

¹⁴⁷ Wille -tapaus kohdat 37–45

¹⁴⁸ Wille -tapaus kohdat 46–50

tavoiteltuihin päämääriin ja sen tueksi viranomaisten esittämien perusteiden relevanttisuus ja riittävyys. Willen tapauksessa kiinnitettiin huomiota valittajan virkaan, lausumaan ja yhteyteen, jossa se oli esitetty. Myös lausuman synnyttämään reaktioon kiinnitettiin huomio. Lausuma oli esitetty luennolla, joka oli osa perusoikeuksia käsitellyttä luentosarjaa. Valittajan esittämän käsityksen mukaan ilmaisu ”hallitus” tarkoitti myös ruhtinasta, jota pidettiin ristiriitaisena sen periaatteen kanssa, jonka mukaan ruhtinas ei ollut Liechtensteinin tuomioistuinten tuomiovallan alainen. EIT näki luennolla esitetyllä näkemyksellä olleen poliittisia vaikutuksia. Hallituksella oli ollut valittajan kanssa samansuuntainen käsitys muuttaessaan perustuslakituomioistuimesta annettua lakia vuonna 1991. Käsitys oli saanut valtiopäivillä enemmistön kannatuksen, mutta ruhtinas oli vastustanut sitä. Koska valittajan käsitykseen oli yhtynyt huomattava määrä henkilöitä, niin se ei voinut olla kestävä väite.¹⁴⁹

Asiassa ei myöskään ollut esitetty mitään seikkaa, jossa valittajan näkemys olisi vaikuttanut hänen toimintaansa virassaan, hän ei myöskään ollut toiminut muutoin moitittavalla tavalla. Niillä perusteiden puuttumisen perusteiksi esitetyt seikat eivät riittäneet osoittamaan toimenpidettä välttämättömäksi demokraattisessa yhteiskunnassa. Myös ruhtinaan toiminta oli ollut suhteetonta, vaikka tietty harkintamarginaalikin otettiin huomioon.¹⁵⁰ EIT:n suuri jaosto ratkaisi tapauksen äänin 16–1. Ratkaisu oli, että EIS 10 artiklaa oli rikottu ja määräsi lisäksi valtion maksamaan noin 100 000 frangia valittajalle aineettomasta vahingosta ja kuluista¹⁵¹. Yksi tuomareista jätti erillisen mielipiteen perustellen sillä, että ruhtinaan valittajan kotiosoitteeseen lähettämä kirje helmikuussa 1995 oli yksityiskirje.¹⁵²

Tapauksessa *Akkoç v. Turkki* (2000) oli valittaja antanut lokakuussa 1992 lehdistölle lausunnon, jossa hän kertoi poliisin solvanneen, ahdistaneen ja eräissä tapauksissa myös pahoinpidelleen opettajia. Valittaja toimi opettajana lausunnon antamisen aikaan. Virkamiehiä oli lailla kielletty antamasta lausuntoja ilman lupaa lehdistölle. Valittaja sai luvatta annetusta lausunnosta opettajien kurinpitoveljeltä toukokuussa 1993 kurinpitovirasta, jonka mukaan häntä ei saanut nimittää ylempään opettajan virkaan yhden vuoden aikana. Hallinto-oikeus lokakuussa 1994 pysytti päätöksen perusteluinaan, että virkamiesten oli käytettävä sananvapauttaan harkitummin ja hillitymmiin lausuuksissaan esimiehistään tai muista virkamiehistä. Seuraavan vuoden joulukuussa korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi

¹⁴⁹ Wille -tapaus kohdat 61–67

¹⁵⁰ Wille -tapaus kohdat 69–70

¹⁵¹ Wille -tapaus s. 23

¹⁵² Wille -tapaus s. 26

alemman oikeusasteen päätöksen ja palautti asian käsittelyyn rangaistuksen osalta. Hallinto-oikeus käsitteli asian uudelleen ja huhtikuussa 1996 tekemällään päätöksellä ei muuttanut aiempaa päätöstään ja päätökseen haettiin jälleen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joka katsoi, ettei hallinto-oikeuden perusteena käyttämä kielto soveltunut kyseiseen tapaukseen. Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluissa valittajan katsottiin esittäneen oman henkilökohtaisen näkemyksensä ajankohtaisesta kysymyksestä ja se ei ollut liittynyt hänen virkavelvollisuuksiinsa. Hallinto-oikeus mitätöi kurinpitorangaistuksen lopulta helmikuussa 1999.¹⁵³ Kansallinen oikeusprosessi kesti kaikkiaan viisi vuotta ja yhdeksän kuukautta.

Valittaja koki sananvapauttaan rikotun, koska hänet oli tuomittu kurinpitorangaistukseen. Hallituksen mukaan valittaja ei enää ollut loukatun asemassa, koska kurinpitorangaistus oli kumottu. Lisäksi valittajan mielestä hänelle oli pitkään kestäneen kansallisen oikeusprosessin aikana aiheutunut erilaisia seuraamuksia kurinpitorangaistuksesta ja toistuvista valituksista ylempiin oikeusasteisiin. Kurinpitorangaistus oli myös nopeuttanut hänen päätöstään eläkkeellesiirtymisestä. Oikeusprosessin pitkäkestoisuus saattoi hänen mielestään osoittaa sen, ettei oikeussuojakeino ollut tehokas ja siten valittajan olleen edelleen loukatun asemassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkemyksen mukaan pitkäkestoisuudestaan huolimatta kansallinen oikeudenkäynti ei ollut menettänyt tehokkuuttaan asianmukaisen hyvityksen tarjoamiseen. Kurinpitorangaistus oli kumottu ja sen vaikutukset poistettu taannehtivasti sekä valittajan sananvapaus oli tunnustettu. Valittaja ei myöskään ollut kyennyt osoittamaan riittävästi, että kurinpitorangaistus olisi ollut yhteydessä hänen kokemuksiinsa ongelmiin viranomaisten kanssa eikä hänen päätökseensä siirtyä eläkkeelle suunniteltua aiemmin. Näin ollen valittaja ei enää ollut loukatun asemassa eikä EIS 10 artiklaa oltu rikottu.¹⁵⁴

5.4. Ratkaisujen keskeisiä perusteluja

Tässä luvussa on tarkasteltu virkamiesten ja ammattisotilaiden sananvapauden käytön rajoituksia käyttäytymisvelvoitteen näkökulmasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa. Ratkaisuihin on otettu mukaan myös tapaus, jossa henkilö suorittaa asevelvollisuuttaan. EIT korostaa sananvapauden olevan kaikkien ihmisoikeus, mutta asevoimien palveluksessa olevien ja virkamiesten kohdalla voidaan soveltaa erityisiä rajoituksia sananvapauden käytössä. Sananvapaus ei kuitenkaan pysähdy varuskunnan portille,

¹⁵³ Akkoç -tapaus kohdat 10–16

¹⁵⁴ Akkoç -tapaus kohdat 62–68

kuten tapauksessa Jokšas v. Liettua EIT toteaa. Asevoimilla on tehtävänsä suorittamiseksi tarve ylläpitää kurinpitosäännöksiä, mutta asevoimilta on myös edellytettävä kykyä sietää itseensä kohdistuvaa mielipiteiden ilmaisua niin ulko- kuin sisäpuoleltakin.¹⁵⁵ Saman arvostelunsietokyvyn vaatimuksen voidaan todeta koskevan myös muita valtion instituutioita. Valtion instituutioiden osalta kyse on usein yleistä mielenkiintoa herättävistä kysymyksistä, asevoimat saattaa tässä merkityksessä olla vielä korostuneessa asemassa. Rajoituksista on säädettävä lailla, joiden sanamuodon on oltava riittävän tarkkoja ennakoitavuuden kannalta. Rajoitusperusteilla on oltava hyväksyttävä tavoite, seuraamusten laatu ja ankaruus muodostavat rungon punnittaessa puuttumisen oikeasuhtaisuutta itse tapahtumaan ja sen merkitykseen demokraattisessa yhteiskunnassa. Sen merkitys korostuu etenkin yleistä mielenkiintoa herättäviä kysymyksiä käsiteltäessä.

Wille -tapauksessa ruhtinas kieltäytyi nimittämästä valittajaa uudelleen hallintotuomioistuimen presidentin virkaan, koska piti häntä sopimattomana julkiseen virkaan. Ruhtinaan näkemyksen mukaan valittajan esittämät näkemykset perustuslaista heikensivät laillisen järjestyksen noudattamista. Valittajan näkemyksen kanssa samansuuntaisia näkemyksiä oli ollut hallituksella muutettaessa perustuslakituomioistuimesta annettua lakia ja valtiopäivien enemmistö oli sitä kannattanut, mutta ruhtinas vastusti sitä.¹⁵⁶ Wille -tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin totesi ruhtinaan ratkaisulla olleen hyväksyttävät tavoitteet eli yleisen järjestyksen ylläpitäminen, yhteiskunnan vakauden edistäminen sekä oikeudellisen itsenäisyyden ja puolueettomuuden säilyttäminen ("maintain public order and promote civil stability, and to preserve judicial independence and impartiality")¹⁵⁷. Valittajan väite ei kuitenkaan voinut olla kestävä, koska huomattava määrä henkilöitä oli siihen yhtynyt. Hänen viran hoidossaan ei ollut huomauttamista ja valtiopäivät esitti häntä uudelleennimitettäväksi virkaan.

¹⁵⁵ Jokšas -tapaus kohta 70

¹⁵⁶ Wille -tapaus kohta 67

¹⁵⁷ Wille -tapaus kohdat 54–56

6. Salassapitosäännökset ja vaitiolovelvollisuus

6.1. Taustaa

Useissa maissa oikeutta saada viranomaisilta tietoa pidetään kansalaisten perusoikeutena, josta säädetään perustuslaissa. Kyseinen oikeus on osa demokratiaa, siihen liittyvä sääntely on kuitenkin erilaista eri maissa. Perustuslain tasolla julkisuusperiaatteesta on säädetty Ruotsissa jo vuodesta 1766. Euroopassa yleistä lainsäädäntöä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta on pohjoismaiden lisäksi muutamassa muussa valtiossa. Useissa maissa julkisuudesta säädellään erityissäännöksillä. Voidaan todeta, että viranomaisten asiakirjojen julkisuutta kansainvälisessä tarkastelussa määrittelevät yleisesti salassapitoperiaate tai harkinnanvaraisen julkisuuden periaate.¹⁵⁸

Alankomaissa julkisuusperiaatteesta on säädetty perustuslaissa. Tiedonsaantioikeutta ei ole muun muassa keskeneräisistä asioista eikä poliittisten luottamushenkilöiden tai virkamiesten henkilökohtaisista näkemyksistä. Salassapitoperusteet on jaoteltu absoluuttisiin ja ehdollisiin. Valtion turvallisuutta koskevien tietojen antaminen on ehdottomasti kielletty, samoin kruunua vaarantavien tietojen antaminen. Virkaohjesäännössä on salassapitomääräys, jonka mukaan virassa saadut tiedot, joita ei niiden luonteen vuoksi voi julkaista, on pidettävä salassa. Unkarissa vuoden 1992 lakiin henkilötietojen suojasta sisältyvät myös säännökset viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Viranomaisen voi laissa annetuin valtuuksin luokitella tiedot valtio- tai virkasalaisuudeksi, jolloin ne jäävät yleisen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle. Kansalliseen puolustustoimeen ja turvallisuuteen liittyvät asiat ovat esimerkiksi sellaisia. Salassa pidettäviä tietoja on sallittu luovuttaa, kun siitä on erikseen säädetty. Iso-Britanniassa oikeus viranomaisten asiakirjoihin perustuu erityissäännöksiin. Tiedon luovuttamista rajoitetaan salassapitosäännöksin, salassapitomääräyksiä on ainakin 200 laissa. Keskushallinnon virkamiehiin sovelletaan vuoden 1911 lakia asiakirjojen salassapidosta (”Official Secrets Act”).¹⁵⁹

Ranskassa laissa on lueteltu edut, joiden suojaamiseksi viranomaisen voi kieltää tiedon luovuttamisen. Varsinaisia salassapitovelvoitteita ei siis ole lakiin kirjattu. Tiedon antamatta jättämiseen perusteena on sen aiheuttama vahinko yleiselle tai yksityiselle edulle. Esimerkkeinä tästä ovat turvallisuuspolitiikka sekä yleinen turvallisuus ja järjestys. Yksityisyyden suojaamiseksi voidaan yksityiselämää ja terveydentilaa koskevia tietoja jättää antamatta.

¹⁵⁸ HE 30/1998 vp s. 18

¹⁵⁹ HE 30/1998 vp s. 22–27

Saksassa yleistä julkisuuslainsäädäntöä ei ole ja tietojen antamisen peruslähtökohta on viranomaisten harkinta. Salassapitoon on kuitenkin oltava asialliset perusteet avoimen hallinnon vaatimuksen mukaisesti. Virkamiehet ovat virkansa perusteella saamastaan tiedosta yleisen vaitiolovelvollisuuden piirissä.¹⁶⁰

Monissa maissa on rajoitusperusteina erityisesti mainittu kansallinen puolustus ja turvallisuus. Kansainvälisissä sopimuksissa on vastaavia sananvapauden käyttöön liittyviä rajoitusperusteita lueteltu. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (7–8/1976) 19 artiklassa on mainittu rajoitusperusteina muun muassa valtion turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojeleminen sekä toisten henkilöiden oikeuksien kunnioittaminen. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 85–86/1998) 10 artiklassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi rajoitukset ovat mahdollisia. Niin ikään toisten henkilöiden oikeuksien turvaaminen on myös ihmisoikeussopimuksessa mainittu.

6.2. Asevoimia koskevia ratkaisuja

Sotilassalaisuuden ilmaisemisesta oli kysymys tapauksessa *Hadjianastassiou v. Kreikka* (1992). Lentokoneinsinööri palveli ilmavoimissa kapteenina ja oli laatinut vuonna 1982 ohjuksia koskevan raportin ilmavoimien teknologialle tutkimuskeskukselle ("Air Force Technological Research Centre – K.E.T.A."). Seuraavana vuonna hän oli omissa nimissään lähettänyt toisen ohjuksia koskevan teknisen tutkimuksen yksityiselle liikeyritykselle. Sotilastuomioistuimessa vuonna 1984 hänet tuomittiin sotilassalaisuuden ilmaisemisesta kahden vuoden ja kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen. Hänen todettiin paljastaneen yksityiselle liikeyritykselle tietoja tutkimuskeskukselle laatimastaan raportista. Kysymys oli kymmenestä raporttiin sisältyneestä kohdasta, jotka sisälsivät kaiken teknisen ja teoreettisen tiedon ("all the technical and theoretical data").¹⁶¹

Ylemmän sotilastuomioistuimeen tehdyn valituksen jälkeen kuullut asiantuntijat pitivät teknisen tiedon siirtoa totena, mutta tutkimuksissa oli käytetty erilaisia metodeja, ohjukset olivat erilaisia eikä jälkimmäinen tutkimus ollut kopio ensimmäisestä. Heidän mukaansa tutkimuksissa oleva tekninen ja teoreettinen tieto oli saatavissa lähteistä ("available literature"), joita ei ollut merkitty salassa pidettäviksi. Käsikirjoja ei kuitenkaan oltu julkaistu, jolloin ne

¹⁶⁰ HE 30/1998 vp s. 21–25

¹⁶¹ *Hadjianastassiou* -tapaus kohdat 6–7

eivät olleet yleisesti käytettävissä. Tutkimuslaitoksen raportti oli turvaluokiteltu salaiseksi ("military secret"). Ylempi sotilastuomioistuin muutti teon vähämerkitykselliseksi sotilassalaisuuden ilmaisemiseksi ja valittajan rangaistusta lyhennettiin viiteen kuukauteen sekä muutettiin ehdolliseksi. Päätöksestä ei ilmennyt mihin päätös perustui. Kassaatioistuimeen tehtävän valituksen määräaika ehti umpeutua ennen kuin valittaja sai oikeudenkäyntipöytäkirjan ja kirjallisen päätöksen, eikä kassaatioistuimin otanut puutteellista valitusta tutkittavaksi.¹⁶² Valittaja oli mielestään välittänyt ainoastaan yleisluontoista teknistä tietoa. Sillä perusteella hän katsoi sananvapauttaan rikotun, koska hänet oli tuomittu sotilassalaisuuden ilmaisemisesta.¹⁶³

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto katsoi ratkaisussaan, että tapauksessa oli tarpeen huomioida sotilaselämän erityispiirteet ja sotilaita koskevat erityiset velvollisuudet ja vastuut. Kokeellisesta ohjusohjelmasta vastaavana sotilashenkilönä valittaja oli velvollinen vaikenemaan kaikesta, joka liittyi hänen virkatehtäviensä hoitamiseen. Salaiseksi luokitellusta asiakirjasta paljastettu tieto, huolimatta tiedon mahdollisesta tavoittamisesta myös avoimessa tietolähteessä, voi aiheuttaa huomattavaa vahinkoa kansalliselle turvallisuudelle. Tässä tapauksessa tulee huomioida paljastuksen sisällön liittyneen asevoimien salaiseksi luokiteltuun asiakirjaan, sotilasrikoslain ("Military Criminal Code") mukaisesti salaista tietoa oli sellainen tieto, joka oli virallisesti luokiteltu salaiseksi ("any object officially classified as secret"). Valtion harkintamarginaalia ei ollut ylitetty ja sananvapauteen puuttuminen oli ollut välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa hyväksyttävän tavoitteen, kansallisen turvallisuuden, saavuttamiseksi. Yksimielinen ratkaisu oli, ettei EIS 10 artiklaa ollut rikottu.¹⁶⁴

Tapauksessa Pasko v. Venäjä (2009) arvioitiin, antoivatko kansalliset säädökset riittävät perusteet puuttua sananvapauteen ja oliko puuttuminen välttämätöntä. Laivaston upseeri tuomittiin vankeuteen, koska hän oli aikonut luovuttaa valtiosalaisuuden ulkomaalaisille. Valittaja työskenteli tapahtumien aikaan Venäjän Tyynenmeren laivaston lehdessä. Hän kirjoitti artikkeleita koskien ympäristön saastumista ja laivaston toimintaa. Oman toimensa ohella hän työskenteli myös japanilaiselle televisioyhtiölle ja lehdelle, joille hän lähetti julkisesti saatavilla olevaa tietoa ja videoita.¹⁶⁵

¹⁶² Hadjianastassiou -tapaus kohdat 8–15

¹⁶³ Hadjianastassiou -tapaus kohta 39

¹⁶⁴ Hadjianastassiou -tapaus kohdat 41–47

¹⁶⁵ Pasko -tapaus kohdat 7–8

Ollessaan marraskuussa 1997 lähdössä Japaniin takavarikoitiin valittajalta salaiseksi luokiteltua tietoa sisältäviä asiakirjoja. Palattuaan matkalta hänet vangittiin epäiltynä vakoilusta ja maanpetoksesta. Venäjän tiedustelupalvelu (FSB) suoritti valittajan asuntoon kotietsinnän ja takavarikoi sen yhteydessä tietokoneen ja useita asiakirjoja. Valittajaa vastaan syyskuussa 1998 nostetun virallisen syytteen mukaan, hän oli syyllistynyt maanpetokseen. Syytteen mukaan hän oli kerännyt, säilyttänyt ja luovuttanut salaiseksi luokiteltua aineistoa kahdelle Japanin kansalaiselle. Aineisto sisälsi materiaalia asevarustelua koskeneista supistuksista, Venäjän ydinsukellusveneiden supistuksista ja ydinsukellusveneillä tapahtuneista onnettomuuksista sekä Tyynenmeren laivaston taloudellisesta tilanteesta ja laivaston esikunnassa pidetystä kokouksesta valittajan tekemiä muistiinpanoja.¹⁶⁶

Heinäkuussa 1999 sotilastuomioistuin tuomitsi hänet virka-aseman väärinkäyttämisestä kolmen vuoden vankeuteen. Valtionsalaisuuksien luovuttaminen ulkomaalaisille jäi näyttämättä toteen. Hänen ei kuitenkaan tarvinnut suorittaa rangaistustaan armahdulain nojalla. Venäjän korkein sotilastuomioistuin poisti tuomion ja palautti jutun marraskuussa 2000. Juttua ei sen mukaan ollut selvitetty asianmukaisesti eikä lakia ollut sovellettu oikein. Valittaja sai joulukuussa 2001 sotilastuomioistuimelta tuomion vakoilulla tehdystä maanpetoksesta. Rangaistus oli neljä vuotta vankeutta ja sotilasarvon menetys. Oikeus katsoi, että hän oli osallistunut laivaston esikunnassa pidettyyn kokoukseen ja tehnyt siellä muistiinpanoja salaisiksi luokitelluista tiedoista, kuten sotaharjoituksiin osallistuneiden sotilasta ja sotilastiedusteluyksiköiden nimistä ja kokoonpanoista sekä elektronisen sodankäynnin yksiköiden toiminnasta, aikomuksenaan luovuttaa edellä mainitut tiedot japanilaiselle toimittajalle. Kyseinen materiaali oli takavarikoitu hänen asunnostaan kotietsinnän yhteydessä. Kaiken muun aineiston osalta syytteet hylättiin, koska niiden sisältämä tieto oli mahdollista saada julkisista lähteistä.¹⁶⁷

Sotilastuomioistuimen päätöstä ei korkein sotilastuomioistuin muuttanut, vaan pysytti sen. Valittaja vapautettiin ehdonalaiseen tammikuussa 2003.¹⁶⁸ Valituksessaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen valittaja esitti, että hänen tapauksessaan oli rikottu EIS 7 artiklaa, koska valtionsalaisuuksista annetussa laissa ei muistiinpanojen laatimisen ja säilyttämisen aikaan ollut ehdotonta luetteloa valtionsalaisuuksista. Hänen mukaan lakia sovellettiin hänen

¹⁶⁶ Pasko -tapaus kohdat 9–14

¹⁶⁷ Pasko -tapaus kohdat 15–28

¹⁶⁸ Pasko -tapaus kohdat 31–36

tapauksessaan taannehtivasti ja laajennettuna. EIS 10 artiklaa hän katsoi rikotun, koska hänen kriittiset julkaisunsa olivat saaneet aikaan häneen kohdistuvan poliittisen ajojahdin.¹⁶⁹

Ratkaisussaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin keskittyi siihen, oliko sananvapauden puuttumiselle laissa säädetyt perusteet ja olivatko lain säännökset riittävän täsmällisiä. EIT katsoi, että valittajan sananvapauden oli puututtu perusteilla, jotka olivat kansallisessa laissa ja valittajan olisi sen perusteella pitänyt kyetä ennakoimaan toimiensa seuraukset. Kansallinen laki täytti EIS 10 artiklan mukaiset laatuvaatimukset. Venäjällä oli astunut vuonna 1993 voimaan perustuslaki, jossa edellytettiin valtiosalaisuuksina pidettävien tietojen luettelamista lailla. Tapahtuma-aikaan valtiosalaisuuksista annetussa laissa oli luettelo tiedoista, joita voitiin pitää valtiosalaisuuksina, mutta ne eivät olleet ehdottomia. Valtiosalaisuuksina pidettävistä tiedoista tuli luettelo lakiin vasta vuonna 1997. Vuonna 1995 oli kuitenkin Venäjän presidentti antanut asetuksen, joka sisälsi perustuslain edellyttämän luettelon. EIS:n mielessä laki piti ymmärtää asiallisessa merkityksessään, jolloin lakiin oli luettava myös alemman tasoiset säädökset ja tuomioistuinten tulkintakäytäntö.¹⁷⁰

EIT katsoi myös puuttumisella olleen pyrityn hyväksyttäviin tavoitteisiin, kansallista turvallisuutta koskevien etujen suojeluun. Kansallisten tuomioistuinten ratkaisut olivat perustuneet useisiin todisteisiin ja tiedot, jotka oli mahdollista saada julkisista lähteistä, oli myös eroteltu huolella. Valittaja ei ollut luovuttanut tietojaan, mutta se huomiotiin annettaessa rangaistus, joka oli alempi kuin säädetty minimirangaistus. Hänet oli myös tuomittu virassa olevana upseerina eikä journalistina. Kansallisten tuomioistuinten harkintamarginaalia ei ollut ylitetty ja käytetyt keinot olivat oikeasuhtaiset.¹⁷¹ EIT:n ratkaisu äänin 6–1 oli, että EIS 10 artiklaa ei ollut rikottu¹⁷². Äänestyksessä eriävän mielipiteen esittäneen tuomarin mielestä perustuslaissa oli tarkoitettu federaation parlamentin antamaa lakia. Presidentin antama asetus ei siis täyttänyt perustuslain vaatimusta.¹⁷³

Tapauksessa Bucur and Toma v. Romania (2013) käsiteltiin sananvapauden puuttumista, kun tiedustelupalvelun sotilasvirkamies oli tuomittu rangaistukseen salassapitomääräysten rikkomisesta. Valituksessa väitettiin useita ihmisoikeuksia rikotun, mutta sananvapauden rikkomisen osalta valittajana oli ainoastaan Bucur. Hän työskenteli sotilasvirkamiehenä vuonna

¹⁶⁹ Pasko -tapaus kohta 48

¹⁷⁰ Pasko -tapaus kohdat 68–73

¹⁷¹ Pasko -tapaus kohdat 84–87

¹⁷² Pasko -tapaus s. 27

¹⁷³ Pasko -tapaus s. 28

1996 asevoimien alaisessa tiedustelupalvelussa puhelinliikenteen tarkkailu- ja tallentamisosastolla. Tehtävässään hän havaitsi tiedustelupalvelun toimissa useita laiminlyöntejä ja lain vastaista toimintaa. Kuuntelun kohteena olevien henkilöiden nimistä ja kuunneltujen toimipaikkojen osoitteista, kuuntelulupien diaarnumeroista eikä kuuntelun perusteista oltu tehty asianmukaisia merkintöjä. Mediassa olleiden kohujuttujen jälkeen oli merkittävien journalistien, poliitikkojen sekä liike-elämän edustajien puheluita kuunneltu. Valittaja oli ilmoittanut havaitsemistaan virheellisyyksistä työtovereilleen sekä esimiehelleen, joka oli kehottanut häntä jättämään asiat sillensä ja torunut häntä. Tämän jälkeen valittaja oli informoinut asioista henkilöä, joka oli tiedustelupalvelun toimintaa valvovan parlamentin valiokunnan jäsen. Henkilö suositteli asiasta pidettävän lehdistötilaisuuden, koska oli epävarma asian etenemisestä valiokunnassa. Valiokunnan puheenjohtajalla ja tiedustelupalvelun päälliköllä oli läheiset suhteet toisiinsa.¹⁷⁴

Toukokuussa 1996 pidetyssä lehdistötilaisuudessa valittaja julkisti havaintonsa ja toistakymmentä audiokasettia, jotka hän oli ottanut itselleen. Kasetit sisälsivät nauhoituksia useiden journalistien ja poliitikkojen puhelinkeskusteluista. Hän kertoi näkemyksensä, että tiedustelupalvelu oli lainvastaisesti harjoittanut poliittista toimintaa, josta vallassa oleva puolue oli hyötynyt. Lehdistötilaisuuteen osallistui myös kyseinen parlamentin valvontavaliokunnan jäsen. Kansallisessa ja kansainvälisessä mediassa kyseinen lehdistötilaisuus sai runsaasti huomiota. Ulostulon seurauksena valvontavaliokunta aloitti valittajan väitteiden tutkimisen. Tiedustelupalvelun edustaja kertoi, että valittaja oli suorittanut kyseiset kuuntelut itsenäisesti ja kaikkiin ei oltu annettu edes lupaa. Samaan aikaan aloitettiin asiaa koskeva rikostutkinta ja valittajan kotiin tehtiin kotietsintä.¹⁷⁵

Heinäkuussa 1996 valittajaa vastaan aloitettiin esitutkinta sillä perusteella, että häntä epäiltiin kansallisesta turvallisuudesta annetun lainrikkomisesta antamalla julkisuuteen virassaan saamia salassa pidettäviä ja toisten yksityisyyttä loukkaavia tietoja. Häntä epäiltiin lisäksi tiedustelupalvelun audiokasettien varastamisesta. Tapausta käsiteltiin sotilastuomioistuimessa ensimmäisen kerran joulukuussa 1996. Oikeus totesi, että asiaa oli selvitetty riittävästi ja hylkäsi valittajan vaatimuksen tutkia, oliko kuunteluun myönnettyillä luvilla riittävät kansalliseen turvallisuuteen liittyvät perusteet sekä väitteen, että kuunteluluvat oli myönnetty vasta kuuntelun toteutumisen jälkeen. Sotilastuomioistuin pyysi perustuslakituomioistuimelta

¹⁷⁴ Bucur and Toma -tapaus kohdat 7–10

¹⁷⁵ Bucur and Toma -tapaus kohdat 11–12

lausunnon, olivatko kansallisesta turvallisuudesta annetun lain tietyt määräykset perustuslain vastaisia kuten valittaja väitti. Ristiriitaa perustuslain ja lain välillä ei todettu ja kuuntelua oli suoritettu laillisesti. Valittaja tuomittiin lokakuussa 1998 kahdeksi vuodeksi ehdolliseen vankeuteen syytteen mukaisesti. Ylioikeus pysytti tuomion ja korkein oikeus hylkäsi valituksen toukokuussa 2002.¹⁷⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin piti kyseenalaisena, täyttikö kansallinen laki, jonka perusteella valittaja oli tuomittu, ihmisoikeussopimuksen edellyttämän laatuvaatimuksen ennakoitavuuden osalta. Tuomiolla oli kuitenkin pyritty valtion turvallisuutta uhkaavan rikollisuuden estämiseen ja rankaisemiseen, joka oli hyväksyttävä tavoite. Puuttumisen välttämättömyyden arvioinnissa ihmisoikeustuomioistuin viittasi tapaukseen *Guja v. Moldova* (2008), jota tarkastelen seuraavassa alaluvussa. Muut mahdolliset keinot väärinkäytösten tehokkaaseen julkistamiseen, paljastuksiin liittyvä julkinen intressi, paljastusten totuudenmukaisuus, teolla aiheutettu vahinko, paljastajan vilpittömän mielen ja seuraamusten ankaruus olivat välttämättömyyttä arvioitaessa otettava huomioon soveltuvina periaatteina. Paljastusten aikaan Romanian lainsäädännössä ei ollut määräyksiä työpaikalla tapahtuneiden väärinkäytösten paljastamisesta työntekijöiden toimesta. Koska väitetyt väärinkäytökset olivat tiedustelupalvelun johdon vastuulla, esimiehelle tehdyn ilmoituksen tehokkuus oli kyseenalaista. Tässä yhteydessä ihmisoikeustuomioistuin viittasi Euroopan parlamentin päätöslauselmaan (1729/2010), joka koskee ilmiantajien suojelua (”Protection of ”whistle-blowers”).¹⁷⁷

Koska valittajan yhteydenotto parlamentin valiokunnan jäseniin ei aiheuttanut asian käsittelyä kyseisessä valiokunnassa, voidaan katsoa tiedustelupalvelun valvonnan järjestämisen olleen puutteellista. Kyseenalaisena voitiin pitää, olisiko virallisen ilmoituksen tekeminen valiokunnalle ollut riittävän tehokas keino väärinkäytösten paljastamiseksi. Siksi ihmisoikeustuomioistuin katsoi väärinkäytösten paljastamisen suoraan yleisölle olevan perusteltua. Väärinkäytösten julkistamisella katsottiin olevan julkista mielenkiintoa, josta osoituksena oli laaja huomion herääminen mediassa. Väärinkäytösten voidaan niin ikään katsoa koskeneen kansalaisia, koska puhelinkuuntelu oli ongelmallista etenkin yhteiskunnassa, jota tiedustelupalvelu oli tarkoin valvonut kommunistisella kaudella. Yleisöllä oli hyväksyttävä

¹⁷⁶ Bucur and Toma -tapaus kohdat 18–48

¹⁷⁷ Bucur and Toma -tapaus kohdat 77–97

tarve saada tietoa asioista, jotka liittyivät korkeiden virkamiesten toimintaan ja demokraattisen järjestelmän perusteisiin.¹⁷⁸

Sananvapauteen puuttumisen oikeasuhtaisuutta arvioitiin oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden kautta. Kansalliset tuomioistuimet olivat jättäneet tutkimatta valittajan väitteet kuuntelulupien olemassaolosta kuuntelun aikana ja lupien saamisedellytysten puutteellisuudesta, vaikka valittajan jättämien asiakirjojen mukaan kuuntelulupahakemuksia eikä kuuntelulupia oltu perusteltu mitenkään. Valittajan voitiin siis katsoa olettaneen, että hänen paljastuksensa olivat totuudenmukaisia ja kuuntelun tavoitteet eivät liittyneet kansalliseen turvallisuuteen. Yleinen intressi paljastaa tiedustelupalvelun lainvastainen toiminta syrjäytti velvoitteen ylläpitää julkista luottamusta kyseiseen instituutioon. Valittaja oli toiminut vilpittömässä mielessä ja tuomio vaikutti kielteisesti hänen uraansa. Rangaistus saattoi myös vaikuttaa vähentävästi muiden virkamiesten aktiivisuuteen paljastaa väärinkäytöksiä työpaikallaan.¹⁷⁹ EIT:n yksimielinen päätös oli, että EIS 10 artiklaa oli rikottu¹⁸⁰.

6.3. Oikeuslaitosta koskeva ratkaisu

Tapaus Guja v. Moldova (2008), johon edellisessä tapauksessa viitattiin, koski virkamiehen sananvapauden loukkausta hänen lähetettyään viraston sisäisiä asiakirjoja sanomalehdelle. Tapahtumat käynnistyivät poliisin pidätettyä useita vaalirikkomuksiin syyllistyneiksi epäiltyjä henkilöitä helmikuussa 2002. Pidätetyt vapautettiin, jonka jälkeen he lähettivät syyttäjänvirastolle ilmoituksen, jossa he väittivät poliisin pahoinpidelleen ja laittomasti vanginneen heidät. Ilmoituksen pohjalta syyttäjänvirasto aloitti esitutkinnan, jonka seurauksena kyseiset poliisit kantelivat syyttäjänvirastosta tasavallan presidentille, pääministerille ja parlamentin varapuhemiehelle. Kantelussa väitettiin syyttäjänviraston käyttäneen valtuuksiaan väärin nostaessaan rikosjutun ja vaadittiin heihin kohdistuneiden epäilyjen osoittamista vääriksi. Kesäkuussa 2002 parlamentin varapuhemies, Vadim Mișin, välitti kantelun edelleen oikeuskanslerinvirastolle. Lähetekirjelmässään varapuhemies pyysi oikeuskansleria puuttumaan henkilökohtaisesti asiaan ja tutkimaan tapauksen tiukasti lakia noudattaen. Olihan syytä epäillä syyttäjänviraston estävän poliiseja hoitamasta tehtäviään ja esille nousi kysymys, oliko syyttäjänvirasto rikollisia vai poliisia vastaan. Myös presidentti mainitsi kysymyksestä

¹⁷⁸ Bucur and Toma -tapaus kohdat 98–113

¹⁷⁹ Bucur and Toma -tapaus kohdat 119–120

¹⁸⁰ Bucur and Toma -tapaus s. 48

keskusteluissa, joita hän kävi sisäministeriön talousrikos- ja korruptio-osaston kanssa tammikuussa 2003. Presidentti vaati myös lainvalvontaviranomaisilta korruptionvastaisuutta ja virkamiesten taholta tulevan painostuksen huomioimatta jättämistä. Presidentin lausumat julkaistiin sanomalehdessä. Poliiseja vastaan nostettu juttu jäi myöhemmin sillensä.¹⁸¹

Oikeuskanslerinviraston lehdistöosaston päällikkönä tuolloin toiminut valittaja lähetti sanomalehdelle jäljennökset sekä varapuhemiehen lähetekirjelmästä että apulaisoikeuskanslerille osoitetusta apulaissisäministerin kirjeestä. Kumpaakaan asiakirjaa ei ollut merkitty turvaluokitelluksi ("...not marked confidential."). Sanomalehdessä kirjoitettiin artikkeli, joka oli otsikoitu "Vadim Mişin pelottelee syyttäjiä". Artikkeleihin oli liitetty kuvia valittajan lehdelle lähettämistä kahdesta asiakirjasta ja siinä todettiin presidentin mainitseman ilmiön, lainvalvontaviranomaisten painostamisen, levinneen varsin laajalle ja saaneen median ja kansainvälisten järjestöjen huomion. Mihinkään oikeustoimiin ei kuitenkaan oltu ryhdytty. Sanomalehden artikkelissa mainittiin lisäksi, että valtaa pitävät tahot olivat vaatineet kahta syyttäjää jättämään toimensa, vaikka heidät olisi todettu syyttömiksi heitä vastaan nostetussa kurinpitomenettelyssä. Kyseiset syyttäjät olivat osallistuneet tutkintaan, joka koski informaatioteknologian osaston päällikön katoamista. He olivat ilmeisesti saaneet näyttöä sisäministeriön virkamiesten osallisuudesta katoamiseen. Julkisuudessa oli esitetty tietoja, että parlamentin varapuhemies olisi vaatinut oikeuskanslerin erottavan kyseiset syyttäjät. Valittaja myönsi lähettäneensä asiakirjat sanomalehdelle, kun oikeuskansleri vaati häneltä selvitystä siitä, miten asiakirjat olivat sanomalehden haltuun joutuneet. Valittaja perusteli tekoaan sillä, että se oli vastaus presidentin tekemään vetoomukseen ja auttaisi siten torjumaan painostusta. Maaliskuussa 2003 valittaja erotettiin muun muassa sillä perusteella, että hän oli antanut sanomalehdelle salassa pidettäviä kirjeitä ilman esimiestensä suostumusta. Sekä ylioikeus että korkein oikeus hylkäsivät hänen valituksensa marraskuussa 2003.¹⁸²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi tapaukseen soveltuvan EIS 10 artiklan, toisin kuin Romanian hallitus oli katsonut. Sananvapauten puuttumisesta oli säädetty kansallisilla normeilla ja pyrittiin hyväksyttävään tavoitteeseen eli estämään luottamuksellisten tietojen paljastaminen.¹⁸³ Keskeisimpään rooliin nousi harkinta, oliko puuttuminen välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Erityisesti tarkasteluun nousivat lojaalisuusvelvollisuus ja paljastusten merkitys keskustelulle yleisesti merkittävistä kysymyksistä. EIS 10 artiklan suoja

¹⁸¹ Guja -tapaus kohdat 8–12

¹⁸² Guja -tapaus kohdat 15–25

¹⁸³ Guja -tapaus kohdat 50–59

ulottuu myös virkamiehiin. Tässä yhteydessä EIT viittasi aikaisempaan oikeuskäytäntöön, muun muassa tässäkin tutkimuksessa tarkasteltuihin tapauksiin *Vogt v. Saksa*, *Wille v. Liechtenstein* ja *Ahmed and others v. Yhdistynyt Kuningaskunta*. Virkamiesten on tuettava hallitusta sen tehtävien hoitamisessa, joten lojaalisuus- ja vaitiolovelvollisuudella on keskeinen merkitys. Sisäisen tiedon paljastamiselle voi kuitenkin joissakin tilanteissa olla merkitystä tärkeälle julkiselle edulle. Siksi tietyissä tapauksissa virkamies saa sananvapauden suojaa paljastaessaan virastossaan tapahtuneita väärinkäytöksiä, kuten esimerkiksi ollessaan tietoisia ja kykenevinä kertomaan niistä ainoina henkilöinä tai pienen ryhmän jäsenenä. Ilmoitus väärinkäytöksistä tulee kuitenkin tehdä ensisijaisesti esimiehelle tai toimivaltaiselle viranomaiselle.¹⁸⁴

Punnitessaan syrjäyttääkö paljastuksen merkitys yleisessä keskustelussa sen aiheuttamat vahingot luottamukseen viranomaisten toimintaan viittasi ihmisoikeustuomioistuin tapaukseen *Hadjianastassiou v. Kreikka* (1992). Paljastuksen sisällöllä ja viranomaisella, jota se koskee, on merkitystä. Kansallisessa laissa tai oikeuskanslerinviraston sisäisissä ohjeissa ei ollut määräyksiä koskien työntekijän ilmoitusta toteamistaan väärinkäytöksistä. Paljastus koski parlamentin varapuhemiehen menettelyä eikä hallitus ollut osoittanut, että valittajan käytössä olleet vaihtoehtoiset keinot olisivat olleet tehokkaita tässä nimenomaisessa tapauksessa. Tähän perustuen EIT katsoi viraston ulkopuolelle, sanomalehdelle, tehdyn paljastamisen olleen perusteltu. Lisäksi tutkittuaan varapuhemiehen lähetekirjelmää EIT katsoi, ettei sitä voinut pitää pelkkänä lähetteenä toimivaltaiselle viranomaiselle. Asiasyhteys ja kielenkäyttö huomioiden ei voitu poissulkea sitä mahdollisuutta, että sillä olisi painostettu oikeuskanslerinvirastoa. Paljastetut kirjeet liittyivät kysymyksiin vallanjaosta, korkeiden poliitikkojen sopimattomasta käytöksestä sekä hallituksen suhtautumisesta poliisiväkivaltaan, jotka olivat erittäin merkittäviä kysymyksiä demokraattisessa yhteiskunnassa. Valittajan katsottiin toimineen ilmoittamistaan syistä ja vilpittömässä mielessä. Hänen saamansa rangaistus, virasta erottaminen, oli ankarin mahdollinen. Muut virkamiehet saattoivat pitää seuraamuksia ennakkotapauksena ja siten vaikutti heidän toimintaansa.¹⁸⁵ EIT:n suuren jaostoon yksimielinen ratkaisu oli, että EIS 10 artiklaa oli rikottu ja valittajalle määrättiin korvattavaksi 10 000 euroa aineellisista ja aineettomista vahingoista sekä yli 8 000 euroa kuluista¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Guja -tapaus kohdat 69–74

¹⁸⁵ Guja -tapaus kohdat 75–96

¹⁸⁶ Guja -tapaus s. 29

6.4. Ratkaisujen keskeisiä perusteluja

Edellä tarkasteltujen ratkaisujen perusteluissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä laki tulee ymmärtää asiallisessa, ei muodollisessa, merkityksessään, jolloin lakiin on luettava kirjoitetun lain lisäksi myös alemman tasoiset säädökset ja tuomioistuinten tulkintakäytäntö¹⁸⁷. Ratkaisuissa edellytetään lailta tiettyjä laatuvaatimuksia, kuten täsmällisyyttä ja seuraamusten ennakoitavuutta¹⁸⁸. Ihmisoikeustuomioistuin korostaa kansallisten säädösten tulkinnan ja soveltamisen olevan ensisijaisesti kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Sananvapauden puuttumiseen on oltava myös hyväksyttävä syy, joka voi olla kansallinen turvallisuus tai sitä uhkaavan rikollisuuden estäminen ja rankaiseminen, joita edellä olevissa tapauksissa oli tarkasteltu.

Virkamiesten sananvapauden käyttöön liittyen lojaalisuus- ja vaitiolovelvollisuudella on keskeinen merkitys. Suurella yleisöllä on oikeus odottaa, että virkamiehet tukevat demokraattisesti valitun hallituksen toimintaa, eivätkä suinkaan pyri estämään tai haittaamaan sitä.¹⁸⁹ Yleisöllä on kuitenkin myös oikeus saada tietoa asioista, joilla on merkitystä yhteiskunnallisessa keskustelussa. Niihin kuuluvat korkeiden virkamiesten toimintaan ja demokraattisen järjestelmän perusteisiin kuuluvat asiat. Tällöin saattaa yleisön tarve saada tietoa syrjäyttää tarpeen säilyttää julkinen luottamus virastoon.¹⁹⁰ Sananvapauden rajoittamisella ei tule vaikuttaa väärinkäytösten ja laittomuuksien osalta siihen, että virkamiehet eivät seuraamusten pelossa paljasta lainkaan havaitsemiaan virheellisyyksiä, vaan vaikenevat niistä oman etunsa vuoksi¹⁹¹. Tähän on puututtu viime vuosina, josta esimerkkinä Euroopan neuvoston parlamentaarisen edustajakokouksen päätöslauselma koskien ilmiintajien suojelua.

7. Lojaliteetti- ja puolueettomuusvelvoite

7.1. Taustaa

Artikkelissaan Nieminen totesi, ettei virkamiesten sananvapaudessa ole periaatteessa epäselvyyttä, mutta käytäntö on osoittanut siihen liittyvän kuitenkin monia ongelmia. Paljolti

¹⁸⁷ Pasko -tapaus kohta 73

¹⁸⁸ Pasko -tapaus kohta 67

¹⁸⁹ Guja -tapaus kohdat 70–71

¹⁹⁰ Bucur and Toma -tapaus kohta 88–91

¹⁹¹ Bucur and Toma -tapaus kohta 119–120

ne liittyvät virkamiesten erityiseen lojaliteettivelvollisuuteen, jolloin kyseeseen nousee lojaliteettivelvollisuuden ja virkamiesten sananvapauden välinen suhde. Hän lähestyi asiaa Euroopan komission virkamiesten kannalta.¹⁹² Heidät on tässä tutkimuksessa rajattu ulkopuolelle, koska heidän tapauksensa käsittelee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sijaan Euroopan unionin tuomioistuin. Heitä koskevat henkilöstösäännöt ovat eurooppalaisen oikeusperiaatteen mukaisia ja siksi käsittelen tässä lyhyesti heitä koskevia henkilöstösääntöjä.

Euroopan komission henkilöstön asemaa ja oikeuksia sääntelevissä henkilöstösäännöissä sananvapauteen liittyviä määräyksiä on kahdessa artiklassa. 12 artiklan 1 kohdan mukaan ”virkamiehen on pidättäydyttävä sellaisista teoista ja erityisesti sellaisista julkisuudessa esitettyjen mielipiteiden ilmaisemisesta, jotka voisivat heikentää hänen asemaansa kohdistuvaa arvonantoa” sekä 17 artiklan määräyksen mukainen ”virkamiehen on noudatettava ehdotonta vaitiolovelvollisuutta sellaisten asioitten ja tietojen suhteen, jotka hän on saanut tietoonsa hoitaessaan tehtäviään tai niiden yhteydessä; hän ei saa missään muodossa antaa asiaankuulumattomille henkilöille vielä julkistamattomia asiakirjoja tai tietoja. Virkamiehen on noudatettava tätä velvollisuutta myös palvelussuhteen päätyttyä...”. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut jo vuonna 1989, että henkilöstösääntöjen yhteisöön kohdistuvaa lojaliteettivelvollisuutta ei voida tulkita vastoin sananvapautta, joka on perusoikeus ja jonka kunnioittamista yhteisöoikeudessa tuomioistuimen on valvottava”.¹⁹³

Nieminen käsittelee lojaliteettivelvollisuutta varsin laajana. Tässä tutkimuksessa käyttäytymisvelvoite sekä salassapitosäännösten noudattaminen ja vaitiolovelvollisuus ovat eriytetty lojaalisuusvelvollisuudesta omiksi erillisiksi kohdiksi. Lojaliteettivelvollisuus käsitetään tässä tutkimuksessa virkamiehen velvollisuutena hoitaa tehtävänsä ja velvoitteensa parhaan kykynsä mukaan lakeja ja normeja noudattaen. Hänen henkilökohtaiset mielipiteensä ei saa haitata tehtävien asianmukaista hoitamista, vaikka ne olisivat ristiriidassa esimerkiksi valtion poliittisen johdon mielipiteiden kanssa. Lojaliteettivelvollisuus nähdään siis hyvin lähellä puolueettomuusvaatimusta. Suomen eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan lojaliteettivelvoite perustuu lähinnä tavallisen lain säännöksiin ja niistä tehtyihin tulkintoihin¹⁹⁴. Lojaliteettivelvollisuuden rajat voivat tulla harkittavaksi myös viranomaisten sisäisten tai salassa pidettävien tietojen vuotamista koskevissa tapauksissa¹⁹⁵. Kuten sisäisten asiakirjojen

¹⁹² Nieminen 2006 s. 205

¹⁹³ Nieminen 2006 s. 205

¹⁹⁴ EOA 2014 s. 101

¹⁹⁵ Tiilikka 2013 s. 248

luovuttamistapauksessa Guja v. Moldova (2008), jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin nosti esiin virkamiehiä koskevan lojaliteettivelvoitteen. Hallituksen esityksessä rikoslain muuttamiseksi nostettiin ammattisotilaan puolueettomuus esiin. Puolueettomuuden vaatimus korostuu, koska puolustusvoimien on kyettävä toteuttamaan tehtävänsä riippumatta valtakunnassa kulloinkin vallitsevista poliittisista voimasuhteista ja niissä tapahtuvista muutoksista.¹⁹⁶ Saman periaatteen voidaan katsoa olevan vallalla kaikkien demokraattisten yhteiskuntien asevoimissa.

7.2. Asevoimia ja poliisia koskevia ratkaisuja

Tapauksessa Rose v. Saksa (2010) oli korkea-arvoinen saksalainen upseeri tuomittu kurinpitoseuraamukseen, kun hänen oli katsottu vaarantaneen asevoimien toimintakykyä antamalla julkisia lausumia, jotka loukkasivat hänen esimiestensä kunniaa ja mainetta. Valittaja kirjoitti artikkelin politiikan, kulttuurin ja talouden alan viikkolehteen toukokuussa 2006. Lehden painoserä oli 2000 kappaletta ja sitä oli saatavissa vain tietyistä kirjakaupoista sekä tilaamalla ja internetistä. Artikkelissa oli mainittu hänen sotilasarvonsa, everstiluutnantti (”Oberstleutnant”), ja artikkelin sisältävän ainoastaan hänen henkilökohtaisia näkemyksiään.¹⁹⁷

Artikkeli oli otsikoitu ’Kenraalien usko tai paha henki’ (”Geist oder Ungeist der Generalität”) ja siinä kritisoi saksalaisten kenraalien roolia Irakin selkkauksessa viitaten samalla Saksan asevoimien historiaan. Kirjoittajan mukaan voitiin poissulkea mahdollisuus, että kenraalit eivät tyhmyyttään ymmärtäneet mitä selkkauksessa oli tapahtumassa. Selitykseksi näin ollen jäi vain opportunisti, pelkuruus ja häikäilemättömyys. Mikäli kenraaleilla olisi ollut edes hitunen kunniaa, oikeudenmukaisuutta ja moraalisuutta, he olisivat kieltäytyneet noudattamasta kansainvälistä oikeutta rikkovia ja perustuslain vastaisia hallituksen määräyksiä. Hänen todettiin syyllistyneen julkisiin lausumiin, jotka olivat omiaan halventamaan hänen esimiehiään. Kurinpitörangaistuksena valittaja sai 750 euron sakon. Sotilasoikeus hylkäsi joulukuussa hänen valituksensa perustellen hylkäystä sillä, että hän oli rikkonut lojaalisuusvelvoitettaan ja loukannut kollegojensa kunniaa. Huhtikuussa 2007 perustuslakituomioistuin katsoi, että sananvapauden pitää väistyä, koska sotilaskuria kritisoivilla ja horjuttavilla lausunnoilla voitiin vaarantaa asevoimien toimintakykyä. Myös

¹⁹⁶ HE 17/1999 s. 4

¹⁹⁷ Rose -tapaus s. 2

perustuslakituomioistuimien katsoi lojaalisuusvelvollisuutta rikotun lausumilla, jotka halventamalla saattoivat kenraalit naurunalaisiksi.¹⁹⁸

Valituksessaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle valittaja totesi kurinpitovangistuksella loukatun hänen sananvapauttaan. Hänellä oli mielestään riittävästi tosiasioihin perustuvia perusteita. Ylimmän hallintotuomioistuimen ja johtavien oikeusoppineiden esittämien käsitysten mukaan sotilaalliset toiminnot Irakissa olivat kansainvälistä oikeutta. Sananvapauteen puuttuminen ei täyttänyt laillisuusvaatimusta, sillä asianmukaisen toiminnan käsite, jolla päätöstä oli perusteltu, oli johdettu perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännöstä ja oli liian epämääräinen. Asevoimien toiminnan vaarantumisesta ei ollut tosiasiallista näyttöä. EIT totesi kurinpitoseuraamusta perustellun sotilasoikeudenhoidosta annetun lain säännöksillä. Kyseisten säännösten mukaan upseereilla oli velvollisuus lausumia antaessaan osoittaa pidättäytyvyyttä, myös virantoimituksen ulkopuolella. Kollegojen arvoa, kunniaa ja oikeuksia sekä esimiesten asemaa on kunnioitettava.¹⁹⁹

Ratkaisunsa perusteluissa ihmisoikeustuomioistuin keskittyi laissa säätämisen ja hyväksyttävän tavoitteen vaatimusten täyttymiseen. Vaikka EIT piti säännöksiä yleisluonteisina, niin se totesi kansallisen lainsäädännön täsmällisyyden asteen riippuvan säädösten sisällöstä, soveltamisalasta sekä kohteena olevien henkilöiden määrästä ja asemasta. Kaikkea käyttäytymistä, joka oikeutti määräämään kurinpitoseuraamuksia, ei ollut mahdollista määrittellä. Säännöksiä tuli kuitenkin antaa riittävät takeet mielivaltaa vastaan ja ennalta-arvata seuraamukset. Ratkaisussa viitattiin tapaukseen VDSÖ and Gubi v. Itävalta (1994). EIT katsoi sovelletut säännökset riittävän täsmällisiksi ja kurinpitoseuraamuksen tavoitteet olivat hyväksyttäviä ja puuttuminen oikeasuhtaista. Seuraamuksella oli pyritty asevoimien toimintakyvyn ja järjestyksen säilyttämiseen. Valittajaa ei oltu rangaistu julkisten lausumien esittämisestä, vaan esimiestensä kunnian ja maineen loukkaamisesta tavalla, joka sopi vaarantamaan asevoimien asianmukaisen toimintakyvyn. Kansalliset tuomioistuimet eivät olleet ylittäneet harkintamarginaaliaan ja valitus oli ilmeisen perusteeton. EIT jätti valituksen tutkimatta.²⁰⁰

Ratkaisuun Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs (VDSÖ) and Gubi v. Itävalta (1994) on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin viitannut useissa myöhemmissä ratkaisuisaan.

¹⁹⁸ Rose -tapaus s. 2–3

¹⁹⁹ Rose -tapaus s. 5

²⁰⁰ Rose -tapaus s. 6–7

Se on syy, miksi otin ratkaisun mukaan tähän tutkimukseen, vaikka Gubi olikin asevelvollisena suorittamassa palvelustaan. Tarkastelen ratkaisua lähinnä Gubin osalta. Kysymys oli siitä, oliko kieltä jakaa lehteä kasarmialueella suhteessa tarkoitukseen ylläpitää sotilaskuria ja säilyttää järjestys asevoimissa. VDSÖ:n julkaisema ”Der Igel” aikakauslehti oli suunnattu asevelvollisille. Julkaisussa oli usein artikkeleita asepalveluksesta, jotka olivat arvostelevia ja pilkkaavia. Kahta muuta sotilaille tarkoitettua lehteä jaettiin asevoimien kustannuksella asevelvollisille, jolla perusteella VDSÖ pyysi heinäkuussa 1987 puolustusministerin lupaa jakaa omaa julkaisuaan samalla periaatteella. Puolustusministeri ei vastannut pyyntöön, mutta toukokuussa 1989 päivätyssä kirjeessä hän totesi, ettei voinut antaa virallista lupaa jakaa julkaisua kasarmeilla ja perusteli ratkaisuaan sillä, että jaettavaksi voitiin hyväksyä vain sellaisia julkaisuja, joissa tunnustettiin asevoimien perustuslailliset velvollisuudet eivätkä ne vahingoittaneet asevoimien mainetta. ”Der Igel” ei täyttänyt näitä vaatimuksia. Puolustusministeri viittasi lisäksi muun muassa asevoimia koskevan lain ja asetuksen määräyksiin.²⁰¹

Asevelvollisena palveleva Gubi oli levittänyt joulukuussa julkaisun numeroa 3/1987 kasarmilla, jolloin hänen esimiehensä oli käskenyt hänen lopettaa julkaisun levittäminen. Kyseinen numero käsitteli erityisesti asevelvollisten oloja ja joissakin artikkeleissa oli kriittinen asenne muun muassa sotilaskoulutukseen. Gubi valitti asiasta erityiselle lautakunnalle (”Beschwerdekommission in militärischen Angelegenheiten”), joka hylkäsi kantelun. Perusteluissa viitattiin puolustusministeriön kiertokirjeeseen, joka käsitteli painotuotteiden jakelua. Kiertokirjeessä kehoitettiin kieltämään asevoimia väheksyvien julkaisujen jakaminen kasarmialueella. Perustuslakituomioistuimien ei myöskään ottanut Gubin valitusta käsittelyyn, koska valitus ei koskenut todellisia perustuslakiin liittyviä kysymyksiä. Gubi oli VDSÖ:n jäsen ja asevelvollisuusaikanaan hän oli tehnyt lukuisia kanteluita ja arvostellut julkisesti asevelvollisten oloja.²⁰²

Oli täysin riidatonta, että Gubin sananvapauteen oli puututtu kieltämällä julkaisun levittäminen. Sananvapauteen puuttumisesta oli säädetty asevoimia koskevassa laissa (”Armed Forces Act”) vuodelta 1978. Lain mukaan sotilailta kiellettiin toiminta, joka olisi vahingoittanut asevoimien mainetta. Palveluksen aikana ja sotilasalueella oli poliittinen toiminta kielletty, jokaisella oli kuitenkin oikeus saada tietoa poliittisista tapahtumista lähteistä, jotka olivat julkisesti saatavilla.

²⁰¹ Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi -tapaus kohdat 7–8

²⁰² Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi -tapaus kohdat 9–13

Sotilaat olivat erityisessä kuuliaisuussuhteessa valtioon. Kaikkia määräyksiä ei ollut julkaistu virallisessa lehdessä, mutta Gubille henkilökohtaisesti oli jo palveluksen alussa annettu tietoa asepalvelua koskevista säännöistä. Hän olisi voinut kohtuudella jo ennalta huomioda, että julkaisun jakaminen kielletään. Julkaisun numerossa 3/1987 ei ollut sellaisia artikkeleja, joissa olisi asetettu kyseenalaiseksi tottelemisvelvollisuus tai asepalvelun tarkoitus, vaikka artikkelit olivatkin arvostelevia ja jopa pilkkaavia. Siten kiello ei ollut välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa. Se oli kuitenkin suhteeton tarkoitukseen nähden, joka oli järjestyksen säilyttäminen asevoimissa. Kyseisen numeron artikkeleita ei voitu pitää vakavana uhkana sotilaskurille.²⁰³ EIT katsoi äänin 8–1, että tapauksessa oli rikottu EIS 10 artiklaa Gubin osalta²⁰⁴. Eriävän mielipiteen esittänyt tuomari perusteli ratkaisuaan sillä, että Gubilta oli kielletty julkaisun levittäminen vain tietyllä kasarmialueella. Hänellä oli mahdollisuus levittää julkaisua muilla tavoin.²⁰⁵

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston ratkaisussa *Rekvényi v. Unkari* (1999) käsiteltiin sananvapauteen puuttumista kieltämällä poliiseilta poliittiseen toimintaan osallistuminen. Poliisijohdon tammikuussa 1994 lähettämässä kiertokirjeessä vaadittiin, etteivät poliisit osallistu poliittiseen toimintaan. Kiertokirjeessä viitattiin vuoden 1994 perustuslain muutokseen ja lähestyviin parlamenttivaaleihin. Perustuslain muutoksessa oikeus liittyä poliittiseen puolueeseen ja osallistua poliittiseen toimintaan kiellettiin henkilöiltä, jotka olivat toimessa asevoimissa, poliisissa tai turvallisuuspalvelussa.²⁰⁶

Poliittisista oikeuksista oli lisäksi annettu säännöksiä perustuslakia alemman asteisissa säädöksissä. Vuonna 1989 kansanäänestyksistä annetussa laissa annettiin henkilöille, joilla oli oikeus äänestää vaaleissa tai asettua ehdokkaiksi, oikeus äänestää kansanäänestyksissä. Parlamenttivaaleista vuonna 1989 annetussa laissa äänioikeus oli kaikilla täysi-ikäisillä kansalaisilla ja oikeus asettua ehdokkaaksi henkilöillä, joilla oli vakituinen asuinpaikka maassa. Parlamentin jäsenten oikeudellisesta asemasta vuonna 1990 annetun lain mukaan työnantajan oli annettava vaaleissa ehdokkaana olevalle työntekijälleen palkatonta virkavapautta ehdokkaiden rekisteröinnistä vaalien päättymiseen tai paikan vastaanottamiseen asti. Vuonna 1990 annetussa laissa paikallisviranomaisien vaaleista äänioikeutetuille annettiin oikeus jakaa vaaliohjelmaa, ajaa ehdokkaan valintaa ja järjestää vaalikokouksia. Poliisien ammattiliitto

²⁰³ Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi -tapaus kohdat 44–49

²⁰⁴ Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi -tapaus s. 17

²⁰⁵ Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi -tapaus s. 19

²⁰⁶ *Rekvényi* -tapaus kohdat 7–8

(”Police Independent Trade Union”) valitti perustuslakituomioistuimeen väittäen perustuslain muutoksen rikkovan poliisien perustuslaillisia oikeuksia sekä yleisesti tunnustettuja kansainvälisen oikeuden säännöksiä. Perustuslakituomioistuin hylkäsi valituksen perustellen päätöstään sillä, että se ei voinut julistaa perustuslain säännöstä mitättömäksi.²⁰⁷

Valittaja oli tapahtumien aikaan ammatiltaan poliisi ja toimi poliisien ammattiliiton pääsihteerinä²⁰⁸. Hänen näkemyksensä mukaan kielto oli yleisluontoinen ja ristiriidassa alempiasteisten säännösten kanssa. Poliittista toimintaa ei myöskään oltu laissa määritelty, joten ei ollut ennakoitavissa tietyn toiminnan kuuluminen kiellon soveltamisalaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sananvapauteen puuttuminen oli kiistatonta.²⁰⁹ Ihmisoikeustuomioistuin tarkasteli erityisesti sananvapauteen puuttumista kansallisen lainsäädännön ennalta-arvattavuuden näkökulmasta sekä puuttumisen välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa. Välttämättömyyden tarkastelussa, joka oli merkittävä osa ratkaisua, keskeiseen asemaan nousi tapahtumien ajankohta, jolloin Unkari oli siirtymässä totalitaarisesta hallinnosta pluralistiseksi demokratiaksi.

Ilmaisu ”säädetty laissa” sisältää vaatimuksen ennalta-arvattavuudesta. Henkilön piti kyetä riittävässä määrin ennalta-arvaamaan toimintansa mahdolliset seuraukset. Kokemus on osoittanut, että absoluuttiseen varmuuteen on mahdotonta päästä. Lain tuli myös kyetä mukautumaan muuttuviin olosuhteisiin, siksi lakitekstissä joudutaan käyttämään termejä, jotka ovat epämääräisiä ja joiden tulkinta ja soveltaminen jäi käytännön varaan. Perustuslailta ei sen yleisen luonteen vuoksi edellytetty samaa täsmällisyyttä kuin muulta lainsäädännöltä. EIT ei nähnyt ristiriitaa perustuslain ja kansallisen muun lainsäädännön välillä. Perustuslain muutoksella ei myöskään oltu kumottu vuoden 1990 poliisien ohjesääntöä, jonka mukaan virkapaikalla ei saanut harjoittaa mitään puoluepoliittista toimintaa eikä poliittisista kysymyksistä saanut keskustella henkilökuntakokouksissa. Samanaikaisesti näytti olleen voimassa säännöksiä, jotka osin kielsivät ja osin sallivat poliisien osallistumisen tiettyihin poliittisiin toimintoihin. Poliittisen toiminnan täsmällinen määrittely ei ollut mahdollista, joten poliisin ohjesäännöissä olevat säännökset osallistumisesta poliittiseen toimintaan, olivat hyväksyttäviä ja riittävän selviä. Edellä mainituin perustein EIT katsoi puuttumisesta säädetyn laissa.²¹⁰

²⁰⁷ Rekvényi -tapaus kohdat 9–20

²⁰⁸ Rekvényi -tapaus kohta 7

²⁰⁹ Rekvényi -tapaus kohdat 24–26

²¹⁰ Rekvényi -tapaus kohdat 34–38

Unkarin hallituksen mukaan sananvapauteen puuttumisella pyrittiin purkamaan poliisin politisoituminen demokratiaan siirtymisen ollessa juuri tapahtumassa. Ihmisoikeustuomioistuin totesi myös eräiden muiden jäsenvaltioiden rajoittaneen poliisin poliittista toimintaa. Yleisöllä oli oikeus odottaa kohtaavansa eri tilanteissa poliittisesti neutraaleja ja poliittisista erimielisyyksistä riippumattomia poliiseja. Ratkaisussa viitattiin tapauksen Ahmed and others v. Yhdistynyt Kuningaskunta (1998) kohtaan 53. Poliisin poliittinen neutraalius oli hyväksyttävä tavoite ja etenkin maassa, jossa aiemmin vallalla ollut totalitaarinen hallinto oli ollut riippuvainen poliisin sitoutumisesta vallassa olevaan poliittiseen puolueeseen. Kiellon välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa harkitessaan EIT viittasi tapauksen Vogt v. Saksa (1995) kohtaan 52, jossa se esitti yhteenvedon EIS 10 artiklaa koskevista periaatteista. Tapauksessa oli tutkittava yksilön sananvapauden ja yleisen edun keskinäinen tasapaino kunkin tapauksen oloissa. Erityistä merkitystä oli virkamiehen velvollisuuksilla ja vastuilla, mikä antoi kansallista harkintamarginaalia siihen, oliko sananvapauteen puuttuminen oikeassa suhteessa tarkoitukseen. Unkarin historiallista taustaa vuosina 1949-1989 vasten ja kansallisen harkintamarginaalin huomioiden EIT katsoi poliisin suojelun puoluepolitiikan suoranaishalta vaikutukselta vastaavan pakottavaa sosiaalista tarvetta. Vuosina 1949-1989 Unkarissa oli vallassa yksi poliittinen puolue. Asevoimien ja poliisin henkilöstön enemmistön jäsenyys kyseisessä puolueessa takasi, että puolueen poliittinen tahto pantiin välittömästi käytäntöön. Säännöillä poliisin poliittisesta neutraaliudesta pyrittiin nimenomaan estämään tuo vääryys. Ihmisoikeustuomioistuin totesikin, että huolimatta perustuslain sanamuodosta, joka vaikutti ehdottomalta, poliisilla oli alempiasteisten säännösten nojalla oikeus osallistua joihinkin toimintoihin esittääkseen poliittisia käsityksiään. Rajoitusten ala ja vaikutus valittajan sananvapauden käyttöön ei näyttäneet liialliselta ja EIS 10 artiklaa ei ollut rikottu.²¹¹

7.3. Muita virkamiehiä koskevia ratkaisuja

Tapauksessa Vogt v. Saksa (1995) oli kyse kieltenopettajan erottamisesta virastaan, koska hän oli aktiivijäsen Saksan kommunistisessa puolueessa ("Deutsche Kommunistische Partei - DKP"). Valittaja oli liittynyt kommunistiseen puolueeseen opiskeluaikanaan ja valmistuttuaan vuonna 1977 hänet oli nimitetty koeajaksi opettajan virkaan Ala-Saksin osavaltiossa. Ennen koeajan päättymistä hän oli saanut vakituisen viran kielten opettajana vuonna 1979. Kahta vuotta myöhemmin hänet oli arvioitu täysin tyydyttäväksi ("entirely satisfactory")

²¹¹ Rekvényi -tapaus kohdat 39–50

kyvykkyytensä ja työskentelynsä osalta. Oppilaat, oppilaiden vanhemmat ja työtoverit arvostivat häntä.²¹² Vuosina 1982 ja 1986 hän oli DKP:n ehdokkaana osavaltiovaaleissa ja vuonna 1983 liittovaltiovaaleissa.

Häntä vastaan pantiin kurinpitomenettely vireille paikallishallinnon toimesta vuonna 1982. Perusteluissa hänen todettiin rikkoneen velvollisuutensa osoittaa uskollisuutta perustuslakia kohtaan (”politische Treuepflicht”). Vuonna 1986 hänet pidätettiin virastaan ja myöhemmin lokakuussa 1987 hänet erotettiin. Erottamista tuomioistuin perusteli sillä, että valittaja oli toimimalla aktiivisesti DKP:ssa selkeästi tukenut perustuslain vastaista toimintaa. DKP:ta ei ollut kielletty, mutta sen voitiin katsoa olevan perustuslain vastainen. Asiassa ei katsottu olleen merkitystä sillä, että hän oli hoitanut tehtävänsä täysin tyydyttävästi ja nauttivansa oppilaidensa sekä heidän vanhempansa arvostusta. Ylempi tuomioistuin hylkäsi päätöksestä tehdyn valituksen eikä perustuslakituomioistuin ottanut asiaa tutkittavakseen. Määräys (”Radikalenerlaß”), jonka nojalla valittajaa vastaan oli ryhdytty kurinpitomenettelyyn, kumottiin myöhemmin ja valittaja nimitettiin uudelleen opettajan virkaan vuonna 1991.²¹³

Ihmisoikeustuomioistuin totesi virastaan erotetulla virkamiehellä olevan oikeus vedota EIS 10 artiklaan ja tarkasteli tapausta laissa säätämisen, oikeutetun tarkoituksensa ja välttämättömyyden demokraattisessa yhteiskunnassa vaatimusten kannalta. Kahden ensimmäisen vaatimuksen osalta EIT tuli siihen ratkaisuun, että rajoitus oli laissa säädetty ja puuttumiseen oli ollut hyväksyttävä tavoite. Ala-Saksin virkamieslaissa (”Niedersächsisches Beamtengesetz”) edellytettiin virkamiesten käyttäytymisellään tukevan vapaata demokraattista ja perustuslaillista järjestelmää perustuslain hengessä (”...the free democratic constitutional system within the meaning of the Basic Law...”). Liittovaltion hallintotuomioistuin oli myös antanut useita kommunisteja koskevia päätöksiä. Kansallisen perustuslain perustana oli tavoite luoda puolustuskykyinen demokratia (”wehrhafte Demokratie”). Erityisesti Saksassa julkisen hallinnon asema toimia perustuslain ja demokratian takaajina oli tärkeä ottaen huomioon maan historia.²¹⁴

Välttämättömyysvaatimuksen tarkastelussa todettiin sananvapauden koskevan yleisesti hyväksytyjen tai neutraalien mielipiteiden lisäksi myös vastareaktioita herättäviä mielipiteitä. Demokraattisella valtiolla on kuitenkin oikeus edellyttää virkamiestensä olevan uskollisia

²¹² Vogt -tapaus kohdat 8–12

²¹³ Vogt -tapaus kohdat 11–24

²¹⁴ Vogt -tapaus kohdat 45–51

perustuslaillisille periaatteille, joille yhteiskunta perustuu. Saksassa uskollisuusvelvoite oli varsin ankara, se ei tehnyt eroa viranhoidon ja yksityiselämän välillä. Velvoite oli voimassa koko ajan riippumatta siitä, oliko virkamies hoitamassa virkaansa vai vapaa-ajalla. Muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa ei ollut voimassa vastaavaa yhtä ankaraa velvoitetta. Käytäntö ei ollut yhteneväinen Saksan eri osavaltioissakaan. Valittajan saama seuraamus oli huomattavan ankara, se vaikutti hänen maineeseensa, hän menetti työnsä ja käytännössä mahdollisuuden harjoittaa ammattiaan Saksassa. Opettajan tehtävään ei liittynyt turvallisuusriskejä. EIT kiinnitti huomiota kuitenkin siihen, että mahdollisena riskinä voitiin pitää opettajan mahdollista pyrkimystä vaikuttaa oppilaidensa mielipiteisiin. Tässä tapauksessa sellaista väitettä ei kuitenkaan ollut esitetty. Hänen esimiehensä olivat tyytyväisiä hänen työsuoritukseensa ja kollegat, oppilaat sekä oppilaiden vanhemmat arvostivat häntä. Hänen toimimisensa DKP:ssa oli myös täysin laillista. Epäsuhta opettajan virasta erottamisen ja tavoitellun päämäärän välillä oli ilmeinen, joten EIS 10 artiklaa oli rikottu.²¹⁵ EIT:n suuri jaosto ratkaisi äänin 10–9, että EIS 10 artiklaa oli rikottu.²¹⁶

Eriävissä mielipiteissä nousi esiin näkemys siitä, että Saksan perustuslain ja DKP:n ohjelman välillä olisi ollut selkeä ristiriita ja valittajan toiminta DKP:ssa oli koulussa oppilaidenkin tiedossa varsin hyvin, vaikka hän ei sitä erikseen tuonut esiin. Hän oli jatkanut poliittista toimintaansa virasta pidättämisen ja erottamisen jälkeen. Näillä perusteilla voitiin katsoa erottamisella olleen pakottava sosiaalinen tarve. Myös valittajan virka opettajana ja toiminta aktiivisena DKP:ssa olivat erään tuomarin mielestä ristiriidassa keskenään ja lisäksi valittajan erottamisen syy oli hänen epälojaali toimintansa. Edellä mainittujen seikkojen takia erottamiselle oli ollut pakottava sosiaalinen tarve.²¹⁷

Tarkastelen tässä yhteydessä myös EIS 18 artiklaa, vaikka siihen ei olekaan otettu tässä eikä muissakaan tähän tutkimukseen valikoiduissa EIT:n ratkaisuisissa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 85–86/1998) 18 artiklassa kielletään vallan väärinkäyttö. Ihmisoikeussopimuksen sallimia rajoituksia oikeuksiin ja vapauksiin ei saa soveltaa muussa tarkoituksessa kuin siinä, jota varten ne on säädetty. EIS 18 artiklaa ei sovelleta itsenäisesti, vaan se liittyy aina muihin EIS:n turvaamiin oikeuksiin ja vapauksiin, kuten esimerkiksi EIS 11 artiklan mukaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen.²¹⁸

²¹⁵ Vogt -tapaus kohdat 52–61

²¹⁶ Vogt -tapaus s. 28

²¹⁷ Vogt -tapaus s. 30–36

²¹⁸ Navalnyy -tapaus (2019) kohta 84

Vogtin irtisanomista perusteltiin sillä, että hän oli toimimisellaan DKP:ssa tukenut perustuslain vastaista toimintaa. DKP ei kuitenkaan ollut kielletty, vaikka sen voitiin katsoa olevan perustuslain vastainen. EIT ei ratkaisussaan nähnyt, että aktiivinen toiminta DKP:ssa olisi mitenkään vaikuttanut Vogtin toimimiseen opettajana ja hänen toimintansa puolueessa oli täysin laillista. EIT on kahdessa tuoreessa ratkaisussaan, *Navalnyy v. Venäjä* (2018) ja *Navalnyy v. Venäjä* (2019), ottanut kantaa EIS 18 artiklaan. EIT totesi EIS:n tarkoituksena olevan säilyttää ja edistää demokraattisen yhteiskunnan ihanteita ja arvoja laillisuusperiaatteen mukaisesti. *Navalnyy -tapauksessa* valittajaan kohdistettujen toimenpiteiden peitetynä tarkoituksena (”ulterior purpose”) oli saada opposition poliittinen toiminta valtion valvontaan. Hallituksen toimet eivät kohdistuneet siten ainoastaan valittajaan tai oppositiota kannattaviin henkilöihin, vaan demokratian perusolemukseen, jossa yksilön vapauksia voidaan rajoittaa vain yleisen edun tavoittelemiseksi.²¹⁹

Navalnyy edusti poliittista oppositiota, kuten myös Vogt. EIT perusteli ratkaisuaan *Navalnyy v. Venäjä* (2019) sillä, että yli 10 kuukauden kotiaresti, johon liittyi myös rajoituksia kommunikaation, kirjeenvaihdon ja internetin käytössä, oli sopimaton niiden tarkoitusten saavuttamiseksi, joilla kotiarestia oli perusteltu. Vapaudenriiston perustelut olivat epäuskottavia. EIT:n näkemyksen mukaan oli selvää, että EIS:n hengen mukaisten hyväksyttävien tarkoitusten lisäksi oli tunnistettavissa peitelty tarkoitus (ulterior purpose). Tämä tarkoitus oli vaientaa poliittinen pluralismi ja EIT päätyikin ratkaisuun, jossa EIS 18 artiklaa oli rikottu liittyen EIS 5 artiklaan.²²⁰

Oliko välttämätöntä rajoittaa kunnallisten virkamiesten osallistumista poliittiseen toimintaan paikallishallinnon politisoitumisen estämiseksi ja puolueettomuuden säilyttämiseksi? Tästä oli kysymys tapauksessa *Ahmed and others v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (1998). Tapauksen taustalla oli vuoden 1989 paikallishallintolaki (”the Local Government and Housing Act 1989”). Lain valmistelemiseksi asetettiin niin sanottu Widdicomben toimikunta esittämään suosituksia demokraattisen prosessin voimistamiseksi. Syynä toimikunnan asettamiseen oli paikallishallinnon politisoitumisen kasvu. Toimikunnan raportin mukaan paikallispoliittisen jännityksen kasvu näkyi valtuutettujen ja virkamiesten suhteissa. Paikallishallinto oli säilytettävä poliittisesti puolueettomana ja varsinkin johtavien virkamiesten poliittista toimintaa tuli rajoittaa.²²¹ Vuoden 1989 paikallishallintolaissa virkamiehet jaettiin kolmeen ryhmään,

²¹⁹ *Navalnyy -tapaus* (2018) kohdat 173–174

²²⁰ *Navalnyy -tapaus* (2019) kohdat 93–99

²²¹ *Ahmed and others -tapaus* kohdat 8–10

joiden poliittista toimintaa ministeriö (”the Secretary of State for the Environment”) sai valtuudet rajoittaa. Ensimmäiseen ryhmään kuuluivat johtavat virkamiehet, toiseen ryhmään tietyn vuosiansion ylittävät virkamiehet ja kolmanteen muut virkamiehet, joiden tehtäviin kuului valtuuston avustaminen tai sen edustaminen julkisissa tiedotusvälineissä.²²²

Ministeriön vuoden 1990 asetuksessa poliittisista rajoituksista kiellettiin paikallishallintolain soveltamisalaan kuuluvien virkamiesten ehdokkuus ja muiden ehdokkaiden tukeminen valittaessa edustajia kunnallisiin valtuustoihin, alahuoneeseen tai Euroopan parlamenttiin. Virkamies sai olla jäsen, muttei saanut toimia sellaisessa tehtävässä puolueessa, jossa olisi osallistunut sen hallintoon tai edustamiseen. Asetuksen kohtien 6 ja 7 mukaan yleisölle puheiden pitäminen ja kirjallisen tai taiteellisen työn julkaiseminen oli kielletty, jos sen ilmeisenä tarkoituksena oli saada julkisen mielipiteen tukea jollekin puolueelle.²²³

Kaikki neljä valittajaa olivat virkamiehiä, joihin vuoden 1989 paikallishallintolakia sovellettiin. Ahmed joutui perumaan ehdokkuutensa kunnallisvaaleissa työväenpuolueen edustajana. Perrin joutui luopumaan työväenpuolueen varapuheenjohtajuudesta eräässä vaalipiirissä ja häneltä kiellettiin kunnallisvaaleissa ehdokkaana olleen puolisonsa avustaminen. Bentley erosi työväenpuolueen puheenjohtajuudesta eräässä vaalipiirissä ja häntä kiellettiin avustamasta kunnallisvaaliehdokkaana olevaa puolisoaan. Brough ei enää voinut toimia vaalipiirissään puolueensa parlamentaarisenä puheenjohtajana. Valittajat yhdessä julkisen alan työntekijäliiton kanssa hakivat tuomioistuimelta vuoden 1990 asetuksen pätemättömäksi julistamista. Hakemus hylättiin viitaten Widdicomben toimikunnan suosituksiin. Asetus ei ylittänyt paikallishallintolain päämääriä ja tarkoitusta. Päätöksestä tehdyt valitukset hylättiin.²²⁴

Valituksessaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle valittajat totesivat vuoden 1990 sanamuodon olleen epätäsmällinen, josta johtuen oli mahdotonta ennakoida toimien seurauksia. Erityisesti asetuksen kohtien 6 ja 7 ilmaisut ”osalle yleisöä” (”section of the public”) ja ”ilmeisin tarkoituksin” (”apparent intention”) saattoivat johtaa ristiriitaiseen soveltamiskäytäntöön. EIT:n näkemyksen mukaan asetuksen tarkoituksena oli rajoittaa lain soveltamisalaan kuuluvien virkamiesten sellaisiin poliittisiin toimintoihin, jotka voisivat loukata heidän velvollisuuttaan osoittaa puolueettomuutta työnantajaansa kohtaan. Laissa ei voitu tehdä ehdottoman täsmällisiä määritelmiä ja virkamiehelle saattoi joissakin tilanteissa olla

²²² Ahmed and others -tapaus kohdat 28–30

²²³ Ahmed and others -tapaus kohta 33

²²⁴ Ahmed and others -tapaus kohdat 13–25

vaikeaa arvioida asetuksen soveltamista, kuitenkin virkamiehellä oli mahdollisuus pyytää neuvoja etukäteen työnantajaltaan, ammattiliitolta tai muista lähteistä. Valituksessa ei osoitettu, että rajoituksia olisi sovellettu ristiriitaisella tavalla. Virkamiehillä oli oikeusturvakeinona mahdollisuus valittaa päätöksistä tuomioistuimeen, jonka päätökset edistäisivät tulkinnan yhdenmukaisuutta ajan myötä. Puuttumisesta oli EIT:n mielestä säädetty laissa EIS 10 artiklan 2 kohdan mielessä.²²⁵

Sananvapauteen puuttumisen oikeutuksen osalta valittajien mielestä demokratian suojaamiseen voitiin vedota vain tapauksissa, joissa perustuslaillinen tai poliittinen järjestys olivat uhattuna. EIT ei kuitenkaan hyväksynyt tätä näkemystä, vaan totesi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien säilymisen ja kehittymisen parhaan takeen olevan toisaalta tehokas poliittinen demokratia ja toisaalta ihmisoikeuksien yleinen ymmärtäminen ja noudattaminen. Ihmisoikeustuomioistuin oli pannut merkille vastaajavaltion paikallishallinnon tukeutuneen perinteisesti valtuutettujen ja pysyvän virkamieskunnan väliseen luottamukseen. Vaaleilla valituilla valtuutetuilla oli oikeus odottaa heitä avustavien virkamiesten olevan poliittisesti neutraaleja ja lojaaleja koko valtuustolle. Myös yleisöllä oli oikeus odottaa vaaleilla valittujen henkilöiden toimivan vaalilupaustensa mukaisesti eikä valtuutettujen tehtävän siinä kohdin epäonnistunut avustavien virkamiesten poliittisen opposition seurauksena. Asioidessaan virastoissa oli kansalaisilla oikeus odottaa puolueettomien virkamiesten apua. EIT katsoi, että asetuksen tarkoitus oli vahvistaa luottamusta paikallishallinnossa ja varmistamaa, ettei tiettyjen virkamiesten poliittisen neutraalisuuden turmeltuminen vähentänyt paikallisen demokratian tehokkuutta. Sananvapauteen puuttumisella oli tässä tapauksessa pyritty suojelemaan valtuutettujen ja valitsijoiden oikeutta poliittisen demokratian tehokkuuteen paikallistasolla, puuttumisella oli hyväksyttävä tarkoitus EIS 10 artiklan 2 kohdan mielessä.²²⁶

Tarkastelussaan puuttumiseen välttämättömyyteen EIT viittasi periaatteiden osalta tapaukseen *Vogt v. Saksa* (1995). EIS 10 artiklan 2 kohdassa ilmaisulla ”välttämättömiä” (“necessary”) viitattiin pakottavan sosiaalisen tarpeen olemassaoloon (“pressing social need”). Tarpeen olemassaoloa arvioidessaan jäsenvaltioilla oli tietty harkintamarginaali. Viranomaisten oli päätettäessään, oliko puuttuminen suhteessa tavoiteltuun päämäärään, huomioitava virkamiesten erityiset velvollisuudet ja vastuut. Harkintavallan käyttöön liittyi lisäksi eurooppalainen

²²⁵ Ahmed and others -tapaus kohdat 39–48

²²⁶ Ahmed and others -tapaus kohdat 49–54

valvonta, joka käsitti lainsäädännön ja sen soveltamisesta tehdyt päätökset sekä riippumattomien tuomioistuinten ratkaisut.²²⁷

Valittajien mielestä mitään pakottavaa sosiaalista syytä rajoituksiin ei ollut, koska Widdicomben toimikunnalla ei ollut todellista näyttöä siitä, että johtavien virkamiesten puolueettomuus olisi vaarantunut heidän poliittisen toimintansa johdosta. Ihmisoikeustuomioistuin totesi kyseisen toimikunnan havainneen, että tietyissä tapauksissa olivat virkamiehet syyllistyneet vallan väärinkäyttöön. Toimikunnan raportissa oli esitetty huoli väärinkäytösten mahdollisesta lisääntymisestä muuttuneessa poliittisessa ympäristössä. Raporttiin oli kuultu runsaasti intressin omaavia eri tahoja, jotka olivat yksimielisiä siitä, että oli olemassa tarve vahvistaa poliittisen neutraalisuuden perinnettä joko lainsäädännöllä tai virkaehdoilla. EIT katsoi toimikunnan osoittaneen pakottavan sosiaalisen tarpeen olemassaolon. Valtio ei siten ollut ylittänyt harkintamarginaaliaan säännöksiä antaessaan.²²⁸

Ihmisoikeustuomioistuin huomautti, että kansallisista perinteistä johtuen paikallisdemokratian ja paikallisviranomaisiin liittyvät järjestelyt saattavat poiketa eri valtioissa toisistaan, myös virkamiesten poliittisen toiminnan sääntelyn osalta. Paikallishallintolaisissa oli EIT:n mukaan huolella määritelty virkamiesryhmät, joihin toimenpiteet kohdistettiin. Asetuksen 6 ja 7 kohdilla ei estetty kaikkia kommentteja poliittisista kysymyksistä, vaan välttämään vain puoluehenkisiä kysymyksiä. EIT katsoi rajoitusten perusteiden olevan relevantteja ja riittäviä. Valittajien sananvapautteen ei oltu suhteettomasti puututtu ottaen huomioon vuoden 1990 asetuksen säätämisen perusteena olleet tarpeet ja valtion harkintamarginaalin.²²⁹ Äänin 6–3 EIT ratkaisi, että EIS 10 artiklaa ei ollut rikottu²³⁰.

Eriävän mielipiteen jättäneet tuomarit perustelivat erimielisyyttään muun muassa sillä, ettei puuttuminen ollut välttämätöntä eikä vuoden 1990 asetuksessa tehty selvää eroa viranhoidon ja yksityiselämän välillä. Rajoitukset olivat suhteettomia. Heidän mielestään EIS 10 artiklan 2 kohdassa ei ollut erityisiä perusteita rajoittaa virkamiesten sananvapautta. Widdicomben toimikunta oli pelkästään havainnut poliittisuuden lisääntyneen, mitään vakavia ongelmia ei

²²⁷ Ahmed and others -tapaus kohta 55

²²⁸ Ahmed and others -tapaus kohdat 57–62

²²⁹ Ahmed and others -tapaus kohdat 62–65

²³⁰ Ahmed and others -tapaus s. 29

ollut ilmennyt eikä kurinpitotoimiin oltu ryhdytty, myöskään kanteluja ei oltu tehty. Muissa jäsenvaltioissa ei vastaavia yleisiä ja syvälle meneviä rajoituksia ollut.²³¹

Seuraavassa EIT:n suuren jaoston ratkaisussa, *Başkaya and Okçuoglu v. Turkki* (1999), on kysymys sananvapauteen puuttumisen suhteettomuudesta, kun akateemisen tutkimuksen kirjoittaja ja tutkimuksen julkaisija oli tuomittu rangaistukseen sillä perusteella, että tutkimus oli separatistista propagandaa. Başkaya toimi taloustieteen professorina ja lehtimiehenä. Okçuoglu omisti julkaisutalon, joka julkaisi huhtikuussa 1991 Başkayan kirjan, jonka nimi oli ”Länsimaistuminen, modernisoituminen, kehitys – malliesimerkin tuhoutuminen/Johdatus virallisen ideologian kritiikkiin (”Batılılaşma, Çağdaşlaşma, Kalkınma – Paradigmanın İflası/Resmi İdeolojinin Eleştirisine Giriş”). Kirja oli akateeminen tutkimus, jossa kuvattiin sosio-ekonomista kehitystä Turkissa 1920-luvulta lähtien sekä analysoitiin ja kritisoitiin valtion virallista ideologiaa.²³²

Eräässä kirjan luvussa mainittiin muun muassa, että Turkin vapaussodan (1919-1922) kehitymisessä ja Turkin sosiaalisessa muotoutumisessa oli kurdien ongelmalla suuri merkitys. Kurdien ongelmaa käsiteltiin kirjassa, koska haluttiin osoittaa virallisen ideologian irrationaalisuus ja vapaussodan todellinen luonne. Toisin sanoen, oliko Turkin vapaussota itsenäisyysliike vai ei. Kirjassa ei kuitenkaan aiottu käsitellä kurdien ongelman merkitystä alueen imperialistisen status quon säilyttämisen kannalta. Turkin tasavalta perustettiin 1923 ja siitä lähtien on noudatettu politiikkaa, joka kieltää kurdien olemassaolon. Noudatettu politiikka oli merkityksellinen fasistisen liikkeen kehittymisen kannalta. Virallisessa ideologiassa on yhtenä keskeisenä hypoteesina, ettei kurdien kansaa ole olemassakaan. Kansan olemassa oloa ei kuitenkaan ajatuksella voi poistaa. Turkin ja Kurdistanin suhteessa voidaan puhua tilanteesta, jossa esiintyy poliittista, sotilaallista, kulttuurista ja ideologista painostusta.²³³

Kirjoittajaa ja julkaisijaa vastaan nostettiin syytteet terrorismin ehkäisemisestä annetun lain tarkoittaman valtion jakamattomuuden vastaisen propagandan levittämisestä. Tekojen katsottiin tapahtuneen toukokuussa 1991. Syyttäjä nosti syytteen valittajia vastaan kansallisessa turvallisuustuomioistuimessa (”İstanbul Devlet Güvenlik Mahkemesi”) vuoden 1991 terrorismin ehkäisemiseksi annetun lain (”Prevention of Terrorism Act 1991”) perusteella.²³⁴

²³¹ Ahmed and others -tapaus s. 33–34

²³² Başkaya and Okçuoglu -tapaus kohdat 9–10

²³³ Başkaya and Okçuoglu -tapaus kohta 11

²³⁴ Başkaya and Okçuoglu -tapaus kohta 13

Kansallinen turvallisuustuomioistuin hylkäsi syytteet lokakuussa 1992 katsottuaan kirjan olevan akateeminen työ, joka ei sisältänyt propagandan aineksia. Syyttäjä valitti päätöksestä ja kassaatiotuomioistuin kumosi tuomioistuimen päätöksen helmikuussa 1993 ja palautti jutun. Sen mukaan syytteen hylkäämisessä ei ollut kiinnitetty asianmukaisesti huomiota Kurdistanin liittämistä ja siirtokunnan perustamisesta kirjassa esitettyyn väitteeseen, joka ylitti kritiikin rajat ja oli valtion jakamatonta koskemattomuutta vastaan suunnattua propagandaa. Elokuussa 1993 turvallisuustuomioistuin tuomitsi kirjoittajan yhdeksi vuodeksi ja kahdeksaksi kuukaudeksi vankeuteen ja maksamaan sakkoja vajaat 42 miljoonaa Turkin liiraa, julkaisija tuomittiin viideksi kuukaudeksi vankeuteen ja maksamaan sakkoja samoin vajaat 42 miljoonaa Turkin liiraa. Rangaistukset olivat alun perin kovemmat, mutta ne alennettiin syytettyjen osoitettua oikeudenkäynnin aikana hyvää käytöstä. Kassaatiotuomioistuin hylkäsi päätöksestä tehdyn valituksen. Kirjoittaja irtisanottiin virasta maaliskuussa 1994 hänen saamansa vankeusrangaistuksen vuoksi.²³⁵

Lokakuussa 1995 terrorismin ehkäisystä annettua lakia muutettiin ja kansalliset tuomioistuimet veloitettiin ottamaan uudelleen käsittelyyn kuukauden sisällä juttu, jossa se oli aiemman lain nojalla tuominnut henkilön. Siitä syystä turvallisuustuomioistuin, joka käsitteli tasavaltaan, valtion alueelliseen koskemattomuuteen, kansakunnan jakamattomaan ykseyteen sekä demokraattiseen järjestelmään ja valtion sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen kohdistuvat rikokset, otti julkaisijan asian uudelleen käsittelyyn. Tuomioistuimen mukaan muutoksia ei voitu soveltaa häneen, koska hän oli jo suorittanut rangaistuksensa.²³⁶

Sananvapauteen puuttuminen oli riidatonta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kirjoittajan osalta kansallisessa laissa oli säädetty sekä syyllisyyden toteamisen että rangaistuksen osalta. Sen sijaan julkaisijan tuomitsemisesta ei ollut säädetty laissa. EIS 10 artiklan 2 kohdan mukaan hetki, jolloin sananvapauteen puuttumista tarkoitettiin toimenpiteisiin ryhdyttiin, on otettava huomioon. Tässä tapauksessa ajankohta oli toukokuussa 1991. Perustuslakituomioistuin oli heinäkuussa 1993 kumonnut säännöksen, jonka perusteella hänet oli tuomittu. Joten säännös ei ollut enää voimassa elokuussa 1993, kun turvallisuustuomioistuin tuomitsi julkaisijan eikä kassaatiotuomioistuimen pysyttäessä päätöksen joulukuussa 1993. Molemmat tuomioistuimet laiminlöivät Turkin rikoslain säännöstä, jonka mukaan oli käytettävä syylliselle edullisinta lakia. Turkin hallitus perusteli

²³⁵ Başkaya and Okçuoglu -tapaus kohdat 16–22

²³⁶ Başkaya and Okçuoglu -tapaus kohta 24

sananvapauteen puuttumista pyrkimyksellä alueellisen koskemattomuuden ja kansallisen ykseyden säilyttämiseen ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen sekä epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseen. EIT totesi turvallisuustilanteen Kaakkois-Turkissa olevan herkkä ja viranomaisten tuli valvoa toimintaa, joka mahdollisesti lisäsi väkivallan käyttöä. Kaakkois-Turkissa toimi samaan aikaan väkivaltaisia menetelmiä käyttävä separatistinen liike. Tällä perusteella EIT katsoi valittajan tuomitsemisella pyrityn hyväksyttäviin päämääriin.²³⁷

Puuttumisen välttämättömyyden osalta Turkin hallitus huomautti, että kirjalla pyrittiin puolustamaan Kurdistanin työväenpuolueen (PKK) terrorismia väittämällä Turkin olevan Kurdistania sortava siirtomaavalta. PKK:n tavoitteena oli perustaa uusi valtio Turkin alueelle. Ihmisoikeustuomioistuin korosti pluralismin, suvaitsevaisuuden ja vapaamielisyyden vaatimuksia. Vaatimuksista johtuen EIS 10 artiklan 2 kohta soveltui myös järkyttäviin ja levottomuutta herättäviin tietoihin ja ajatuksiin. Huomioon oli otettava riitautettujen lausumien sisältö ja niiden esitysyhteys. Poliittisen puheen tai yleistä mielenkiintoa herättävästä kysymyksestä keskustelun osalta sananvapautta ei juurikaan voi rajoittaa.²³⁸

Kritiikille asetetut rajat ovat väljemmät hallituksen suhteen kuin peruskansalaisen tai poliitikon suhteen. Mikäli käytössä on muita keinoja perusteetonta kritiikkiä vastaan, niin hallituksen tulisi niitä käyttää johtuen määräävästä asemastaan ja pidättäytyä rikosoikeudenkäyntien nostamisesta. Valtion harkintamarginaali on kuitenkin väljempi silloin, jos huomautuksilla yllytetään väkivaltaan tiettyä yksilöä, virkamiestä tai väestönosaa kohtaan. EIT ei kuitenkaan nähnyt kirjassa esitettyjen näkemysten yllyttäneen tai olleen omiaan yllyttämään väkivaltaan. Ihmisoikeustuomioistuin ymmärsi Turkin hallituksen huolen, koska Turkin turvallisuusjoukkojen ja PKK:n välillä oli ollut vuodesta 1985 lähtien levottomuuksia, joissa oli menetetty runsaasti ihmishenkiä ja aiheutunut hätätilan julistaminen suurelle osalle aluetta. Turkin viranomaiset eivät kuitenkaan olleet kiinnittäneet riittävästi huomiota akateemisen ilmaisun vapauteen ja yleisön oikeuteen saada tietoa erilaisista näkökulmista. Sinänsä relevantit seikat, joilla valittajat oli tuomittu, eivät olleet riittäviä. Puuttumisen seurauksetkaan eivät olleet oikeasuhtaisia.²³⁹ EIT:n suuri jaosto katsoi yksimielisesti EIS 10 artiklaa rikotun kummankin valittajan kohdalta.²⁴⁰

²³⁷ Başkaya and Okçuoglu -tapaus kohdat 46–52

²³⁸ Başkaya and Okçuoglu -tapaus kohdat 59–62

²³⁹ Başkaya and Okçuoglu -tapaus kohdat 62–66

²⁴⁰ Başkaya and Okçuoglu -tapaus s. 27

Tuomarin sananvapaudesta ja sen rajoista vaalikampanjan aikana oli kyse tapauksessa Kudeshkina v. Venäjä (2009). 18 vuoden ajan tuomarina istunut valittaja oli määrätty vuonna 2003 tuomariksi virkavaltuuksien väärinkäytöstä syytetyn rikostutkijan jutussa. Oikeuden kokoonpanossa oli tuomarin lisäksi kaksi maallikkojäsentä. Oikeudenkäynnin aikana syyttäjä teki esteellisyysvalitukset sekä tuomarista että maallikkojäsenistä, esteellisyysvalitukset hylättiin. Maallikkojäsenet pyysivät vapautusta tehtävästään perustellen pyyntöään sillä, että syyttäjä loi oikeussaliin maallikkojäsenten henkistä pahoinvointia lisäävän ilmapiirin (”... due to the perverse environment at the hearing, for which he is responsible and which made them ill.”) Valittaja vapautti maallikkojäsenet ja myöhemmin rikostutkijan juttu siirrettiin toiselle tuomarille päällikkötuomarin päätöksellä, koska valittaja oli perustelujen mukaan viivytellyt oikeuden uuden kokoonpanon määräämisessä.²⁴¹

Samana vuonna valittaja lähti ehdokkaaksi federaation duuman vaaleissa ja sai virkavapaata ehdokkuuden ajaksi. Hänen yhtenä vaaliteemanaan oli oikeuslaitoksen uudistaminen. Radiolle antamassaan haastattelussa hän totesi muun muassa, että työskenneltyään vuosia Moskovan kaupunkioikeudessa oli hänelle muodostunut epäily moskovalaisten oikeuksien riippumattomuudesta. Hänen mielestään ei ollut harvinaista, että oikeutta painostettiin päätöksenteossa suurta yleistä mielenkiintoa herättävissä jutuissa, mutta myös tiettyjen vaikutusvaltaisten henkilöiden mahdollisesti liittyessä juttuun. Esimerkkinä hän kertoi rikostutkijan juttuun liittyen, että oikeuskanslerin virasto oli ottanut rikostutkijan tutkiman salakuljetettujen huonekalujen myyntijutun sisäministeriön rikostutkintaosastolta ja nostanut syytteen rikostutkijaa vastaan. Rikostutkijan tietoon oli myyntijutun tutkinnassa tullut hyvin merkittäviä ja vaikutusvaltaisia henkilöitä. Kaupunkioikeus hylkäsi jutun toteamalla, että oikeuskanslerinvirasto ei aina itsekään onnistunut noudattamaan lakia. Myöhemmin ylempi oikeusaste poisti tuomion ja juttu palautui Moskovan kaupunkioikeudelle, jossa se määrättiin valittajalle. Oikeuskanslerin virastoa edustava virallinen syyttäjä ilmeisesti havaitsi, että asianomistajien kertomukset olivat syytettä vastaan. Pian tämän jälkeen päällikkötuomari otti jutun valittajalta, valittajan mielestä hänelle ei päätöstä peruteltu. Valittajan mukaan päällikkötuomarilla ja syyttäjällä oli jutussa yhteinen intressi. Muissakin jutuissa hänen mukaansa tuomioistuimia käytettiin kaupallisten, poliittisten tai henkilökohtaisten manipulointien välineenä. Valittaja antoi haastattelun myös kahdelle sanomalehdelle, jossa hän mainitsi muun muassa, että Siperiassa tuomioistuimet ovat puhtaampia brutaalista

²⁴¹ Kudeshkina -tapaus kohdat 7–15

manipuloinnista ja korruptiosta kuin Moskovassa. Hänen mukaansa kenelläkään ei voinut olla varmuutta oman juttunsa ratkaisemiseksi lainmukaisesti, vaan siten, että sillä miellytettiin jotakin tahoja. Tavalliset kansalaiset ja merkittävät henkilöt eivät olleet yhdenvertaisia oikeuden edessä, lakeja sovellettiin heihin eri tavalla.²⁴²

Valittaja jäi valitsematta duumaan ja hän jatkoi kaupunkioikeuden tuomarina. Hän nosti kanteen ylimmälle tuomarilautakunnalle päällikkötuomarista, koska katsoi päällikkötuomarin painostaneen häntä rikostutkijan jutun aikana. Päällikkötuomari oli vaatinut käsittelypöytäkirjoista poistettavaksi kaikki ne kohdat, joissa maallikkojäsenet olivat kokeneet painostusta, sekä esittänyt maallikkojäsenten pyytämistä olla osallistumatta istuntoihin. Päällikkötuomarin menettely oli ilmeisen laitonta. Valittajan kantelua tutkinut tuomari oli esittänyt ylimmälle tuomarilautakunnalle, että päällikkötuomarin painostuksesta ei ollut mitään näyttöä ja juttu oli siirretty toiselle tuomarille, koska valittaja ei ollut kyennyt toimittamaan oikeudenkäyntiä. Vuonna 2004 tuomarilautakunta päätti olla nostamatta kurinpitomenettelyä päällikkötuomaria vastaan.²⁴³

Päällikkötuomari oli valittajan virkavapaan aikana tehnyt hakemuksen Moskovan tuomarilautakunnalle, jossa vaadittiin valittajan erottamista virastaan. Valittaja ei ollut toiminut virkavapautensa aikana asemansa ja virkansa edellyttämällä tavalla solvaamalla oikeuslaitosta ja tuomareita sekä antanut harhaanjohtavia tietoja yleisölle. Vuonna 2004 tuomarilautakunta erotti valittajan kurinpitokokoukseen syylistymisen vuoksi. Valittaja oli esittänyt valheellisia ja loukkaavia mielipiteitä federaation tuomareista ja tuomioistuineläimästä. Valittaja valitti päätöksestä Moskovan kaupunkioikeudelle ja pyysi korkeinta oikeutta siirtämään jutun toiseen alioikeuteen. Kaupunkioikeus pysytti tuomarilautakunnan päätöksen, josta valittaja teki valituksen korkeimpaan oikeuteen. Korkein oikeus ilmoitti sen jälkeen, että aiemmin tehty pyyntö jutun siirtämisestä toiseen alioikeuteen oli hylätty ja vuonna 2005 korkein oikeus pysytti tuomarilautakunnan päätöksen.²⁴⁴

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että erottamista ei oltu perusteltu valittajan kelpoisuudella julkiseen virkaan tai kykyyn hoitaa tuomarin virkaa. Erottaminen perustui hänen lausumiinsa medialle, joten sananvapauteen oli puututtu ja EIS 10 artikla soveltui. Erottamisella oli pyritty EIS 10 artiklan 2 kohdan mielessä hyväksyttäviin tavoitteisiin, eli säilyttämään

²⁴² Kudeshkina -tapaus kohdat 17–21

²⁴³ Kudeshkina -tapaus kohdat 22–31

²⁴⁴ Kudeshkina -tapaus kohdat 32–42

tuomioistuinlaitoksen arvovalta ja puolueettomuus sekä suojelemaan toisten mainetta ja oikeutta. Kysymykseksi jäi puuttumisen välttämättömyys.²⁴⁵

Virkamiesten kohdalla tarkasteltavaksi tuli tiedon paljastamista lojaalisuusvelvollisuuden näkökulmasta. Oikeuskäytännössään EIT on korostanut yleisön luottamuksen merkitystä tuomioistuinlaitoksen toimivuuden kannalta. Tuomarit eivät voineet vastata tuomioistuimiin kohdistuviin hyökkäyksiin, koska heidän oli oltava pidättyviä ja osoitettava harkintakykyä sananvapauden käytössään. Siksi perusteettomat hyökkäykset oli tarvetta estää. Ihmisoikeustuomioistuin on toisaalta pitänyt tärkeänä, että vaaleissa ehdokkaina olevat henkilöt saavat esteettä käyttää sananvapauttaan. Arvoasetelmia ei voi näyttää toteen, joten on tehtävä ero tosiasiatoteamuksien ja arvoasetelmien välillä. Arvoasetelmassakin on mahdollista mennä liian pitkälle, ellei sille ole yhtään tosiasiaperusteita. Valittaja oli kertonut omista kokemuksistaan haastatteluissa eikä paljastanut salassa pidettävää tietoa. Lausumat olivat siis tosiasiatoteamuksia, joiden tueksi oli esitetty todisteita. Pällikkötuomari oli rikkonut kansallista lakia siirtäessään valittajalta jutun toiselle tuomarille. Lain mukaan oikeuden kokoonpanoa ei saa käsittelyn aikana muuttaa, ellei joku tuomareista enää kykene osallistumaan istuntoon. Käytös tuki valittajan väitettä painostuksesta. Myöskään kansallisella menettelyllä ei oltu kyetty vähentämään epäilyjä painostuksesta. Valittajan kritiikki oli tosiasiaperusteista.²⁴⁶

Seuraavaksi ihmisoikeustuomioistuin tarkasteli kysymystä siitä, oliko valittaja asemansa tuomarina ja lojaalisuusvelvoitteen huomioon ottaen mennyt lausumissaan liian pitkälle. Tässä yhteydessä EIT viittasi tapaukseen *Vogt v. Saksa* (1995). Lausumat liittyivät virkamiesten menettelyyn korruptiojutussa, joka oli hyvinkin arkaluonteinen asia. Siinä yhteydessä oli nostettu esiin yhteiskunnallisesti merkittävä kysymys eli tuomareiden painostus ja siten vaikuttaminen tuomioistuimen riippumattomuuteen sekä yleiseen luottamukseen instituutiota kohtaan. Sellaiset lausumat, jotka on annettu henkilökohtaisen epäkohdan tai vastustuksen tai hyödyn tavoittelun takia, eivät ansaitse erityisen vahvaa suojelua sananvapauden kannalta. Poliittinen puhe sai EIS 10 artiklan nojalla erityisen suojan ja oikeuskäytännössään EIT onkin katsonut, että kysymyksen liittyminen politiikkaan ei saa itsessään estää tuomaria lausumasta siitä. Tässä tapauksessa lausumia ei voitu pitää perusteettomina henkilökohtaisina hyökkäyksinä, vaan julkisesti merkittävästä asiasta tehtyinä asiallisina kommentteina. Edellä

²⁴⁵ Kudeshkina -tapaus kohdat 79–81

²⁴⁶ Kudeshkina -tapaus kohdat 85–92

mainituissa kohdissa viitattiin lisäksi tapauksiin Ahmed and Others v. Yhdistynyt Kuningaskunta (1998) ja Guja v. Moldova (2008).²⁴⁷

Myös epäilyt Moskovan kaupunginoikeuden puolueettomuudesta hänen erottamisessaan olivat aiheellisia ja niiden sivuuttaminen muodosti vakavan prosessuaalisen laiminlyönnin. Valittajan erottaminen ja estäminen harjoittaa ammattiaan oli ankarin mahdollinen seuraamus, joka ei vastannut teon vakavuutta ja saattoi estää muita tuomareita antamasta vastaavia kriittisiä lausumia. Tässä viitattiin tapaukseen Wille v. Liechtenstein (1999).²⁴⁸ EIT katsoi äänin 4–3 rikotun EIS 10 artiklaa, koska kansalliset viranomaiset eivät olleet päässeet oikeudenmukaiseen tasapainoon tuomioistuinten arvovallan varmistamisen, muiden maineen tai oikeuksien suojaamisen ja valittajan sananvapauden välillä. Lisäksi määrättiin maksettavaksi valittajalle 10 000 euroa aineettomasta vahingosta.²⁴⁹ Kahden vähemmistöön jääneen tuomarin mielestä valittajaa sitoi edelleen lojaalisuusvelvoite, vaikka hän oli virkavapaalla vaalikampanjansa ajan. Hän oli myös paljastanut epäkohtia jutussa, joka ei ollut saanut vielä lainvoimaa. Yksi erimielinen tuomari katsoi, etteivät valittajan lausumat rajoittuneet ainoastaan rikostutkijan juttuun, vaan hän oli kokemukseensa perustaen yleistänyt tuomioistuimen ongelmia ilman, että olisi yrittänyt tuoda enemmän tosiasioita esiin tukevoittaakseen tosiasiapohjaa.²⁵⁰

Seuraavassa tapauksessa kyse on vanhustenhoitoon liittyvistä puutteista ja niiden paljastamisesta. Aihe on Suomessa tällä hetkellä varsin ajankohtainen ja julkisuudessa käydyn keskustelun seurauksena lainsäädännön uudistaminen on noussut poliittiseen keskusteluun eduskuntavaalien alla. Tapauksessa Heinisch v. Saksa (2011) sairaanhoitajan sananvapauteen oli puututtu, kun hänen työsopimuksensa oli purettu. Työsopimuksen purkua perusteltiin sillä, että hän oli paljastanut puutteita vanhustenhoidossa. Valittaja työskenteli geriatrisena sairaanhoitajana terveydenhuoltoon erikoistuneessa yhtiössä, jonka pääomistaja oli osavaltio.²⁵¹

Hänen työpaikallaan oli henkilöstövajetta, joka vaikutti tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Vuosina 2003–2004 valittaja yhdessä kollegojensa kanssa huomautti toistuvasti työnantajalleen henkilöstövajeen vaikutuksista, eikä hän mielestään enää voinut kantaa vastuutaan hoidon puutteista. Hänellä oli myös toistuvia sairauspoissaoloja, joiden syy oli työuupumus. Myös

²⁴⁷ Kudeshkina -tapaus kohdat 85–95

²⁴⁸ Kudeshkina -tapaus kohdat 98–99

²⁴⁹ Kudeshkina -tapaus s. 31–32

²⁵⁰ Kudeshkina -tapaus s. 33–40

²⁵¹ Heinisch -tapaus kohta 6

valvontalautakunta totesi marraskuussa 2003 henkilöstön vähyden aiheuttamat puutteet sekä ohjeistuksen ja hoidon dokumentoinnissa olevat puutteet ja tilanteeseen tuli tämän seurauksena joitakin parannuksia. Valittaja jatkoi huomautusten tekemistä esimiehilleen ja sairastui uudelleen syksyllä 2004. Hän otti lopulta yhteyttä asianajajaan, joka lähetti marraskuussa 2004 yhtiön johdolle kirjeen, jossa todettiin henkilöstövajauksen aiheuttamat haasteet potilaiden hygieniahoidon takaamisessa. Asianajaja totesi kirjeessään, että johdon asianmukaiset korjaustoimenpiteet tilanteessa ovat ainoa keino välttää julkinen keskustelu ja rikosilmoitus. Hoitokodin johtaja torjui syytteet ja asianajaja teki joulukuussa 2004 rikosilmoituksen törkeästä petoksesta. Asianajaja viittasi rikosilmoituksessaan erääseen ryhmäkokouksen pöytäkirjaan, jossa kurinpitoseuraamuksen uhalla kiellettiin henkilöstöä paljastamasta potilaille ja heidän omaisilleen henkilöstön vähyys ja kiire. Valittaja oli ilmoittanut olevansa valmis todistamaan hoitokodin oloista.²⁵²

Syyttäjä teki asiassa syyttämättä jättämispäätöksen tammikuussa 2005 ja samassa kuussa valittaja irtisanottiin toistuvista sairauslomista johtuen. Irtisanomisaika päättyi maaliskuun lopussa 2005. Valittaja kääntyi ammattiliittonsa puoleen ja vei irtisanomisensa oikeuteen. Ammattiliitto julkaisi lehtisen, jossa kerrottiin hoitajien työpaineesta ja hyväksikäytöstä sekä valittajan irtisanomisesta ja hänen tekemästään rikosilmoituksesta. Lehtistä valittaja jakoi hoitokodissa ja yhtiö sai siten tietää rikosilmoituksesta. Yhtiö purki valittajan työsopimuksen helmikuussa 2005 perusteluinaan, että valittaja oli ollut aloitteentekijä lehtisen laatimisessa ja jakanut sitä. Työsuhteen purun seurauksena julkaistiin uusi lehtinen sekä tapausta käsiteltiin televisio-ohjelmassa ja muutamissa lehtiartikkeleissa.²⁵³

Valittaja valitti uudelleen irtisanomisestaan ja työsuhteen purusta, jolloin työnantaja uusi työsuhteen purkamisen huhtikuussa 2005. Syyttäjä teki syyttämättä jättämispäätöksen toukokuussa 2005. Elokuussa 2005 työoikeus piti valittajan työsuhteen purkamista perusteettomana. Ylioikeus kuitenkin kumosi työoikeuden päätöksen ja piti työsuhteen purkamista lainmukaisena. Valittajan tekemä rikosilmoitus oli laissa tarkoitettu pakottava syy, joka oikeutti työsuhteen purkuun ilman irtisanomista. Valittaja ei ollut kyennyt näyttämään rikosilmoituksen väitteitä. Hänen olisi myös pitänyt odottaa valvontalautakunnan raporttia ennen rikosilmoituksen tekemistä. Valittaja ei saanut valituslupaa ylioikeuden tuomiosta. Liittotuomioistuin hylkäsi heinäkuussa 2007 valitusluvan epäamisestä tehdyn valituksen ja

²⁵² Heinisch -tapaus kohdat 8–15

²⁵³ Heinisch -tapaus kohdat 16–22

perustuslakituomioistuimien jätti valittajan tekemän valituksen tutkimatta ilman tarkempia perusteluja.²⁵⁴

Sananvapautteen puuttuminen oli kiistatonta. Valtiolla on positiivinen velvollisuus turvata sananvapautta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi Saksan oikeuden antavan mahdollisuuden työ sopimuksen purkamiseen, mikäli sitä ei pakottavista syistä voitu jatkaa. Kansallisen oikeuskäytännön mukaan lojaalisuusvelvoitteen rikkominen tekemällä työnantajasta rikosilmoituksen saattoi oikeuttaa työsuhteen purkamiseen. Joten puuttumisesta oli säädetty kansallisella lailla. Tässä viitattiin tapaukseen Vogt v. Saksa (1995). Jäljelle jäi käsiteltäväksi puuttumisen välttämättömyys.²⁵⁵ Ihmisoikeustuomioistuin käsitteli välttämättömyyttä julkisen intressin ja paljastusten todenperäisyyden valossa.

Tärkeimpänä tekijänä nostettiin esiin tietojen paljastamiseen liittynyt julkinen intressi. EIT viittasi tapaukseen Guja v. Moldova (2008) johtavien periaatteiden osalta, työntekijän tuli saada erityistä suojaa, jos hän ilmoitti lainvastaisesta toiminnastaan ja väärinkäytöksistä työpaikallaan²⁵⁶. Ilmoitus tuli ensisijaisesti tehdä esimiehille tai muulle toimivaltaiselle elimelle. EIT totesi valittajan ilmoittaneen puutteista ja kiinnittänyt johdon huomion rikosilmoituksen mahdollisuuteen. Asianajaja oli tekemässään rikosilmoituksessa pyytänyt syyttäjän tutkivan juttua kaikilta oikeudellisilta kannoilta. Kansallisen lain mukaan sisäistä selvittelyä ei voi vaatia, mikäli asian ilmoittamatta jättäminen johtaisi syytteen nostamiseen henkilöä kohtaan eikä, mikäli perustellusti voitiin katsoa, ettei ilmoittaminen toisi korjausta tilanteeseen. Lojaalisuusvelvoitteen ei enää voinut katsoa sitovan virkamiestä, jos työnantaja ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin ilmoituksen saatuaan. Valittaja oli katsonut ilmoitustensa olleen tuloksettomia ja viitannut mahdollisuuteen häntä kohtaan nostettavaksi syyte. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tapauksessa on jäänyt näyttämättä, että sisäisten kantelujen jatkaminen olisi ollut riittävän tehokas keino tilanteen parantamiseksi. Rikosilmoituksen tekeminen oli siten perusteltua.²⁵⁷ Julkisen keskustelun puitteissa käytävä keskustelu hoitokodin puutteista oli myös julkisen osakkeenomistajan edun mukaista, koska avoimuus lisää luottamusta. Tätä seikkaa EIT piti painavampana kuin tarvetta suojella valtionyhtiön kaupallista mainetta ja etua.²⁵⁸

²⁵⁴ Heinisch -tapaus kohdat 23–30

²⁵⁵ Heinisch -tapaus kohdat 45–50

²⁵⁶ Heinisch -tapaus kohta 63

²⁵⁷ Heinisch -tapaus kohdat 64–81

²⁵⁸ Heinisch -tapaus kohdat 88–90

Toisena tarkasteltavana välttämättömyyden perusteena oli paljastettujen tietojen oikeellisuus ja luotettavuus. Virkamiehellä sananvapauden käyttöön liittyy erityisiä vastuita ja velvollisuuksia. Olennaista on paljastajan toimiminen vilpittömässä mielessä eli uskooko hän tietojen todenmukaisuuteen ja julkisen edun vaativan tietojen paljastamista sekä ettei hänellä ollut muita keinoja käytettävissä. Kyseisessä tapauksessa valvontalautakunta oli suorittanut tarkastuksensa ja lautakunnan laatimassa tarkastusraporteissa vuosilta 2002 ja 2003 oli kritisoitu valittajan esille tuomia puutteita. Tarkastusraporttien mukaan henkilöstövähyyks oli syynä hoidon riittämättömyyteen. Valittajan väitteille oli siis riittävät tosiasia-perusteet. Valittaja ei ollut tarkoin yksilöinyt väitteitään tai henkilöitä. Hänellä oli perusteet epäillä sisäisen tiedon paljastamisen liian tarkoin asettavan hänet vaaraan saada syyte tai joutua yrityksen kostotoimenpiteiden kohteeksi. Henkilöstövajeen poistaminen olisi parantanut valittajankin työolosuhteita, tästä huolimatta EIT katsoi hänen toimineen vilpittömässä mielessä ja uskoneen paljastusten olevan julkisen edun mukaisia. Valittajan menettelyä ei voitu pitää perusteettomana henkilökohtaisena hyökkäyksenä, vaikka hän turvautuikin tietynasteiseen liioitteluun ja yleistämiseen. Hän oli kuitenkin yrittänyt saada tilannetta kohentavia toimenpiteitä aikaan ilmoittamalla puutteista esimiehilleen ennen median puoleen kääntymistä ja lehtisten jakoa. Apua oli haettu myös asianajajalta. Rikosilmoitukseen viittaavia lehtisiä hän oli jakanut vasta irtisanomisensa jälkeen.²⁵⁹

Hänen saamansa rangaistus oli työoikeuden tuntemista seuraamuksista raskain. Seuraamus oli omiaan estämään myös muita työntekijöitä paljastaa laitoshoidon puutteita, joka ei ollut yhteiskunnan etujen mukaista. Yksimielisessä ratkaisussaan EIT totesi, ettei kansalliset tuomioistuimet olleet löytäneet oikeudenmukaista tasapainoa työnantajan maineen ja oikeuksien suojelun ja valittajan sananvapauden välillä. EIS 10 artiklaa oli rikottu.²⁶⁰ Valittajalle tuomittiin maksettavaksi lisäksi 10 000 euroa aineettomasta vahingosta ja 5 000 euroa kuluista²⁶¹.

7.4. Ratkaisujen keskeisiä perusteluja

Tässä luvussa tarkasteltujen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa virkamiehen on saatava erityistä suojelua tilanteessa, jossa hän ilmoittaa lainvastaisesta

²⁵⁹ Heinisch -tapaus kohdat 64–87

²⁶⁰ Heinisch -tapaus kohdat 91–95

²⁶¹ Heinisch -tapaus kohdat 104–107

toiminnasta ja väärinkäytöksistä virkapaikallaan. Tähän oikeuteen ihmisoikeustuomioistuin viittaa erityisesti tapauksessa Guja v. Moldova (2008) ja myös Euroopan parlamentti on käsitellyt ilmiantajien suojelua päätöslauselmassaan (1729/2010). Ensisijaisesti epäkohdista on ilmoitettava esimiehille tai toimivaltaiselle viranomaiselle tai muulle toimivaltaiselle taholle. Mikäli edellä mainituille tehdyt ilmoitukset eivät johda tilanteen korjaustoimenpiteisiin, niin sisäisten kantelujen jatkamisen ei voida katsoa enää olevan riittävän tehokas keino tilanteen parantamiseksi. Samoin esimiesten tai muiden toimivaltaisten tahojen ilmeinen jonkin asteinen osallisuus väärinkäytöksissä on huomioon otettava seikka arvioitaessa ilmoitusten tehokkuutta. Mikäli sisäiset kantelut eivät johda korjaustoimenpiteisiin, niin lojaalisuusveloitteen ei enää voida välttämättä katsoa sitovan virkamiestä²⁶². Keskeistä on niin ikään se, voiko virkamies katsoa joutuvansa syytteeseen, mikäli ei ilmoita väärinkäytöksistä edelleen²⁶³. Väärinkäytöstä paljastettaessa julkisuuteen on olennaista ilmiantajan toimiminen vilpittömässä mielessä. Toisin sanoen uskooko hän tietojensa olevan todenmukaisia ja niiden paljastamisen olevan julkisen edun mukaista sekä ettei hänellä ole muita keinoja enää käytettävissään.²⁶⁴

Lain täsmällisyyttä arvioitaessa ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että lain tulee kyetä mukautumaan muuttuviin olosuhteisiin. Laki on eräällä tavalla elävä dokumentti, jonka sisältöä ja tulkintaa muutetaan yhteiskunnan olosuhteiden muuttuessa. Lakitekstille on asetettu täsmällisyysvaatimus. Säännöksen on kyettävä mukautumaan muuttuviin olosuhteisiin, jonka vuoksi joudutaan käyttämään termejä, jotka ovat epämääräisiä. Niiden tulkinta ja soveltaminen jää käytännön varaan. Kansallisen lainsäädännön täsmällisyyden aste riippuu säädösten sisällöstä, soveltamisalasta sekä kohteena olevien henkilöiden määrästä ja asemasta. Lakeja täydennetään antamalla alemman tasoisia säädöksiä ja määräyksiä.²⁶⁵ Esimerkiksi poliittisen toiminnan täsmällinen määrittely ei ole mahdollista, joten esimerkiksi tiettyihin ryhmiin sovellettavien ohjesääntöjen säännösten voidaan katsoa olevan hyväksyttäviä ja riittävän selviä. Muun muassa asevoimissa kaikkea käyttäytymistä, joka oikeuttaa määräämään kurinpitoseuraamuksia, ei ole mahdollista täsmällisesti määrittellä.²⁶⁶ Tästä syystä säännöksiltä edellytetään kuitenkin ennalta-arvattavuutta seuraamusten osalta. Välttämättä kaikkia seurauksia ei kyetä ennakoimaan, mutta virkamiehillä on kuitenkin mahdollisuus pyytää työnantajaltaan, ammattiliitolta tai muista lähteistä neuvoja ennen ryhtymistään

²⁶² Heinisch -tapaus kohta 65 ja Guja -tapaus kohta 73

²⁶³ Heinisch -tapaus kohta 69

²⁶⁴ Heinisch -tapaus kohta 83

²⁶⁵ Rekvényi -tapaus kohta 34

²⁶⁶ Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs and Gubi -tapaus kohta 31

toimenpiteisiin. Oikeusturvakeinojen kannalta asiaa lähestyttäessä voidaan virkamiehillä olevan myös mahdollisuus valittaa päätöksistä tuomioistuimeen. Tuomioistuinten ratkaisut edistävät tulkinnan yhdenmukaisuutta ja parantavat seuraamusten ennalta-arvattavuutta.²⁶⁷

Sananvapauteen puuttumisen perusteina olevien tavoitteiden hyväksyttävyydestä on EIT:n ratkaisussa esimerkkejä. Hyväksyttäviä perusteita on muun muassa pyrkimys säilyttää alueellinen koskemattomuus ja kansallinen ykseys, ylläpitää kansallinen turvallisuus sekä estää epäjärjestys ja rikollisuus²⁶⁸. Hyväksyttäviä tavoitteita ovat myös tuomioistuinlaitoksen arvovallan ja puolueettomuuden säilyttäminen, asevoimien toimintakyvyn ja järjestyksen säilyttäminen sekä muiden maineen ja oikeuden suojeleminen²⁶⁹.

Arvioitaessa sananvapauteen puuttumisen välttämättömyyttä on olennaista, onko puuttumiselle pakottava sosiaalinen tarve. Jäsenvaltioilla on välttämättömyyttä arvioidessaan tietty harkintamarginaali. Virkamiesten erityiset velvollisuudet ja vastuut on huomioitava, kun päätetään, oliko puuttuminen suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Harkintavallan käyttöön liittyy eurooppalainen valvonta, joka käsittää lainsäädännön ja sen soveltamisesta tehdyt päätökset sekä riippumattomien tuomioistuinten ratkaisut. Tässä mielessä tapauksia kansallisesti harkittaessa on otettava huomioon myös EIT:n oikeuskäytäntö. Puuttumisen välttämättömyydessä korostuu myös pluralismin, suvaitsevaisuuden ja vapaamielisyyden vaatimukset.²⁷⁰ Riitautettujen lausumien sisältö ja niiden esitysyhteys on otettava harkinnassa huomioon. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sananvapautta ei juurikaan voi rajoittaa, kun kyse on poliittisesta puheesta tai yleistä mielenkiintoa herättävästä kysymyksestä.²⁷¹ Sananvapaudessa ei ole kysymys ainoastaan yleisesti hyväksyttävistä tai neutraaleista mielipiteistä, myös vastareaktiota herättäviä tai kritiikkiä sisältäviä mielipiteitä koskee sananvapaus. Valtioon ja sen hallitukseen kohdistuvan kritiikin suhteen asetettavat rajat ovat väljemmät kuin peruskansalaisen tai poliitikon suhteen.²⁷² Ratkaisussa on huomioitu valtioiden osalta niiden historiatausta. Ihmisoikeustuomioistuin onkin painottanut joissakin tapauksissa pakottavan sosiaalisen tarpeen osalta joidenkin valtioiden lähimenneisyyttä, jolloin niiden hallinto perustui totalitaariseen yksipuoluejärjestelmään tai joiden hallinto toteutti hirmutekoja. Näissä ratkaisussa historian huomioiminen liittyi sananvapauteen puuttumisen

²⁶⁷ Ahmed and others -tapaus kohta 46

²⁶⁸ Başkaya and Okçuoglu -tapaus kohta 56

²⁶⁹ Kudeshkina -tapaus kohta 81 ja Rose -tapaus s. 6

²⁷⁰ Başkaya and Okçuoglu -tapaus kohta 61

²⁷¹ Başkaya and Okçuoglu -tapaus kohdat 62–63

²⁷² Vogt -tapaus kohta 52

suhdetta tavoiteltuun päämäärään.²⁷³ Yleisöllä on oikeus odottaa kohtaavansa eri tilanteissa poliittisesti neutraaleja ja poliittisista kahnauksista riippumattomia virkamiehiä²⁷⁴.

8. Yhteenveto

Sananvapaus on ihmisoikeus ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ihmisoikeuksien on määritelty kuuluvan jokaiselle ihmiskunnan jäsenelle yhtäläisesti. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 85–86/1998) 10 artiklan 2 kohdassa on rajoitusperusteet, joilla sananvapautta voidaan rajoittaa. Ne ovat lainmukaisuus, hyväksyttävä peruste ja välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa. Näiden perusteiden täyttymistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tarkastelee omissa ratkaisuisaan. Hyväksyttävät perusteet, kuten esimerkiksi kansallinen turvallisuus, yleinen järjestys ja moraalinen sekä muiden henkilöiden maineen ja oikeuksien turvaaminen, ovat käsitteinä hyvin laajoja ja ne voidaan ymmärtää eri kulttuuri- ja historiaustaisissa valtioissa monella eri tavoin. EIS 17 artikla, oikeuksien väärinkäytön kieltäminen, kieltää valtion, ryhmän tai henkilön ryhtymästä toimintaan tai tekoon, jolla ihmisoikeus tehdään tyhjäksi tai rajoitetaan enemmän kuin ihmisoikeussopimuksessa on sallittu. EIS 18 artiklan, vallan väärinkäytön kiellon, mukaan rajoituksia oikeuksiin ja vapauksiin saa soveltaa vain EIS:n hengessä siinä tarkoituksessa, jota varten ne on säädetty.

Sananvapaudella on keskeinen merkitys demokraattiselle yhteiskunnalle ja poliittisen keskustelun vapauden onkin todettu kuuluvan demokraattisen yhteiskunnan ytimeen. On tärkeää, että jokaisella on oikeus osallistua ajatusten ja mielipiteiden vaihtoon. Poliittisten mielipiteiden ilmaisun osalta rajoittaminen onkin harkittava erityisen tarkoin. Kuten tapauksessa *Başkaya and Okçuoglu v. Turkki* (1999) EIT totesikin, ettei EIS 10 artiklan 2 kohta juurikaan anna mahdollisuuksia asettaa rajoituksia poliittiselle puheelle tai yleisesti kiinnostavasta kysymyksestä käydylle keskustelulle.

Sananvapauden käyttöön liittyy kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan velvollisuuksia ja vastuuta. Tämän voidaan katsoa korostuvan erityisesti ammattisotilaiden ja virkamiesten kohdalla. Julkisen vallan käyttöön tai julkisyhteisön intressin turvaamiseen liittyvät virkamiesten tehtävät asettavat erityisiä velvollisuuksia ja vastuita, joiden tavoitteena on varmistaa tehtävien asianmukainen hoito. Erityisasemaan virkamiesten ryhmässä nousevat

²⁷³ Rekvényi -tapaus kohdat 44–48 ja Vogt -tapaus kohta 59

²⁷⁴ Rekvényi -tapaus kohta 41

voimakeinojen käyttöön valtuutetut virkamiehet, kuten esimerkiksi ammattisotilaat ja poliisit. Sananvapautta voidaan virkamiesten osalta rajoittaa tiukemmin kuin muiden, silloin rajoittamisen on perustuttava etenkin tarpeellisuusvaatimukseen. Ammattisotilaiden osalta korostuu myös poliittinen neutraalius, koska asevoimien on kyettävä toteuttamaan tehtävänsä riippumatta valtiossa kulloinkin vallitsevista poliittisista voimasuhteista ja niissä tapahtuvista muutoksista.

Tässä tutkimuksessa olen tarkastellut ammattisotilaiden ja virkamiesten osalta ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja kolmen virkamiehelle asetetun eri velvoitteen näkökulmasta. Näkökulmat olivat käyttäytymisvelvoite, salassapitosäännösten noudattaminen ja vaitiolovelvollisuus sekä lojaliteetti- ja puolueettomuusvelvoite. Käyttäytymisvelvoitteen osalta ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti erityistä huomiota ratkaisuisaan, joissa todettiin rikotun EIS 10 artiklaa, välttämättömyyteen demokraattisessa yhteiskunnassa ja seuraamusten oikeasuhtaisuuteen. Ratkaisuisa oli merkitystä sillä, miten julkisena tapahtumaa voitiin pitää eli miten laaja yleisö kyseessä oli. Kirjallinen mielipiteen ilmaisu, joka oli lähetetty yhdelle henkilölle ja siitä oli annettu korkeintaan yksi kopio yksityishenkilölle, ei täyttänyt julkisuuteen levityksen vaatimuksia. Ratkaisussa todettiin kirjeen sisältäneen kriittisiä mielipiteitä, mutta sisältö ei kuitenkaan ollut sellaista, jolla olisi ollut merkitystä sotilaskurin säilyttämisen kannalta. Kyetäkseen toimimaan tehokkaasti asevoimat tarvitsevat kurin säilyttämiseen tärkeitä oikeudellisia sääntöjä, joilla voidaan sananvapautta rajoittaa sotilaskuriin kohdistuessa todellista uhkaa. Kurinpitosisäännöksillä voidaan myös puuttua asenteisiin, jotka ovat sotilaspalvelun vaatimusten mukaisen vakiintuneen järjestyksen vastaisia.

Erottamista virastaan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt erittäin ankarana sananvapautteen puuttumisen seuraamuksena. Näissä tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin tarkasteli, olisiko virkamiehellä ollut muita tehokkaita keinoja paljastaa väärinkäytöksiä kuin tuoda ne yleisön tietoon. Mikäli esimiehillä tai muilla toimivaltaisilla tahoilla oli tapauksessa omia intressejä, niin väärinkäytösten tuomista heidän käsiteltäväkseen ei voitu pitää riittävän tehokkaana. Yleisön tietoisuuteen saattaminen oli hyväksyttävää siinä tapauksessa, että kysymys oli yleistä mielenkiintoa herättävästä kysymyksestä. Välttämättä tapahtuman poliittinen vaikutus ei ole peruste olla lausumatta kysymyksestä, jos lausumaan on yhtynyt huomattava joukko muita henkilöitä.

Kahdessa tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei virkasuhteen päättymisen syy ollut valittajan lausumat, vaan sotilaskurin vastainen käyttäytyminen ja toiminta sekä toisessa

ratkaisussa eläkeiän saavuttaminen. Valittajalle määrättyjen sanktioiden vaikutusten poistaminen taannehtivasti nähtiin perusteeksi sille, ettei valittaja enää ollut loukatun asemassa.

Salassapitosäännösten ja vaitiolovelvollisuuden osalta ammattisotilaita ja virkamiehiä koskevat erityiset velvoitteet ja vastuut. Ammattisotilaiden kohdalla on lisäksi huomioitava sotilaselämän erityispiirteet. Vaitiolovelvollisuus on yleensä tiukka. Joissakin tapauksissa, etenkin ollessaan vastuussa turvaluokitellusta hankkeesta, ammattisotilas on velvollinen vaikenemaan kaikesta virkatehtäviensä hoitamiseen liittyvästä. Jos tietoa paljastetaan salaiseksi luokitellusta virallisesta asiakirjasta, salassapitosäännösten voimassaolo ei kumoudu, vaikka kyseinen tieto olisi saatavissa avoimista lähteistä, jotka eivät kuitenkaan ole yleisön saatavilla helposti. Mikäli salaisena pidettävää tietoa, esimerkiksi valtiosalaisuudet, ei ole lueteltu laissa, niin siinä tapauksessa lakia alempien säännösten luettelot ovat riittäviä määrittämään salassa pidettävän tiedon. Kuten käyttäytymisvelvoitetta koskien tuli myös tässä tarkastelussa esiin yleistä mielenkiintoa herättävien kysymysten osalta muiden käytettävien keinojen tehokkuus ennen paljastamista. Sisäisen tiedon paljastukset, kuten korkeiden virkamiesten ja demokraattisen järjestelmän perusteisiin liittyvät paljastukset, ovat yleistä mielenkiintoa herättäviä kysymyksiä. Kysymyksiin liittyvä yleinen intressi syrjäytti tarpeen ylläpitää julkista luottamusta laitokseen. Paljastusten on perustuttava tosiasioihin ja paljastaminen on tapahduttava vilpittömässä mielessä. Eli perustana on yleinen etu, ei oman edun tavoittelu. Sananvapauteen puuttumisen oikeutukseen vaikuttaa lisäksi valtion historia totalitaarisen hallinnon ajanjaksolla, jos puuttumisella tavoitellaan siirtymistä demokratiaan ja sen toteuttamista.

Lojaliteetti- ja puolueettomuusvelvoitteisiin liittyvissä ratkaisuisa laissa säätämistä tarkasteltaessa kiinnitettiin huomiota säännösten ennalta-arvattavuuteen. Ehdottoman täsmällisten määritelmien kirjaaminen lakiin on vaikeaa, lähes mahdotonta. Siitä syystä virkamiehen saattaa joissakin tilanteissa olla vaikeaa arvioida säännösten soveltamista. Ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin muistuttaa, että virkamiehellä on mahdollisuus etukäteen pyytää neuvoja työnantajaltaan, ammattiliitolta tai muilta tahoilta. Ammattisotilaalla ja virkamiehellä on lausumia antaessaan velvollisuus osoittaa pidättyvyyttä, joka on voimassa myös virantoimituksen ulkopuolella. Kollegojen arvoa, kunniaa ja oikeuksia sekä esimiesten asemaa on kunnioitettava. Lojaliteettivelvoite siis on voimassa jatkuvasti, vaikka sitä ei olisi erityisesti laissa säädetty. Käyttäytymisvelvoitteen ulottumisesta myös vapaa-ajalle tiettyjen ryhmien osaltahan ainakin Suomessa on säädetty laissa.

Ehkä enemmän puolueettomuutta koskien ihmisoikeustuomioistuin näissäkin ratkaisuisa korostaa poliittisen puheen tai yleistä mielenkiintoa herättävän kysymyksen osalta, että sananvapautta ei juurikaan voi rajoittaa. Poliittisilla päättäjillä ja yleisöllä on oikeus odottaa virkamiesten olevan poliittisesti neutraaleja ja lojaaleja. Virkamiesten tehtävä on avustaa poliittisia päättäjiä ja toteuttaa hallintoa lakien mukaisesti. Yleisön on kyettävä luottamaan saavansa oikeudenmukaista ja poliittisesti neutraalia kohtelua tilanteissa, joissa he kohtaavat virkamieskuntaa.

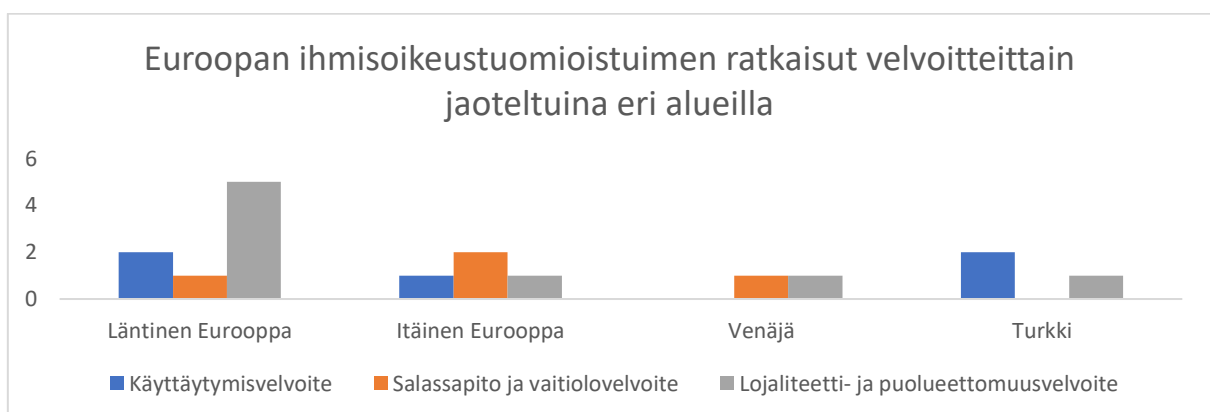
Jos virkamies voi katsoa joutuvansa syytteeseen, ellei paljasta väärinkäytöksiä, tarkastellaan virkamiehen toimimista vilpittömässä mielessä eli perustuvatko paljastukset sekä ovatko paljastukset yleisen edun mukaisia. Vilpittömässä mielessä toimiminen on tullut esiin jo käyttäytymis- sekä salassapitosäännösten noudattamisen ja vaitiolovelvollisuuden osalla. Paljastuksiin liittyvälle kritiikille asetetut rajat ovat väljemmät sen kohdistuessa hallitukseen ja hallintoon kuin peruskansalaiseen tai poliitikkoon kohdistuvalle kritiikille. Toimiessaan perusteetonta kritiikkiä vastaan valtion tulisi käyttää muita kuin ankarimpia keinojaan ja pidättäytyä rikosoikeudenkäyntien nostamisesta. Valtion harkintamarginaali on väljempi, jos lausumilla yllytetään väkivaltaan tiettyä yksilöä, virkamiestä tai väestönosaa kohtaan. Sananvapauteen puuttumisen seurauksena virkamiestä kohtaan annettujen sanktioiden ankaruuteen ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa arvioidessaan oikeasuhtaisuutta. Ankarat sanktiot saattavat vaientaa myös muita virkamiehiä, joilla on tiedossaan väärinkäytöksiä ja jopa lainvastaista toimintaa organisaatiossaan. Heidän valmiutensa paljastaa tietonsa saattaa aleta ankarien sanktioiden uhatessa. Tällöin yleinen etu saattaa jäädä oman edun varjoon, koska ei haluta vaarantaa omaa uraansa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ratkaisuisaan on siis kussakin tapauksessa tarkastellut tapauksiin liittyvien kansallisten toimenpiteiden lainmukaisuutta, hyväksyttävää perustetta ja välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa. Merkittäviä keskinäisiä eroja virkamiehelle asetettujen velvoitteiden osalta ei ratkaisujen perusteella ole nähtävissä. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat perusteluiltaan hyvin samankaltaisia. Laissa säätämisen osalta painottuivat säännösten täsmällisyys ja ennalta-arvattavuus. Ammattisotilaiden osalta korostettiin lisäksi sotilaskurinpitosisäännösten oikeutusta sotilaskurin ja järjestyksen säilyttämiseksi. Käyttäytymisvelvoite sekä lojaliteetti- ja puolueettomuusvelvoite ovat käsitteinä melko läheisiä ja täsmällinen määrittely on vaikeaa. Käyttäytymisvelvoitteen osalta joissakin tapauksissa tarkempaan tarkasteluun tuli viestin

yksityisyys tai julkisuus. Informaation vastaanottaneen yleisön määrällä oli tärkeä osuus. Salassapitosäännösten noudattaminen ja vaitiolovelvollisuus on selvemmin erotettavissa joissakin tapauksissa kahdesta muusta velvoitteesta ja siten salassa pidettävän tiedon määrittelyn taso laissa tai alemmissa säännöksissä sai ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa selkeän aseman. Yleisesti kaikkien velvoitteiden osalta voidaan todeta se, että virkamiehellä on erityisiä velvollisuuksia ja vastuita, jotka antavat perusteen rajoittaa heidän sananvapauttaan enemmän kuin peruskansalaisten. Virkamiehen toiminnan on tuettava luottamusta hänen edustamaansa virastoon, mutta joissakin tapauksissa yleinen intressi syrjäyttää luottamusvaatimuksen. Näin on etenkin siinä tapauksessa, että väärinkäytösten ratkaisu viraston sisäisin toimenpitein ei ole tehokas keino. Virkamiehen vilpittömyys on merkittävässä roolissa paljastusten tapahtuessa.

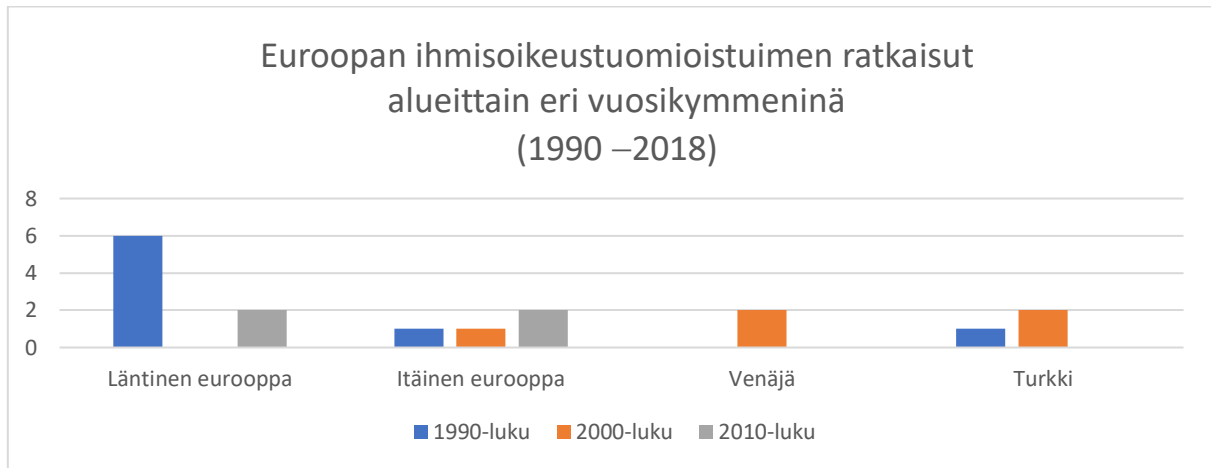
Lopuksi viitataan Dragan Golybovicin toteamukseen yhdistymisvapauten liittyvien Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tehtyjen valitusten merkittävästä kasvusta Itä-Euroopan maiden liittyttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tarkastelen, onko sananvapauden osalta nähtävissä samankaltaista muutosta tässä tutkimuksessa tarkasteltujen ratkaisujen valossa. Olen jakanut ratkaisut neljän eri alueen kesken. Itäinen Eurooppa käsittää valtiot, jotka toisen maailmansodan jälkeen olivat joko Neuvostoliiton osavaltioita tai hallinnossaan kommunistista järjestelmää toteuttavia valtioita. Venäjä ja Turkki ovat omia alueitaan ja läntiseen Eurooppaan kuuluvat Euroopan muut valtiot.

Kuviossa 4 näkyy, että ratkaisut jakaantuvat läntisen Euroopan ja kolmen muun alueen muodostaman kokonaisuuden kanssa hyvin tasaisesti, joten tämän suppean lähdemateriaalin perusteella ei ole havaittavissa eroja alueiden välillä. Läntisen Euroopan osalta voidaan todeta lojaliteetti- ja puolueettomuusvelvoitteen erottuvan näiden ratkaisujen valossa.



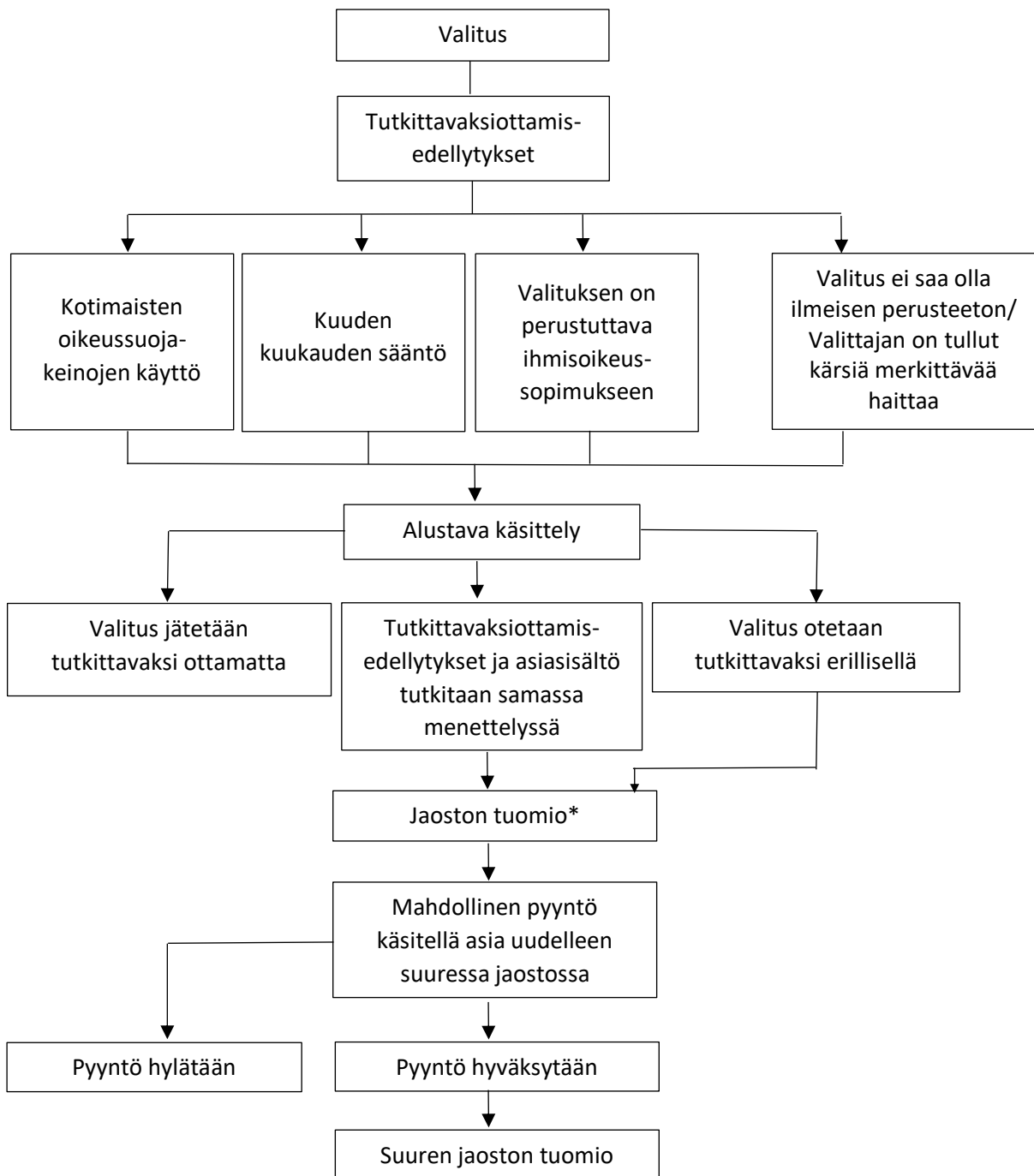
Kuvio 4. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut velvoitteittain jaoteltuina eri alueilla

Kuvion 5 mukaan läntisen Euroopan osalta ratkaisut painottuvat 1990-luvulle ja sen jälkeen määrä on pudonnut. 2010-luvulla läntisen Euroopan valtioihin liittyvät ratkaisut koskevat Saksaa, molempia ratkaisuja käsitellään lojaliteetti- ja puolueettomuusvelvoitteen näkökulmasta tässä tutkimuksessa. Neuvostoliiton ja kommunismin hajoaminen 1990-luvun alkupuolella näkyy ratkaisujen määrän kasvuna itäisen Euroopan ja Venäjän osalta 2000-luvulla. 2010-luvulla ei Venäjää eikä Turkkiä koskevia ratkaisuja ollut enää tämän tutkimuksen lähdeaineistossa.



Kuvio 5. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut alueittain eri vuosikymmeninä (1990-2018)

MENETTELY EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMESSA



MENETTELY MINISTERIKOMITEASSA

Tuomion noudattamisen valvonta

*Jaosto voi luopua toimivallasta suuren jaoston hyväksi

Lähde: Pellonpää, Gullans, Pölönen, Tapanila 2012 s. 926